

Ecuador

Evaluación Intermedia

Ventana Temática: Cultura y Desarrollo

Título del Programa: Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social (PDC)

Autor: Sergio Lenci, Consultor del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este Informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

**FONDO ESPAÑOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
(F-ODM)**

VENTANA DE CULTURA Y DESARROLLO

Evaluación Intermedia del Programa Conjunto en la República de Ecuador

***Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la
Inclusión Social
(PDC)***

INFORME FINAL¹

¹ Realizado por Sergio Lenci, consultor del F-ODM.

INDICE

	RESUMEN EJECUTIVO	<i>i</i>
1	ANTECEDENTES Y OBJETIVOS	Pag. 1
	1.1. <i>El Fondo ODM y la ventana de Cultura y Desarrollo</i>	
	1.2 <i>Objetivos de la evaluación intermedia</i>	
	1.3 <i>Enfoque de la evaluación y metodología empleada</i>	
	1.4 <i>Condicionantes y límites del estudio realizado</i>	
	1.5 <i>Estructura del Informe</i>	
2	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	Pag. 5
	2.1. <i>Concepción inicial del Programa y lógica de intervención</i>	
	2.2. <i>Arreglos Institucionales y Mecanismos de Coordinación</i>	
	2.3. <i>Etapas significativas del proceso de implementación</i>	
	2.4. <i>Ejecución presupuestaria</i>	
3	NIVELES DE ANÁLISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	PAG. 12
	3.1. <i>Principales avances y efectos emergentes</i>	
	3.2. <i>Diseño del Programa</i>	
	3.3 <i>Proceso de implementación</i>	
	3.4. <i>Escenario de Sostenibilidad</i>	
4	CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS	PAG. 27
5	RECOMENDACIONES	PAG. 29
	ANEXOS	
	I. PREGUNTAS DE EVALUACION (EXTRACTO DE TERMINOS DE REFERENCIA)	
	II. PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS	
	III. AGENDA DE LA MISIÓN	
	IV. LINEAS DE INVESTIGACION Y GUÍAS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS	

1. Enfoque y Metodología

La evaluación intermedia se enfoca en un análisis de los resultados y efectos emergentes, del diseño del Programa y de su proceso de implementación, en una óptica de aprendizaje institucional que ayude a mejorar la implementación de la segunda fase del programa.

La metodología de evaluación se ha basado en el análisis documental, en entrevistas y en la observación directa. La información así recopilada ha sido validada a través de referencias cruzadas entre las distintas fuentes de información y las distintas percepciones de las personas entrevistadas.

2. Descripción del Programa y lógica de intervención

En el Programa “Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social” (de ahora en adelante PDC, o simplemente el Programa) participan siete Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo de la UNFPA; las principales contrapartes nacionales son el Ministerio Coordinador del Patrimonio Cultural y Natural (MCPCN) la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social (SENPLADES) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo, y el presupuesto asignado al Programa es de USD 5,500,003.30 para un período de tres años (octubre 2008 – octubre 2011).

El PDC pretende contribuir a reducir la pobreza y el hambre, a alcanzar la educación básica universal y la igualdad de género, a mejorar la salud materno infantil y a proteger al medio ambiente². La contribución al logro de estos objetivos es parte de un esfuerzo más amplio del Ecuador para construir una sociedad más igualitaria en el marco de un Estado plurinacional e intercultural, que responda a los principios definidos en la Constitución de la República. En este marco el PDC se enfoca en tres grandes ejes de trabajo:

- Apoyo en la adecuación del marco político y legal
- Apoyo a emprendimientos productivos
- Apoyo en la generación de Información estadística desagregada

Una dimensión importante del Programa es su intervención a nivel local, para esto el PDC se enfoca en las provincias de Chimborazo, en la zona andina, Esmeralda, en la costa, y Sucumbío en la región amazónica fronteriza con Colombia.

3. Síntesis de los principales avances

El PDC esta generando un flujo significativo de productos y servicios cuya calidad es reconocida por los informantes consultados. Todavía es temprano para poder observar efectos consolidados, pero sin duda los productos concretados por el programa constituyen una importante base de información, análisis y propuestas para la adecuación del marco político, legal e institucional en las directrices indicadas por la Constitución. Algunos avances emblemáticos incluyen, entre otros, la formulación participativa del Plan Contra el Racismo y su sucesiva institucionalización con Decreto Presidencial, la experimentación de modelos de salud intercultural, el diseño de un anteproyecto de Ley de coordinación y cooperación entre el sistema de justicia ordinario y el sistema de justicia indígena o el análisis de la inversión social en educación bilingüe; a lo anterior se suman una serie de otros insumos para el diseño de políticas interculturales (estudios, encuestas, seminarios etc.), y la actualización del sistema de Información Estadística del Ecuador; al respecto otro resultado importante es la adecuación de la boleta censal para incluir la variable étnica con base en la metodología de la autodefinición. Finalmente, el PDC esta apoyado directamente a 27 emprendimientos productivos en las tres provincias de intervención.

A los bienes y servicios entregados se agrega una dimensión menos tangible en la que se ha enfocado el trabajo del PDC, y que tiene que ver con la sensibilización y la incidencia política para que las propuestas apoyadas por el Programa sean efectivamente institucionalizadas a nivel nacional y local. Respecto a este punto hay que señalar que el PDC actúa en un ámbito que es fuertemente influenciado por la coyuntura política nacional, la cual se constituye como un factor externo al Programa que incide directamente en su implementación y en su mayor o menor efectividad. Otros factores que están incidiendo en la implementación del PDC tienen que ver con la cultura institucional, la estructura organizativa y las normas administrativas de las instituciones involucradas, particularmente de las Agencias de la ONU.

CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS

² ODM I, II, III, V, y VII

- A) Los tres ejes de intervención del PDC muestran una complementariedad entre las acciones y responden de manera pertinente a los desafíos que enfrenta el Ecuador de cara al logro de los objetivos del milenio y a la implementación del Plan del Buen Vivir, como parte del proyecto de Estado plurinacional definido en la Constitución de la República.
- B) El proceso de implementación del PDC ha sido generalmente eficiente, lo cual se evidencia en el alto volumen de actividades y productos realizados y en el buen ritmo de ejecución presupuestaria, no obstante un pequeño atraso acumulado en el primer cuatrimestre del 2010. La fluidez en la implementación se debe en buena medida a la alineación con las prioridades y políticas nacionales y a la apropiación del Programa de parte de las instituciones de Gobierno, sobre todo del Ministerio Coordinador de Patrimonio que percibe el PDC como un instrumento importante para la realización de su mandato, pero también se debe al funcionamiento eficaz de los mecanismos de gestión y coordinación.
- C) Debido al poco tiempo transcurrido desde el inicio del Programa, todavía no se pueden apreciar efectos consolidados, pero el PDC está jugando un papel importante como engranaje de articulación interinstitucional a nivel nacional y local, y está entregando bienes y servicios relevantes y de reconocida calidad, demostrando así un buen potencial para contribuir al logro de los efectos buscados.
- D) Entre los factores que influyen el desempeño del Programa, sobre todo en términos de optimización de recursos, mejoramiento de las sinergias internas, reducción de costos de transacción y coherencia frente a los actores nacionales y locales, se destaca la diversidad de normas y procedimientos administrativos de cada Agencia ONU involucrada en el programa y la persistencia de una cultura institucional que, no obstante se haya observado una tendencia hacia el mejoramiento, todavía privilegia la identidad y la acción individual sobre la colectiva.
- E) La efectividad y la sostenibilidad del Programa se ve influenciada también por factores políticos del contexto nacional, sobre todo en lo referido a la diversidad de visiones sobre el alcance, las modalidades y los ritmos de implementación del proyecto constitucional que existen entre el Estado y la Sociedad y al interior del Estado.
- F) Vinculado a lo anterior hay que remarcar que los tiempos y los ritmos de procesos de cambio tan complejos como los que se abordan desde el PDC, no responden a la lógica lineal del tiempo administrativo y esto debe ser tomado en cuenta cuando se tomen decisiones sobre posibles extensiones del Programa, siempre y cuando este siga demostrando cierto grado de eficiencia, relevancia y capacidad de articulación estratégica en el contexto nacional y local.

Enseñanzas Obtenidas

La experiencia del PDC permite extraer dos lecciones importantes.

La primera tiene que ver con el significado de la interculturalidad. Como fue mencionado por los beneficiarios entrevistados, la base para el diálogo intercultural es que existan condiciones mínimas de satisfacción de necesidades primarias. La interculturalidad entonces, se puede entender también como condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades propias de cada grupo humano de acuerdo a la perspectiva de cada uno de ellos. En este sentido, resulta importante incluir componentes de seguridad alimentaria o de desarrollo productivo, aunque no precisamente industria culturales, en programas como el PDC.

Otra lección importante se refiere al significado de la interagencialidad. El PDC demuestra que lo importante no es que varias agencias estén necesariamente involucradas en un mismo eje de trabajo, sino que haya una clara división de roles y complementariedad de ejes de intervención basada en la experiencia y el valor agregado de cada quien.

5. RECOMENDACIONES

A) Se recomienda hacer todo lo posible para acompañar procesos de diálogo político a nivel nacional y local sobre la implementación de la Convención 169 de la OIT y en particular sobre el tema del pluralismo jurídico. En este marco se recomienda fortalecer los vínculos ya existentes con el programa regional de la OIT sobre la implementación de la Convención para seguir apoyando procesos participativos, adaptando los momentos y medios a la coyuntura política y aprovechando de la credibilidad de la ONU como organismo multilateral políticamente neutral.

B) Se recomienda seguir apostando a los Comités Provinciales de Gestión y Apoyo como espacios de articulación y diálogo entre Estado, sociedad civil y sector privado, y de ir involucrando progresivamente los Gobiernos locales con un rol más protagónico de convocatoria y coordinación, para que los Comités se vayan institucionalizando y consolidando, más allá del ciclo de vida del Programa.

C) Se recomienda que las Agencias de la ONU hagan todo lo posible para avanzar rápidamente en la búsqueda de soluciones locales para armonizar los procedimientos administrativos y para hacer más eficiente el manejo de la información y la comunicación interna al programa. En particular, se recomienda definir un protocolo compartido para el relacionamiento con las comunidades y evitar demandas y canales paralelos de comunicación, al interior del PDC, para reducir el costo de transacción para los actores involucrados. En la búsqueda de estas soluciones se sugiere de intercambiar ideas y experiencias con otros países donde se ejecutan Programas del F-ODM; para tal efecto, se sugiere utilizar también el espacio virtual que el Secretariado del Fondo ha creado en *Team Works* (el portal de manejo de conocimientos del F-ODM)

D) Se recomienda que la OCR, las Unidades de Coordinación de los 4 Programas del F-ODM y la AGECI trabajen conjuntamente para definir y compartir instrumentos de monitoreo que se enfoquen en mínimos comunes denominadores de información necesaria para la gestión y el seguimiento estratégico de los programas, más que en el control de los insumos. Este esfuerzo podría concebirse como un primer embrión de un sistema de monitoreo de los efectos de los programas de cooperación internacional, liderado y coordinado por AGECI. En esta misma línea, se recomienda [que haya más visitas conjuntas de monitoreo entre las agencias de Naciones Unidas y el gobierno.](#)

E) Se recomienda que las Agencias involucradas en el apoyo a los emprendimientos productivos reconozcan un papel de liderazgo local a los coordinadores provinciales del PDC, para que estos puedan coordinar mejor sus acciones desde la perspectiva del Programa Conjunto y puedan modular mejor la metodología de trabajo acorde las características culturales de cada provincia.

F) Se recomienda buscar aliados estratégicos entre actores nacionales e internacionales, incluyendo posibles sinergias con los otros Programas del F-ODM en Ecuador, para responder a demandas que el PDC ha contribuido a generar, y/o a visibilizar, pero que no puede atender directamente. Esto es el caso, por ejemplo, de la implementación del Plan Contra el Racismo, de la demanda de becas para el acceso a la educación superior de los pueblos indígenas y afroecuatoriano, y de las demandas de los emprendimientos productivos de acceso a crédito y a mercados.

G) Se recomienda empezar desde ya la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para asegurar una segunda fase del Programa, de manera que se tenga mas tiempo para demostrar la efectividad de las propuestas y modelos de políticas interculturales impulsados por el PDC, hasta que el Estado le asegure su cobertura financiera y su respaldo político institucional.

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

1.1. El Fondo ODM y la ventana de Cultura y Desarrollo

El F-ODM fue establecido a través de un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de España y el PNUD, firmado en Diciembre de 2006 por un montante de 528 millones de Euros. En septiembre de 2008 se firmó un acuerdo complementar por un monto adicional de 90 millones de Euros.

El fondo se articula en ocho ventanas temáticas y opera a través de los equipos de Naciones Unidas en el país, promoviendo el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo a través de la colaboración entre Agencias Fondos y Programa de Naciones Unidas. La modalidad de intervención es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas en 49 países.

La ventana de Cultura y Desarrollo apoya 18 programas con un presupuesto de 95.6 millones de Dólares y esta enfocada en los derechos culturales, la inclusión social y el aumento de potenciales turísticos en los países. De esta forma, se pretende contribuir a la consecución de los objetivos 1 y 2 de los ODM y, en particular la meta de reducir la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día. La participación de las mujeres y los jóvenes es un elemento fundamental de estas iniciativas.

La estrategia de seguimiento y evaluación del Secretariado del F-ODM y la Guía de Implementación de PC establecen que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

1.2 Objetivos de la evaluación intermedia

La evaluación intermedia consiste en un análisis sistemático y rápido del diseño, del proceso y de los efectos o tendencias hacia los efectos del Programa. La evaluación también pretende identificar buenas practicas y desafíos y analizar los factores internos y externos que influyen en el mayor o menor grado de éxito, para generar lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas.

Los objetivos específicos de la presente evaluación son los siguientes:

- Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
- Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de ONE UN.
- Conocer el grado de eficacia del programa en los/as socios/as beneficiarios/as del mismo, contribución a los objetivos de la ventana temática de Cultura y Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

1.3 Enfoque de la evaluación y metodología empleada

Para esta evaluación se ha adoptado un enfoque metodológico mixto que se concretó no solamente en relacionar datos cuantitativos y cualitativos, sino también en combinar un enfoque deductivo de análisis, a partir de categorías predefinidas, con uno inductivo que ha dejado espacio a hipótesis y elementos no previstos en el diseño inicial de la evaluación y que surgieron en el camino.

La recopilación de datos se ha dado a través de tres técnicas básicas: revisión documental, consulta con los actores involucrados, observación directa en el terreno.

La revisión documental abarcó una serie de documentos conceptuales, técnicos y financieros, cuyo listado se presenta en anexo a este informe.

La consulta con los actores involucrados se hizo en la gran mayoría de los casos por medio de entrevistas. Dependiendo de los interlocutores y de los temas a tratar, las entrevistas fueron individuales o colectivas, abiertas o semi estructuradas³. Al principio de la misión se realizó también un taller con el Comité de Gestión Ampliado del Programa para recoger unas primeras percepciones que sirvieron para orientar mejor la agenda y el contenido de las entrevistas que siguieron durante la misión. En cada provincia se realizó un “grupo focal” con participantes del respectivo Comité Provincial de Gestión y Apoyo al Programa. De estas actividades fueron deliberadamente excluidas las Agencias de la ONU para centrar la discusión en la perspectiva de los receptores y beneficiarios del Programa, mas que en la de los gestores o implementadores del mismo. Los grupos focales se centraron en discutir y analizar cómo los Comités de Gestión y Apoyo al Programa pueden progresivamente consolidarse e institucionalizarse como espacios de dialogo y articulación entre Estado, mercado y sociedad en el contexto local, y cual es el rol que programa juega o puede jugar para apoyar este proceso de consolidación e institucionalización de los Comités en el marco de la división político administrativa del territorio Ecuatoriano.

La Observación directa

Durante la misión en Ecuador, el evaluador visitó varios sitios donde el programa opera, lo cual permitió visitar instalaciones y observar dinámicas de grupo, además de entrevistar algunos beneficiarios.

Criterios para la selección de las visitas de campo

Debido al alto numero de grupos de beneficiarios, a la diversidad de áreas geográficas en que opera el PDC y al poco tiempo disponible para la misión, fue necesario seleccionar una muestra de provincias y proyectos a visitar.

Las provincias fueron seleccionadas considerando: a) Presencia de diferentes pueblos y nacionalidades buscando un balance entre indígenas y afroecuatorianos; b) Nivel de avance de las provincias: territorios con diferentes niveles de avance; c) Grado de articulación del PDC con los gobiernos seccionales descentralizados y con las organizaciones de segundo y tercer grado de la comunidad.

Los emprendimientos en cada provincia fueron seleccionados con base en los siguientes criterios: a) Grado de avance de los emprendimientos; b) Diversidad en los productos que generan los emprendimientos (artesanías, productos propios); c) Inclusión de la variable de género; d) Facilidad de acceso físico a los emprendimientos y tiempos en los desplazamientos

³ Vease en el Anexo II las guías de entrevistas con Agencias ONU, con Contrapartes Nacionales y con Coordinadores Provinciales.

Como resultado de este procedimiento se seleccionaron las provincias de Chimborazo y Esmeraldas y, dentro de ellas se visitaron los siguientes proyectos: Proyecto de elaboración de derivados de productos andinos en la Comunidad de Mayorazgo (Chimborazo), Organización de mujeres artesanas Pachamama en la Comunidad de Shobol (Chimborazo), Cooperativa de pescadores artesanales 21 de Enero en Tonchigue (Esmeraldas) y Proyecto de comercialización asociativa en el mercado de artesanía de Esmeraldas.

Síntesis, análisis y validación de la información.

La información recopilada fue organizada en el marco de las tres dimensiones de análisis de la evaluación y de las líneas de investigación identificadas en la fase de diseño. Para la validación de los hallazgos de la evaluación se adoptó el método de la triangulación. Por un lado, los datos cuantitativos y documentos oficiales fueron comparados con las percepciones subjetivas de los entrevistados; y por otro lado, las percepciones de los diferentes actores alrededor de un determinado tema fueron analizadas a través de referencias cruzadas para aproximarse a una interpretación que se pueda asumir lo mas posible objetiva e imparcial.

1.4 Condicionantes y límites del estudio realizado

La profundidad de análisis y el alcance de esta evaluación han sido condicionados por una serie de factores. Primero, la propia naturaleza de esta evaluación intermedia que se caracteriza como un ejercicio rápido de aprendizaje institucional de cara a posibles mejoras en el proceso de implementación, y no tanto como un intento de formular juicios definitivos sobre los efectos o impactos del programa. Relacionado a esto, y más allá del carácter de la evaluación intermedia, hay limitaciones que derivan de los tiempos y recursos asignados a la evaluación y de la disponibilidad de indicadores y datos cuantitativos y cualitativos sobre los efectos buscados. La construcción de estos indicadores y la recopilación de los datos correspondientes hubiera requerido un trabajo de preparación mucho más largo del tiempo efectivamente disponible, incluyendo una misión exploratoria a Ecuador para consensuar los indicadores, mapear detalladamente la población meta del Programa e identificar en detalle las fuentes primarias y secundarias de información. Aún así, considerando que el programa inició sus labores hace menos de dos años, no hubiera sido muy realista pensar de medir efectos consolidados o impactos cuantitativos creíblemente atribuibles al Programa después de un menos de dos años de implementación.

Frente a estas limitaciones el análisis de la eficacia se ha centrado en identificar efectos emergentes o incipientes sobre la base de información cualitativa recopilada a través de las entrevistas y la observación directa. Asimismo el análisis de la sostenibilidad, si bien se fundamenta también sobre algunos datos cuantitativos ha podido delinear un escenario potencialmente posible pero no emitir juicios definitivos.

1.5 Estructura del Informe

El informe que se presenta a continuación se divide en dos grandes partes: una descriptiva y una analítica. La parte descriptiva pretende sentar las bases empíricas para el análisis. En esta óptica presenta la concepción inicial del programa y su lógica de intervención, la secuencia de algunos hechos particularmente significativos ocurridos durante el proceso de implementación y los niveles de ejecución presupuestaria agregados por efecto y por Agencia.

La parte analítica comienza con el análisis de los principales resultados y efectos. De tal manera se pone un horizonte de referencia y una base de evidencia para el análisis del diseño y del proceso de implementación, este ultimo centrado en buena medida en el funcionamiento de los mecanismos de dirección, gestión y coordinación del Programa y en la explicación de los factores internos y externos que han incidido en el proceso. Por último, se presenta un análisis del escenario de sostenibilidad de las iniciativas impulsadas y de los beneficios generados. El

informe termina con una sección de conclusiones, recomendaciones y algunas enseñanzas que se considera útil destacar.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. Concepción inicial del Programa y lógica de intervención

En el Programa “Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social” (de ahora en adelante PDC, o simplemente el Programa) participan siete Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo de la UNFPA; las principales contrapartes nacionales son el Ministerio Coordinador y Natural (MCPCN) la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social (SENPLADES) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo, y el presupuesto asignado al Programa es de USD 5,500,003.30 para un período de tres años (octubre 2008 – octubre 2011). A continuación se ilustra el presupuesto y su distribución entre las Agencias participantes:

Cuadro 1 Presupuesto Total del Programa⁴	
UNFPA	2,003,243.30
UNESCO	1,022,920.00
PNUD	844,230.00
FAO	606,690.00
OMT	463,310.00
UNIFEM	313,510.00
UNICEF	246,100.00
TOTAL US\$	5,500,003.30

El PDC pretende contribuir a reducir la pobreza y el hambre, a alcanzar la educación básica universal y la igualdad de género, a mejorar la salud materno infantil y a proteger al medio ambiente⁵.

La contribución al logro de estos objetivos es parte de un esfuerzo más amplio de cambio económico, social y político del País para el mejoramiento de la distribución de los recursos en pro de la superación de la pobreza y la inversión en el desarrollo humano, lo cual se ha constituido como una de las áreas prioritarias del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador (MANUD), para el período 2010-2014.

Además, en un contexto multicultural y plurinacional como el de Ecuador, donde los principales indicadores socioeconómicos reflejan sistemáticamente condiciones de pobreza y exclusión de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, la lucha contra la pobreza y el progreso en el desarrollo humano no pueden desvincularse de la lucha contra la discriminación y el racismo y de la valorización de la diversidad étnica y cultural del País en una óptica de respeto mutuo. Al respecto, el artículo 1 del Capítulo Primero, Principios fundamentales de la Constitución de la República del Ecuador, afirma que

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático,

⁴ Los montos ilustrados para cada Agencias en el cuadro 1 incluyen el 7% de costos administrativos. Además, el 51% del monto asignado a la UNFPA, equivalente a USD 958,190.00, representa los costos de la Unidad Ejecutiva del Programa.

⁵ ODM I, II, III, V, y VII

soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador, dentro del cual se enmarca el MANUD, se afirma que

la realización de una vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del otro, que son todos y no un grupo particular. Se trata de reconocer que no podemos defender nuestra vida sin defender la de los demás los presentes y descendientes y que todos juntos debemos asegurar que cada persona y cada comunidad pueda efectivamente elegir la vida que desea vivir y que al mismo tiempo aseguremos el ejercicio de todos los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad⁶.

La plena realización del Estado intercultural y plurinacional delineado en la Constitución y la concreción de la visión de desarrollo plasmada en el *Plan del Buen Vivir*⁷ implican una transición hacia una nueva arquitectura institucional del Estado, un nuevo marco legal y nueva cultura política, lo cual no es un proceso fácil, ni de corta duración, ni necesariamente lineal en sus avances. Es en este escenario desafiante que el PDC se enfoca en procesos políticos, institucionales y económicos, tanto en lo nacional como en lo local, con una estrategia de intervención que mira a fortalecer:

las capacidades del país en la adecuación del marco normativo, la formulación de políticas interculturales, la aplicación de programas nacionales orientados a dialogo intercultural, la participación, la inclusión social, los emprendimiento productivos y creativos, y la generación de información sobre diversidad cultural y étnica del País⁸.

Una dimensión importante del Programa es su intervención a nivel provincial, para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar los retos de la gestión intercultural y atender los grupos excluidos. El Programa se enfoca en la provincias de Chimborazo, en la zona andina, Esmeralda, en la costa, y Sucumbío en la región amazónica fronteriza con Colombia.

El Programa se concreta en tres grandes componentes de trabajo a los cuales corresponden tres efectos esperados y una serie de productos en los cuales se coordinan varias Agencias del Sistema de la ONU, como se ilustra a continuación:

Efectos	Productos	Agencias Involucradas
1. Se fortalece el ejercicio de los derechos culturales, se incrementa la participación política, se reduce la discriminación y se promueve la igualdad de oportunidades de los grupos excluidos por razones étnicas, a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas interculturales	<p>1.1. Rediseñada la institucionalidad y la normativa y reforzadas las capacidades institucionales de los organismos responseables de la políticas y programas interculturales</p> <p>1.2. Se construyen capacidades nacionales y locales para que los organismos pertinentes garanticen el acceso de la población, en particular de mujeres y niños indígenas y afroecuatorianos a servicios de salud culturalmente apropiados y a programas de educación intercultural de calidad, precautelando los conocimientos y los sistemas de valores propios.</p> <p>1.3 Se fomenta el liderazgo, conocimiento, diálogo intercultural, participación, vigilancia de las políticas públicas por parte de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos, con énfasis en jóvenes y mujeres</p>	UNESCO, UNFPA, OMT, UNICEF, PNUD, OACDH, UNIFEM ⁹

⁶ Citado en la pagina inicial del MANUD Ecuador, 2010-2014

⁷ El Plan Nacional de Desarrollo es denominado también Plan del “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”, expresión que indica la idea de desarrollo desde la epistemología indígena que concibe el desarrollo desde una perspectiva holística que incluye tanto la dimensión física como la espiritual del bien estar y de la vida humana, en armonía con la naturaleza.

⁸ Documento de Programa, Sección 3: Estrategia de Intervención, pag. 11

⁹ Administrativamente los montos ejecutados por OACDH están incluidos en los montos del PNUD, por esto la OACDH no aparece como entidad ejecutora en la distribución oficial del presupuesto ilustrada en el cuadro 1.

	1.4 Se promueven y se apoyan procesos de investigación, valoración, conservación, y difusión del patrimonio cultural y natural.	
2. Poblaciones excluidas por razones étnicas amplían sus oportunidades de desarrollo humano y de revitalización cultural a través del impulso a emprendimientos culturales y creativos.	2.1. Bajo un enfoque de revitalización cultural se apoyan emprendimientos innovadores para organizaciones locales que permitan la construcción de medios de vida sostenibles y garanticen el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural.	FAO, OMT, UNESCO, PNUD/GEF y UNIFEM ¹⁰
3. Se fortalece el sistema nacional y local de planificación mediante la construcción de capacidades nacionales y locales en la producción, análisis, uso, difusión de información estadística pertinente a la diversidad cultural y étnica para la toma de decisiones en políticas públicas.	3.1 El Sistema de Planificación Nacional y Local cuenta con información estadística desagregada que evidencie las brechas de discriminación y exclusión por razones étnicas y culturales. 3.2 Se fomenta la cultura estadística entre tomadores de decisiones y técnicos de nivel central y local para que conozcan, usen los sistemas de información en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de desarrollo del país	UNFPA y UNESCO

El logro de los ODM, entonces, constituye la referencia inmediata del PDC, pero a la vez una etapa fundamental en el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos y en el avance hacia el horizonte de cambio y construcción de país marcado por la carta constitucional, pero no un fin en si mismo.

La lógica de intervención descrita en esta sección no ha sufrido cambios significativos y, con la excepción de algunos detalles operativos, el Programa ha sido implementado como fue originalmente diseñado. Lo que ha venido progresiva y parcialmente cambiando, como se verá más en detalle en la sección de análisis del proceso de implementación, es el enfoque de trabajo de las Agencias ONU, de cara al concepto de trabajo conjunto.

2.2. Arreglos institucionales y mecanismos de gestión y coordinación

El PDC es liderado a nivel político y estratégico por un Comité Directivo Nacional (CDN) integrado por el Secretario Nacional de Planificación y el Coordinador Residente de la ONU, quienes lo presiden, y por un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

Además, para asegurar su gestión dentro de un esquema coherente y eficiente el PDC cuenta con los siguientes órganos:

Comité de Gestión Técnico del Programa: está integrado por la UNFPA, en calidad de Agencia líder del Sistema de Naciones Unidas para el PDC, el Ministerio Coordinador de Patrimonio y el Coordinador Nacional, quien hace las tareas de secretario. En este comité se resuelven aspectos técnicos tales como: términos de referencia que no han sido consensuados entre las agencias y sus contrapartes; programación de reuniones de los comités provinciales; revisión de informes anuales, semestrales; entre otros. Este comité se reúne con una periodicidad de por lo menos 1 vez al mes.

Comité de Gestión Ampliado del Programa: integrado por todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas que intervienen, así como por todas las instituciones públicas que ejecutan el Programa como contrapartes y representantes de los beneficiarios titulares de derechos. En este espacio principalmente se presentan los avances del Programa en cada uno de sus ejes y se mencionan las líneas de trabajo futuras que se seguirán. Este Comité se reúne por lo menos dos veces al año.

¹⁰ A través del “Programa de Pequeñas Donaciones” (PPD)

Comités Provinciales de apoyo y seguimiento: constituidos en cada una de las provincias donde se ejecuta el Programa y conformado por delegados de las principales instituciones que trabajan en el Programa, tienen la finalidad de dar apoyo y realizar el seguimiento de la implementación del Programa. Estos comités se reúnen por lo menos dos veces al año.

En la provincia de Chimborazo se ha logrado una alianza entre proyectos de FAO de la localidad, la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo y la Coordinación Provincial con la finalidad de fortalecer el seguimiento directo en campo de los emprendimientos, los actores se reúnen una vez al mes para planificar actividades del siguiente mes.

Unidad ejecutiva del Programa: La Unidad ejecutiva es la que facilita toda la implementación y coordinación del PDC y tiene funciones de secretaria ejecutiva de los Comités de Gestión, a nivel nacional y provincial. Dicha unidad esta integrada por un Coordinador Nacional, tres Coordinadores Provinciales, un Asistente administrativa y financiera y una Comunicadora. Adicionalmente, el PDC cuenta con el apoyo de dos asesores en interculturalidad contratados con fondos UNESCO y PNUD y un asesor en salud intercultural pagado por UNFPA, parcialmente con fondos del programa. Tanto los miembros de la Unidad de Coordinación, cuanto los Asesores de Interculturalidad están instalados en las oficinas del Ministerio Coordinador de Patrimonio y, de hecho, actúan como personal del Ministerio, aunque sus contratos son administrados por las Agencias ONU. Como se vera mas adelante, esto es un hecho positivo en la medida en que indica un alto nivel de alineación del PDC y de apropiación de parte del Gobierno nacional.

Del lado de las Instituciones Nacionales el Ministerio Coordinador de Patrimonio es la contraparte e interlocutor principal del PDC y es la entidad del Estado encargada de coordinar las acciones de las instituciones vinculadas a la tutela y valorización del patrimonio cultural y ambiental y al diseño e implementación de políticas interculturales. La coordinación entre estas instituciones se da en el marco del Consejo Sectorial de Patrimonio, cuyas decisiones son vinculantes para sus integrantes. El Consejo Sectorial es presidido por el Ministerio Coordinador e integrado por los Ministerios de Ambiente, Cultura y Deporte, por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, el Consejo de Gobierno de Galápagos, la Empresa Pública de Ferrocarriles Ecuatorianos, ECORAE, el Departamento de Salud Intercultural del Ministerio de Salud, el Departamento de Educación Bilingüe del Ministerio de Educación, la Secretaria de Pueblos y Participación Ciudadana, la [Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano \(CODAE\)](#), el [Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador \(CODEMPE\)](#) y el [Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa \(CODEPMOC\)](#). Además, el Ministerio Coordinador se articula con otras instituciones, directa o indirectamente vinculadas al tema de la interculturalidad, como por ejemplo el INEC o la Subsecretaría de Desarrollo Normativo y la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

En esta arquitectura institucional, la Agencia Líder funciona como interfase entre el Gobierno y las Agencias de la ONU. A su vez, las Agencias están organizadas en un Grupo de Trabajo Interagencial (GTI) de interculturalidad, lo cual funciona como espacio de diálogo y coordinación interna al Sistema ONU. La Oficina del Coordinador Residente también tiene un papel importante para monitorear los programas e intentar favorecer la armonización y la sinergia entre las Agencias, tanto en el marco del PDC como frente a otras iniciativas. Al respecto, cabe destacar que en Ecuador se están implementando cuatro programas del F-ODM, haciéndose todavía mas necesaria la armonización y coordinación interna.

Los fondos del PDC son administrados por la sede del PNUD y desembolsados a las sedes respectivas de cada Agencia participante. Cada Agencia del SNU participante en el PDC asume total responsabilidad financiera y programática por los fondos que les sean desembolsados por el Agencia Administradora, y actúa acorde a sus normas y procedimientos administrativos.

2.3. Etapas significativas del proceso de implementación

El PDC fue aprobado el 19 de Junio de 2008. El Documento de Programa fue firmado el 4 de Julio de 2008 y el primer desembolso se efectuó en el mes de Octubre del mismo año, iniciándose las actividades en el mes de enero de 2009.

A continuación se ilustran en una secuencia temporal algunos hechos que han marcado el proceso de implementación del programa. Los hechos reportados en la línea de tiempo complementan la descripción del programa y de por sí no implican ningún juicio de valor sobre el avance del PDC, sino constituyen uno puntos de referencia para el análisis del proceso de implementación; al respecto, hay tres hechos que vale la pena destacar y que se retomaran mas adelante en este informe: a) El Programa empieza en Noviembre 2008 y la primera reunión de coordinación entre las Agencias involucradas en el apoyo a los emprendimientos productivos se da en Junio '09; b) A lo largo de la implementación hay varios cambios de autoridades políticas en los ministerios referentes del PDC; y c) cuatro meses de tiempo (Dec '09 – Marzo '10) para completar los requisitos de información y aprobación de autoridades nacionales para pedir el segundo desembolso del programa.

Línea de tiempo del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural	
Mes	Hitos Históricos
Primer Semestre 08	Proceso de formulación del PDC.
Julio 4 - 08	Fondo ODM aprueba el PDC
Octubre 24 - 08	Transferencia de fondos para el primer año
Enero 9 - 09	Formalización de los interlocutores del Ministerio Coordinador de Patrimonio para el Programa Desarrollo y Diversidad Cultural. Se encuentra en funciones la Sra. Doriz Solís, Ministra Coordinadora de Patrimonio.
Enero 15 - 09	Integración de la Unidad de Coordinación del Programa
Enero 16 - 09	Taller de arranque del PDC y definición de los criterios para definir los cantones del Programa.
Enero 30 - 09	Presentación del Programa en Chimborazo y conformación de Comité Provincial de Apoyo y Seguimiento.
Febrero 3 - 09	Reunión de presentación de las políticas públicas por parte del Ministerio Coordinador de Patrimonio a las agencias de Naciones Unidas para iniciar proceso de alineamiento.
Febrero 09	Reuniones con interlocutores nacionales por cada uno de los ejes para ajustar planificación de actividades.
Julio - 09	Acuerdos entre agencias FAO, PPD, UNESCO para apoyar coordinadamente los emprendimientos identificados. Se suman a OMT y UNIFEM.
Octubre - 09	Cambio de Ministro y Nombramiento de ministra titular Sra. María Fernanda Espinosa, quien ratifica a los interlocutores del Ministerio Coordinador para el PDC, que ha sido un factor de éxito (mantener el equipo técnico que implementa el PDC desde el Ministerio Coordinador de Patrimonio)
Noviembre Diciembre - 09	Intercambio de comunicaciones entre UC, OCR y Agencias para completar la información necesaria para pedir el segundo desembolso del PDC al Secretariado del F-ODM

Enero-Marzo 2009	Siguen comunicaciones ente OCR, UC y AGECI para consolidar información necesaria para segundo desembolso, incluyendo informes financieros y POA II.
Marzo 2010	CR envía la solicitud de segundo desembolso y documentos habilitantes a la Secretaría del Fondo ODM.
Marzo 2010	Visita de Monitoreo al Ecuador del Secretariado del F-ODM
Abril - mayo 2010	Llega el segundo desembolso al Ecuador
Mayo 2010	Crisis de gabinete: cambio de Ministros. Se cambian los ministros de Justicia, Educación, Salud, Turismo que son interlocutores del PDC. Se ratifica la Ministra Coordinadora de Patrimonio, lo que da continuidad al PDC.
Mayo – Julio 2010	Acercamiento a los nuevos ministros de Justicia, Educación, Turismo y Salud y sus nuevos equipos técnicos para realizar una inducción al PDC. Se confirma continuidad de actividades de estos ministerios en el marco del PDC. Se espera confirmación de los equipos técnicos en el Ministerio de Educación en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
Julio 2010	Misión de evaluación

2.4. Ejecución presupuestaria

De acuerdo a los datos proporcionados por la Unidad de Coordinación del PDC, durante el primer año de implementación el Programa ha ejecutado aproximadamente el 81% del presupuesto planificado para el período, superando abundantemente la meta del 70% de ejecución prevista como mínimo para pedir el segundo desembolso. A junio del 2010, 16 meses después del inicio efectivo de las actividades del PDC, el porcentaje de ejecución sobre el total del presupuesto para los tres años equivale aproximadamente al 34%. Estos datos muestran que el Programa se está ejecutando de manera relativamente ágil y, no obstante un pequeño atraso, tiene el potencial para cumplir con sus metas de ejecución en los tres años previstos. También hay que señalar que durante el primer cuatrimestre del 2010 se ha dado una inflexión en el ritmo de ejecución presupuestaria, lo cual se debe en buena medida a algunas dificultades que han habido para consolidar toda la información y para conseguir todas las aprobaciones necesarias para pedir el segundo desembolso. Este proceso comenzó en noviembre de 2009 y terminó en Marzo de 2010, siendo el segundo desembolso efectuado en Abril 2010.

Actualmente, el componente que está más avanzado en la ejecución es el de adecuación del marco político y legal, mientras que los menores niveles de avance se observan en el tercer eje de trabajo; al respecto cabe señalar que muchas de las actividades comprendidas en este eje están planificadas para el segundo y tercer año de implementación, lo cual puede explicar los menores niveles de ejecución presupuestaria. En el cuadro 2 se ilustra la ejecución por efecto a Junio del 2010, sobre el total del presupuesto del PDC.

Cuadro 2
Porcentaje de ejecución por efecto al 30 de Junio 2010, sobre el total del presupuesto del Programa (in USD)

Efectos	Productos	Presupuesto Asignado in USD	% De Ejecución
1. Se fortalece el ejercicio de los derechos culturales, se incrementa la participación política, se reduce la discriminación y se promueve la igualdad de oportunidades de los grupos excluidos por razones étnicas, a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas interculturales	1.1. Rediseñada la institucionalidad y la normativa y reforzadas las capacidades institucionales de los organismos responsables de las políticas y programas interculturales	699,000.00	69.91%
	1.2. Se construyen capacidades nacionales y locales para que los organismos pertinentes garanticen el acceso de la población, en particular de mujeres y niños indígenas y afroecuatorianos a servicios de salud culturalmente apropiados y a programas de educación intercultural de calidad, precautelando los conocimientos y los sistemas de valores propios.	506,000.00	25.83%
	1.3 Se fomenta el liderazgo, conocimiento, diálogo intercultural, participación, vigilancia de las políticas públicas por parte de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos, con énfasis en jóvenes y mujeres	204,000.00	22.70%
	1.4 Se promueven y se apoyan procesos de investigación, valoración, conservación, y difusión del patrimonio cultural y natural.	185,000.00	2.89%
	Subtotal efecto 1	1,594,000.00	42.10%
2. Poblaciones excluidas por razones étnicas amplían sus oportunidades de desarrollo humano y de revitalización cultural a través del impulso a emprendimientos culturales y creativos.	2.1. Bajo un enfoque de revitalización cultural se apoyan emprendimientos innovadores para organizaciones locales que permitan la construcción de medios de vida sostenibles y garanticen el manejo y conservación del patrimonio natural y cultural.	1,826,000.00	33.17%
	Subtotal efecto 2	1,826,000.00	33.17%
3. Se fortalece el sistema nacional y local de planificación mediante la construcción de capacidades nacionales y locales en la producción, análisis, uso, difusión de información estadística pertinente a la diversidad cultural y étnica para la toma de decisiones en políticas públicas.	3.1 El Sistema de Planificación Nacional y Local cuenta con información estadística desagregada que evidencie las brechas de discriminación y exclusión por razones étnicas y culturales.	672,000.00	16.72%
	3.2 Se fomenta la cultura estadística entre tomadores de decisiones y técnicos de nivel central y local para que conozcan, usen los sistemas de información en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de desarrollo del país	90,000.00	19.00%
	Subtotal efecto 3	762,000.00	16.99%
ADMINISTRACION		958,190.00	35.46%
	TOTAL	5,140,190.00	33.97%
	7% overhead	359,813.30	
	TOTAL GENERAL	5,500,003.00	

El cuadro 3 ilustra la ejecución por agencia sobre el presupuesto del primer año y del segundo año.

Cuadro 3.
Porcentajes de ejecución por Agencia sobre lo planificado para el primero año y el segundo año (in USD)¹¹

	UNFPA	FAO	UNICEF	PNUD	UNESCO	UNIFEM	OMT	TOTAL PDC
Primer Año	81.86%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	82.26%	92.87%
Segundo Año¹²	0%	17.72%	26.72%	12.26%	0.66%	39.76%	0%	18.97%

En el caso del UNFPA, UNESCO y OMT se reportan porcentajes de ejecución próximos o equivalentes a los cero ya que se esta completando la ejecución del remanente del primer año.

3. NIVELES DE ANÁLISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Como se ha mencionado anteriormente, el PDC pretende contribuir en el desafío que representa para el Ecuador la transición hacia un nuevo marco político y legal, una nueva arquitectura institucional y una cultura de diálogo intercultural, que responda al proyecto constitucional de un Estado plurinacional. La eficiencia en la implementación del PDC o su eficacia en concretar los insumos en bienes y servicios relevantes y de calidad puede contribuir a este proceso, pero existe una serie de factores externos al Programa, esencialmente de carácter político, que incide significativamente en su mayor o menor efectividad.

Quizás, el nudo central del cual se desprenden oportunidades y riesgos políticos para el PDC sea la diversidad de visiones sobre el alcance, las modalidades y los ritmos de implementación de los principios constitucionales; esta diversidad de visiones existe tanto entre el Estado y algunos grupos de la sociedad civil, cuanto entre diversos órganos y autoridades dentro del Estado. Esto se da alrededor de temas legales, como por ejemplo la Ley de Consulta, que incorpora los principios de la Convención 169 de la OIT y está actualmente pendiente del fallo de la Corte de Constitucionalidad¹³, o la articulación entre justicia indígena y justicia ordinaria, pero también alrededor de temas mas intangibles, como el reconocimiento y la valorización de los saberes tradicionales en temas de salud y educación, o en distintas formas de expresión cultural. Estos factores externos influyen la posibilidad de incidir en cambios efectivos a nivel legal, institucional o social, que se ponen en un nivel intermedio entre los bienes y servicios entregados por el PDC y el impacto de largo plazo medible en términos de condiciones de vida de la población.

Un eje de intervención en el que el PDC puede tener en el corto plazo un impacto más directo y visible en términos de condiciones de vida, aunque circunscrito a territorios y grupos meta seleccionados, es el de apoyo a los emprendimientos productivos y creativos. Al respecto, cabe mencionar que, más allá de la dimensión política que se mencionó, existen otros factores, tanto externos como internos al Programa, que influyen su desempeño en este ámbito, y que tienen que ver con el diseño del Programa y con su proceso de implementación que serán analizados más adelante en este capítulo.

¹¹ La ejecución del segundo año llega hasta Abril 2010

¹² Hasta Junio 2010

¹³ De la sentencia de la Corte de Constitucionalidad sobre la Ley de Consulta dependerán también los procesos de aprobación de una serie de Leyes consideradas estratégicas para el país, como la Ley de Agua, La Ley Orgánica de Circunscripción del Territorio, la Ley de Comunicación, o el Código de Ordenamiento Territorial, entre otras, donde más se hace evidente el desafío de articular el autoridad del Estado central con el poder local y las autoridades indígenas.

3.1. Principales avances y efectos emergentes

Eje 1: Políticas Públicas y Marco legal

En este ámbito de trabajo el PDC ha generado un flujo significativo de productos y servicios cuya calidad es reconocida por los informantes consultados. Todavía es temprano para poder observar efectos consolidados, pero sin duda los productos concretados por el programa constituyen una importante base de información, análisis y propuestas para la adecuación del marco político, legal e institucional en las directrices indicadas por la Constitución. A los productos entregados, se agrega una dimensión menos tangible en que se enfoca trabajo del PDC, y que tiene que ver con la sensibilización y la incidencia política para que las propuestas apoyadas por el Programa sean efectivamente institucionalizadas a nivel nacional y local.

Un ejemplo importante del trabajo del PDC es la formulación participativa y la sucesiva institucionalización del Plan Plurinacional contra el Racismo. El Plan fue formulado a través de la coordinación entre varios Ministerios de línea y con la participación de representantes de los distintos pueblos y nacionalidades del Ecuador y se ha convertido en política pública mediante Decreto Ejecutivo N.60, firmado por el Sr. Presidente de la República. De acuerdo a los entrevistados que han estado directamente involucrados en la concepción y diseño del Plan, el desafío pendiente ahora es su implementación, lo cual requiere la divulgación de su contenido y la construcción de alianzas, dentro y fuera del Estado, para conseguir los fondos y la coordinación interinstitucional que se necesita para su ejecución. Para tal efecto, el Ministerio Coordinador de Patrimonio esta en proceso de contratar un Gerente del Plan que estará al frente de estos desafíos. La responsabilidad principal para la cobertura financiera del Plan reside en el Estado, sin embargo también pueden existir oportunidades en la cooperación internacional. En este sentido, los 4 Programas financiados por el F-ODM, que suman un presupuesto de más de 20 millones de dólares, pueden ofrecer algunas oportunidades.

En cuanto a la divulgación del contenido del Plan cabe destacar que el PDC ha apoyado la realización de una serie de seminarios a nivel local y nacional sobre políticas públicas interculturales, utilizando el Plan Contra el Racismo y el Informe ODM para Pueblos y Nacionalidades como base para la discusión. Las actas de estos seminarios han sido publicadas y están a disposición como insumos para la formulación de políticas a nivel nacional y local.

Otro ámbito en el que el trabajo del PDC es positivamente reconocido y está comenzando a dar resultados visibles es el de la salud intercultural. Los esfuerzos del PDC se han centrado, por un lado en posicionar el tema de la salud intercultural en el agenda pública y en fortalecer las capacidades del Ministerio de Salud como ente rector de la política y, por el otro en experimentar modelos de salud intercultural a nivel local.

Concretamente, con el apoyo del PDC se han diseñado dos mallas curriculares para estudios de postgrado en Salud Pública Intercultural y en Gestión Pública Intercultural, solicitadas respectivamente por el Ministerio de Salud y el Ministerio Coordinador de Patrimonio. A nivel local, se ha apoyado la realización de encuestas en las tres provincias cubiertas por el PDC para identificar los principales factores que inciden en el acceso a los servicios de salud reproductiva de parte de las mujeres indígenas y afroecuatorianas. Estas encuestas han revelado que los principales factores de exclusión tienen que ver con el trato discriminatorio y culturalmente no adecuado, lo cual hace que las mujeres no se sientan cómodas y seguras en acudir a los servicios públicos de salud. En la provincia de Chimborazo, por ejemplo, de acuerdo a los datos promocionados por la Dirección provincial de salud, el 80% de los partos se hace en casa con la asistencia de una partera tradicional, aumentándose el riesgo de muerte materna frente a complicaciones que necesiten de intervención quirúrgica.

La identificación de los factores físicos, lingüísticos, simbólicos y rituales¹⁴ que inciden en la desconfianza hacia la estructura de salud pública y, finalmente en las tasas de mortalidad materno infantil, ha permitido el diseño pertinente de modelos de parto culturalmente adecuado que se están experimentando en las tres provincias de intervención. Dichos modelos incluyen esencialmente la adecuación de las instalaciones físicas de los hospitales, la superación de las barreras lingüísticas y la participación de las parteras que acompañan a las gestantes antes, durante y después del parto. Actualmente en la provincia de Chimborazo hay tres modelos, en los cantones de **Alausí, Colta y Guamote**, dos de estos modelos están en funcionamiento, y otro que se está a punto de activar; en la provincia de Sucumbíos hay uno en funcionamiento y otro en construcción. En la provincia de Esmeralda, de acuerdo a las entrevistas realizadas, para concretar el modelo falta todavía un mayor conocimiento de la cultura local y de las necesidades propias de las mujeres afroecuatorianas.

La experimentación de estos modelos ayuda también a crear un puente entre lo local y lo nacional, en la medida en que permite estandarizar parámetros de salud intercultural para el diseño de políticas públicas nacionales. Para tal efecto, se ha elaborado una guía metodológica para la atención de embarazo, parto y postparto culturalmente adecuados, que será utilizada en la capacitación del personal de salud a nivel nacional. Asimismo, se han elaborado insumos para la definición del rol de las parteras en el sistema nacional de salud.

En este escenario generalmente positivo, y con potencial impacto en la reducción de la mortalidad materno infantil, se presentan también algunos desafíos de sostenibilidad, sobre todo relacionado a los servicios de las parteras. En la cultura indígena, los servicios de las parteras se dan en el marco de un sistema relacional de reciprocidad, sin embargo, los servicios que ellas prestan en el sistema de salud oficial y los esfuerzos para su desplazamiento a los hospitales no son remunerados por parte de las instituciones de salud. De acuerdo a los informantes consultados, esto es un punto fundamental para garantizar la continuidad de los servicios y la sostenibilidad de los modelos. El desafío no es solamente financiero. La institucionalización de los modelos y la cobertura de sus costos en el presupuesto del Ministerio de Salud implica la disponibilidad de recursos, pero también la apertura para reconocer la importancia de la interculturalidad en salud, no solamente como forma de respecto a las prácticas y valores de los distintos pueblos y nacionalidades del Ecuador, sino por su eficacia en contribuir directamente a mejorar las condiciones de salud de la población y en particular a reducir la mortalidad materna. Bajo este punto de vista el PDC tiene el desafío de seguir apoyando los modelos de salud intercultural hasta que lleguen a un nivel de maduración que permita demostrar claramente su eficacia en términos numéricos y a la vez de trabajar en ámbito nacional para incidir a nivel político y garantizar continuidad frente a cambios de autoridades ministeriales.

Una tercera línea de trabajo del PDC en el eje 1 es la del pluralismo jurídico, en un marco de respeto de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución del Ecuador. En esta línea, el Programa ha apoyado la realización de estudios de antropología jurídica para la construcción de una línea de base de los sistemas jurídicos indígenas, como punto de partida para la formulación del Anteproyecto de Ley de Cooperación y Coordinación entre el Sistema de Justicia Indígena y el Sistema de Justicia Ordinaria. Esto es, quizás, el ámbito de trabajo en el cual más se evidencian y más inciden los factores políticos y las distintas visiones sobre la implementación del concepto de Estado plurinacional que se mencionaron al inicio de este

¹⁴ El factor lingüístico es muy importante para las mujeres indígenas, que no siempre saben hablar o se sienten suficientemente cómodas hablando en castellano; hay otros elementos simbólicos y rituales de la cultura indígena frente a los cuales los servicios y las instalaciones públicas normalmente no son adecuados: las sábanas blancas de las camas hospitalarias, por ejemplo, generan incomodidad ya que el blanco en la cultura Kichwa es un símbolo de muerte; asimismo, el metal de las camas hospitalarias es considerado un elemento demasiado frío y poco acogedor; las mujeres indígenas están tradicionalmente acostumbradas a parir de pie o agachadas y a realizar un ritual de entierro de la placenta una vez que el bebé ha nacido, lo cual no es posible en las normales instalaciones de un hospital público.

capítulo. De hecho, de acuerdo a los entrevistados, durante los últimos tiempos las diversas posiciones se han radicalizado en un esquema de confrontación, que no favorece el diálogo intercultural sobre un tema delicado como el del pluralismo jurídico, para lo cual, más allá de los principios constitucionales no existe un cuadro normativo de referencia. Este contexto evidencia la importancia del trabajo del PDC y la necesidad de llegar cuanto antes a una solución consensuada entre el Estado y los distintos sectores sociales.

En esta compleja situación el PDC ha intentado responder en dos líneas paralelas y complementarias. Por un lado, ha reaccionado de manera flexible y rápida al pedido del Gobierno de acelerar el proceso de formulación del anteproyecto de Ley de Justicia Indígena para llenar cuanto antes el vacío normativo. [La labor del Ministerio Coordinador de Patrimonio y del Ministerio de Justicia en el marco del PDC ha sido destacado por el Relator de la ONU para cuestiones indígenas en su informe del 28 de junio del 2010. Asimismo, la respuesta de la ONU a las demandas del Gobierno ha sido positivamente valorada por las autoridades nacionales entrevistadas, aunque según otros informantes esto ha implicado privilegiar la eficiencia y la rapidez sobre la naturaleza participativa del proceso de formulación de la Ley, con consecuencia en término de búsqueda de consensos amplios en los sectores sociales. Esta es, por ejemplo, la posición de la OACDH, según la cual, aún adaptando a la coyuntura política los momentos y medios para hacer efectiva la participación, es necesario apoyar el proceso participativo \(que consiste principalmente en la consulta previa a los pueblos indígenas sobre la propuesta de ley\), como lo establecen los estándares internacionales de DDHH y lo recomienda el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Los.](#)

Por otro lado, el PDC ha buscado alianzas en ámbito internacional, con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, con el Programa Regional de la OIT que apoya la implementación de la Convención 169 y con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los Indígenas, que, a raíz de una invitación del Gobierno del Ecuador, visitó el país por segunda vez en diciembre de 2009¹⁵. El Relator, en su comunicado oficial presentado en Ginebra el 8 de Junio de 2010 ha relevado la situación de tensión existente en el País y ha exhortado a las autoridades ecuatorianas a *redoblar sus esfuerzos para fortalecer las capacidades tanto de la justicia ordinaria como de la justicia indígena, de modo que ambas sean instrumentos efectivos de lucha contra la impunidad dentro del respeto a los derechos humanos*¹⁶.

En esta misma línea de trabajo, el PDC ha apoyado también el diseño de módulos de capacitación sobre los derechos humanos y los derechos colectivos, en coordinación con la fuerzas armadas, la policía nacional, la Defensoría del Pueblo y sector de justicia.

En apoyo a la implementación de la nueva arquitectura institucional del Estado, el PDC esta acompañando la transformación de las Confederaciones de Pueblos Afroecuatoriano e Indígenas (CODAE, CODEMPE) en los denominados Consejos de Igualdad. Los Consejos de Igualdad tendrán el compito de velar que las políticas diseñadas e implementadas por los ministerios de línea sean coherentes con los principios de igualdad entre pueblos y nacionalidades del Ecuador establecidos en la Constitución. Para acompañar este proceso el PDC ha apoyado la CODAE y el CODEMPE con la realización de estudios de sistematización de su experiencia y propuesta de arreglos institucionales para la conformación de los Consejos. Esta transición, sin embargo, se ve también afectada por distintas visiones políticas sobre la naturaleza de los Consejos, su estructura organizativa y el alcance de su rol en cuanto órgano de supervisión de las políticas, por lo cual actualmente es difícil prever cual será el resultado de este proceso.

¹⁵ La primera visita fue en Mayo de 2008, a invitación del Presidente de la Asamblea Constituyente.

¹⁶ Ref. http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/index.php?option=com_content&view=article&id=528:rel-justicia-ecuador&catid=166:news-relator&Itemid=267

Finalmente, otra línea de trabajo en el eje de políticas públicas del PDC tiene que ver con la educación intercultural bilingüe. En esta línea el trabajo se ha centrado en el análisis de la inversión social en educación bilingüe con el Ministerio de Finanzas y el Ministerio Coordinador de Patrimonio, para generar insumos para la toma de decisiones en políticas públicas interculturales. Además, se está apoyando la realización de paquetes educativos culturalmente adecuados y la publicación de diccionarios en varios idiomas indígenas. Más allá de las actividades y productos realizados, de acuerdo a los entrevistados durante la misión a Ecuador y las visitas de campo en las provincias, hay una serie de desafíos que se enfrentan en el tema de la educación intercultural bilingüe. Un problema destacado por los informantes es el de la calidad de la educación intercultural bilingüe. En esta línea de razonamiento, se ha señalado el riesgo que la educación intercultural sea relegada a las áreas indígenas y afroecuatorianas, de tal manera que bajo el lema de la educación culturalmente adecuada y de la educación bilingüe se produzca un proceso que, si por un lado valoriza las identidades locales por el otro las relega en un universo cerrado en sí mismo con una calidad educativa inferior a la hispana, limitando en consecuencia también el acceso a la educación superior y a esferas de poder en ámbito nacional. Al respecto, la evaluación ha registrado durante las visitas de campo una clara demanda de favorecer el acceso a la educación superior mediante programas de becas para indígenas y afroecuatorianos, hombres y mujeres. El programa no tiene recursos suficientes para satisfacer todas las demandas, pero tiene la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con otros actores que puedan contribuir. Asimismo, los Comités Provinciales de Gestión del Programa son espacios donde se pueda dar, y de hecho se está dando, una articulación entre los actores del estado y de la sociedad involucrados en la educación, para identificar y consensuar líneas de trabajo coordinado que vayan en la dirección de una mayor transversalización de la educación intercultural y un mejoramiento de la calidad de la educación bilingüe.

Eje 2: Revitalización cultural, interculturalidad y emprendimientos económicos:

En este eje de trabajo el PDC está apoyando una serie de iniciativas diversas como la producción artesanal, la recuperación de técnicas de cultivo y pesca tradicionales, o la producción musical, entre otras, en una óptica de seguridad alimentaria, generación de ingresos, valorización de las expresiones culturales locales y tutela del medioambiente y la biodiversidad. El fortalecimiento de las capacidades organizativas de los grupos beneficiarios, el empoderamiento de las mujeres en una perspectiva de igualdad de género y el enfoque ambiental son ejes transversales a todas las iniciativas apoyadas. [El programa también apoya emprendimientos relacionados a turismo, siendo el enfoque principal el turismo cultural a través de la puesta en valor de los elementos patrimoniales para alcanzar la sostenibilidad social y ambiental.](#)

Con base en criterios predefinidos plasmados en una matriz de calificación de propuestas¹⁷ se han seleccionado 27 emprendimientos: 8 en la provincia de Sucumbíos, 10 en la provincia de Esmeraldas y 9 en la provincia de Chimborazo. La adopción de criterios transparentes para la selección de las iniciativas ha sido un elemento importante de la estrategia de intervención ya que ha dado credibilidad al Programa frente a la población local, lo cual se evidencia tanto en algunas de las entrevistas realizadas como en el fuerte poder de convocatoria que la evaluación ha podido constatar en la reuniones de los Comités Provinciales de Gestión y Apoyo a las cuales se ha participado durante la misión al país.

¹⁷ La matriz de selección está estructurada en cinco dimensiones fundamentales: 1) Enfoque ambiental; 2) organización participativa-ubicación; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Medio de vida sostenible - Viabilidad económica; 5) Administración de recursos

De acuerdo a las visitas de observación directa y a las reuniones con los beneficiarios, los emprendimientos impulsados por el PDC responden de manera pertinente a las necesidades locales y están generando resultados en términos de seguridad alimentaria, fortalecimiento de capacidades organizativas y empoderamiento de los grupos. En el caso de Mayorazgo, por ejemplo, a partir de los insumos y la asistencia técnica prestada por el Programa, la comunidad ya está produciendo panes y helados en una cantidad y calidad que les permite colocarlos en el mercado local y generar ingresos mínimos para el sustento de la comunidad. Los miembros de la comunidad con los que el evaluador ha tenido oportunidad de conversar han destacado el hecho que la realización de este proyecto se debe a su propia iniciativa y han resaltado su total conciencia de que el éxito o el fracaso del proyecto dependerá de su compromiso y determinación, demostrando así un alto nivel de apropiación y sentido de responsabilidad, lo cual es una buena premisa para la sostenibilidad de la iniciativa.

Dinámicas parecidas se han relevado en el caso de la Cooperativa de Mujeres Pachamama, que ya esta produciendo textiles para la venta y donde hay un fuerte compromiso de parte las mujeres para cumplir con las metas del proyecto a través de un sistema de rotación de trabajo en la cooperativa. Al respecto, cabe mencionar que la cooperativa no es la única actividad para sus integrantes, sino que se trata de un trabajo adicional que se suma a otras responsabilidades en la economía familiar y en el cuidado de los hijos.

La cooperativa de pescadores artesanales de la Tonchigue, en la provincia de Esmeraldas es otra iniciativa que esta mostrando buenos resultados. Gracias a los aportes del PDC, la cooperativa ha podido solucionar dos problemas fundamentales: el acceso al agua intubada y la disponibilidad de un sistema de refrigeración del pescado. Esto ha permitido bajar significativamente los costos de producción y agregar valor a su productos, siendo ahora posible lavar el pescado (sin tener que comprar el agua) y congelarlo, resultando esto en una mayor capacidad de abastecimiento y con mayor calidad. Un tema que los beneficiarios han resaltado durante las entrevistas, y que se menciona también en los informes de seguimiento al proyecto, es la necesidad de obtener un capital de partida para constituir una cooperativa de ahorro y crédito que garantice la solvencia inmediata a los pescadores, cuando llegan a vender su producto a la cooperativa. Actualmente, la cooperativa solo puede pagar su socios cuando el producto haya sido vendido colectivamente en el mercado, de tal manera que los propios socios, en algunos casos, se ven obligado por necesidad a vender su producto a otros mediadores que, si bien a un precio menor, pueden garantizar el pago de inmediato. Esto representa un cuello de botella para el pleno despliegue de la cooperativa y finalmente para su propia sobrevivencia.

El Mercado Artesanal de Esmeraldas es una experiencia en su fase de arranque que pero demuestra buen potencial de éxito. Gracias a un acuerdo con la Municipalidad que ha cedido gratuitamente las instalaciones en el centro de la ciudad, la Asociación de Artesanos integrada por personas Afroecuatorianas, Epera y Chachi, cuenta ahora con una espacio para la comercialización de sus productos. También en este caso los asociados han manifestado necesidades que el PDC actualmente no esta atendiendo y quizás no pueda tender directamente. En particular, hay demanda para establecer vínculos con mercados internacionales para la exportación de sus productos.

Estas demandas, que el PDC no pude atender directamente, evidencian la necesidad establecer alianzas estratégicas con otros actores nacionales e internacionales para complementar sus acciones y grantizar mayor sostenibilidad económica a los emprendimientos.

Mas allá de los casos específicos, hay algunas lecciones generales que se pueden extraer de la revisión de la documentación disponible y de las visitas a las provincias, considerando también que el apoyo a los emprendimientos productivos es el eje del PDC que mas se concreta en ámbito local y donde más se hacen visibles los desafíos de articulación y coordinación entre la pluralidad y diversidad de actores involucrados.

Una diferencia rescontrada entre las dos provincias visitadas, es que en el caso de Chimborazo parece ser mas fuerte el enfoque de trabajo comunitario mientras que en Esmeraldas parece

dominar una lógica empresarial no necesariamente vinculada a la comunidad, sino a individuos o grupos con intereses económicos en común. Esto según algunos informantes se debe a las características culturales propia de cada provincia y requiera una modulación adecuada de la metodología de intervención para adaptarse al contexto.

Otra punto de análisis es la operacionalización en este eje de trabajo de los vínculos conceptuales entre cultura y desarrollo. Varias de las iniciativas apoyadas por el PDC, más allá de sus títulos o vínculos formales con la valorización de técnicas de trabajo ancestral, con el medio ambiente y la tutela de la biodiversidad, están directamente enfocadas en garantizar la seguridad alimentaria. La producción de helados o de panes con harina de trigo, o la producción de textiles con material sintético difícilmente pueden calificarse como operaciones de rescate cultural o técnicas de producción ancestrales del mundo andino. Por otro lado, la [siembra de semillas autóctonas es parte de un esfuerzo de recuperación de la cultura y evitar el uso de productos químicos es parte de garantizar un enfoque de conservación de la biodiversidad. En ambos casos, independientemente del debate conceptual o técnico, estas iniciativas](#) contribuyen a la seguridad alimentaria y, como han reiterado varias personas entrevistadas en el terreno, no pueden existir condiciones propicias para al diálogo intercultural y la valorización de la diversidad cultural en situaciones de hambre. Asimismo, los socios de la cooperativa de pescadores de Tonchingue, por ejemplo, en ningún momento han hecho referencia a la dimensión “cultural” o artesanal de su trabajo, mostrándose fundamentalmente preocupados por la dimensión de rentabilidad económica de su emprendimiento para mejorar sus condiciones de vida. Bajo este punto de vista, aunque se podría argumentar que algunas de las iniciativas no caben directamente en una óptica de cultura y desarrollo, las iniciativas apoyadas por el PDC resultan pertinentes en el contexto general de un esfuerzo de favorecer la igualdad y el respeto mutuo entre los varios pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Sin embargo, hay también iniciativas en las que la vinculación entre la dimensión de rescate cultural y la económica es mucho más fuerte, tanto en línea teórica como en la percepción de los propios beneficiarios. Esto es el caso, por ejemplo, de los asociados del Mercado Artesanal de Esmeraldas y de otras iniciativas que han sido presentadas en las reuniones con los Comités de Gestión donde han participado representantes de todos los emprendimientos, tanto en Esmeralda como en Chimborazo. Juzgando por las observaciones hechas durante las reuniones, en Esmeraldas parece ser más fuerte el enfoque de industrias culturales propiamente dichas entendidas como iniciativas que articulan el rescate y el reconocimiento de la cultura local con la generación de ingresos, en el caso de Chimborazo, en cambio, a la par de las iniciativas de seguridad alimentaria es mas fuerte el debate político sobre temas como el bilingüismo, el pluralismo jurídico y la salud intercultural, lo cual se debe a la mayor fuerza y trayectoria política del movimiento indígena en esta región.

Los enfoques transversales de igualdad de genero, fortalecimiento organizativo y tutela del medio ambiente se están implementando a través de un plan de capacitación que ha sido diseñado en conjunto por las Agencias ONU que participan en el Programa.

Al respecto, cabe mencionar que, si por un lado hay esfuerzos positivos de coordinación interagencial en el apoyo a los emprendimientos, por el otro hay factores que inciden negativamente en la coordinación y finalmente en el fortalecimiento de los grupos beneficiarios. Estos puntos se abordarán más adelante en la sección de análisis del proceso de implementación.

Eje 3: Estadísticas y sistemas de información desagregados

La disponibilidad de información estadística desagregada es una base fundamental para el diseño y la implementación de políticas interculturales. En este ámbito el PDC ha apoyado el diseño y la programación del portal del [Sistema Nacional de Información \(SNI\)](#) y dentro de ello

la actualización de los sistemas de información sociodemográfica. Además, con el apoyo financiero del Programa se ha diseñado un sistema de indicadores de patrimonio, que representa una base de información desagregada a ser alimentada por los diferentes Ministerios de Línea y que confluye en el SNI.

El PDC ha apoyado al Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador en sus actualizaciones periódicas (la producción de estadística oficial es de carácter mensual para el Sistema de Encuestas a Hogares, y anual para algunos registros administrativos) con el propósito de disponer información actualizada sobre el bienestar de toda la población.

Un ámbito importante de trabajo son las implicaciones de las estrategias implementadas por la Comisión Nacional de Estadística de los Pueblos Indígena, Afro ecuatoriano y Montubio - (CONEPIA/INEC) en el marco del PDC. En primera instancia, cabe destacar el trabajo realizado por la CONEPIA para fomentar la cultura estadística en el Ecuador, tanto en la producción, como en el análisis y difusión de la información con una perspectiva de los derechos de los pueblos y nacionalidades.

Adicionalmente, en el marco del PDC, la CONEPIA, ha venido trabajando en la definición de las preguntas censales que lograrán capturar adecuadamente la identificación étnico cultural de toda la población del Ecuador. Estas preguntas asimismo, han sido probadas exitosamente en campo, y validadas por las organizaciones de base de todos los pueblos y nacionalidades del Ecuador, a través de sus consejos de igualdad (CODENPE, CODAE y CODEPMOC) y los miembros de la asamblea de la CONEPIA en donde participan varias organizaciones de base, ministerios de línea, ministerios coordinadores, agencias del sistema naciones unidas, y otros.

La importancia de estas preguntas censales validadas participativamente y probadas exitosamente en terreno, permitirá disponer de información fidedigna y validada sobre las condiciones del bienestar de las nacionalidades y pueblos. Este proceso es de gran relevancia tanto técnica como política, pues el Censo es la única fuente de información que permite conocer el estado del bienestar de la población (educación, salud, empleo, demografía, seguridad social, otros), y desagregar los datos en lo étnico cultural sin caer en las limitaciones de los diseños muestrales, que en general no permiten una desagregación tan adecuada como la de los censos

Asimismo, en este ámbito, la participación social en las etapas del censo, juega un rol importante en el éxito de los resultados. Por ejemplo, el anterior censo (2001), posiblemente no reflejó adecuadamente el conteo de los pueblos y nacionalidades. Y la causa de este resultado, fue la ausencia de la participación en los procesos de planificación e implementación del censo por parte de las nacionalidades y pueblos.

Por este motivo, la CONEPIA/INEC en el marco del PDC, ha implementado una mesa de comunicación intercultural que esta armonizada con la campaña oficial del Censo, experiencia vale destacar, única en su tipo en Latinoamérica. Esta mesa, es la encargada de guiar, apoyar, y consensuar una campaña nacional por la auto identificación, mediante el diseño y apoyo a la implementación de una estrategia comunicacional integrada a la campaña oficial, pero diseñada estratégicamente para mantener, acentuar y revalorizar la identidad de los pueblos y nacionalidades en el censo 2010, que además tendrá un efecto positivo (una externalidad positiva), y servirá para que la población se auto identifique en los diversos registros administrativos y encuestas a hogares oficiales del país, que se levantan regularmente. En esta mesa conformada en el marco del PDC, se establecen mecanismo de participación de los líderes y dirigentes con la finalidad de que se constituyan en los portavoces de la campaña, quienes ayudaran también en la constitución de las juntas promotoras de los pueblos y nacionalidades que faciliten la cobertura y la calidad de la información en el levantamiento censal.

A nivel local, el Programa ha apoyado la experimentación de un sistema Cantonal de Información en el Cantón Pimampiro, que será la base para su aplicación un en todos los cantones del País.

Un desafío señalado por los entrevistados es lo de asegurarse que todas las iniciativas de recopilación de información (encuestas, estudios etc..) se inserten armónicamente en el marco de los parámetros establecidos en SIISE, lo cual requiere de un esfuerzo de coordinación entre las instituciones del Estado en primer lugar, pero también de un esfuerzo de parte de las Agencias de la ONU para evitar que cada una trabaje en iniciativas paralelas de levantamiento de datos con la que percibe como su contraparte natural alimentando así la descoordinación entre los actores nacionales.

Comunicación

De manera transversal a los tres ejes de intervención el PDC ha elaborado una estrategia de comunicación que se articula en dos líneas. Por un lado, visibilizar al Programa como un generador de insumos de interculturalidad y, por el otro, promover la creación de espacios comunicativos interculturales locales. La primera línea, -visibilización- se refiere a la realización de acciones que permitan difundir los productos del Programa como herramientas de interculturalidad para la sociedad, a través de eventos y gestión de prensa externa e interna; la segunda -comunicación intercultural- comprende la realización de acciones de comunicación participativa con actores relacionados al Programa.

En la línea de comunicación intercultural se planificó la realización de talleres de producción radiofónica, considerando que la radio es un medio de comunicación de alto impacto en las provincias donde se ejecuta el Programa, cercano a las audiencias que se pretende alcanzar, y cuyas características permiten generar espacios participativos y creativos. El objetivo es construir y producir radio revistas que aborden la interculturalidad y el patrimonio inmaterial desde la visión y experiencia particular de los actores locales, tratando los temas que genera el Programa en cuanto a políticas públicas, emprendimientos e información. Se pretende que las radio revistas generen formas propias de producción radiofónica y de creación discursiva sobre interculturalidad.

En una primera fase (año 2010) se espera capacitar en producción radiofónica a los actores invitados: gobiernos provinciales y locales, instituciones estatales y civiles, gestores culturales, miembros de los emprendimientos (pueblos y nacionalidades) y universidades. En una segunda fase (año 2011) se espera promover entre ellos la formación de redes de “comunicadores populares”, para que produzcan sus propios programas. Paralelamente, se debe trabajar en el logro de alianzas con los directores de las emisoras de radio locales, para asegurar espacios asequibles para la grabación y transmisión de los programas.

A la fecha, además del apoyo a la publicación de los documentos producidos por el programa, se han realizados dos talleres radiales con la participación directa de los beneficiarios, sobre temas de interculturalidad y lucha contra la discriminación.

La metodología para la realización de los talleres se define como sigue:

Facilitadora. No se apoya en materiales teóricos complejos sino básicos: Manual de José Ignacio Vigil, serie de CIESPAL, periódicos nacionales y locales, publicaciones del Programa y productos comunicacionales institucionales del Ministerio de Patrimonio y Naciones Unidas. Cabe mencionar que estos últimos adquieren una doble función: por un lado didáctica y por otro informativa de las acciones del Programa.

Práctica. El contenido y las reflexiones sobre los temas de la currícula (radio, noticias, lenguaje, radio revista, guión, improvisación, etc.) surgen no tanto de análisis teóricos realizados por los instructores sino de ejercicios prácticos realizados por los participantes. Al segundo día ya están grabando en los estudios de la emisora.

Reflexiva. El primer ejercicio práctico del taller muestra la carencia de información local en los medios de comunicación, convirtiéndose en la oportunidad para evidenciar la riqueza de la diversidad cultural del país y la importancia de la interculturalidad como espacio de encuentro en términos de reconocimiento y reciprocidad.

Participativa. Los ejercicios son grupales e individuales, por lo que todos los invitados trabajan. La comprensión de que sus actividades cotidianas son el tema central de la radio revista por el valor cultural que contienen, logra que todos sientan que tienen algo que decir. De esa manera se abordan los temas relacionados con el Programa: derechos, políticas, ambiente, territorio, desarrollo, revitalización cultural, discriminación, cultura, etc.

Motivadora. La construcción de las notas de la radio revista propicia la creatividad en el uso de recursos. Los participantes se apoyan en la dramatización y en las habilidades de los gestores culturales, logrando productos propios y espontáneos. Así mismo, la fluidez de la radio permite que los participantes usen sus lenguas propias. Por último, los participantes se sienten altamente motivados al saber que van a grabar en una emisora de radio, pues por lo general no han tenido la oportunidad de hacerlo antes.¹⁸

3.2. Diseño del Programa

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el PDC fue diseñado a través de un proceso participativo que vio el involucramiento de actores nacionales tanto del Estado como de la sociedad civil. En particular, la Secretaría Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Frente Social, el CODAE y el CODEMPE jugaron un papel activo. La Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional todavía no existía como tal en el momento en que se diseñó el Programa¹⁹, sin embargo a medida que se fue conformando se fue apropiando del Programa.

La pertinencia de los ejes de intervención del PDC es largamente reconocida. En este sentido, la participación de la SENPLADES en el diseño del Programa fue clave para garantizar la alineación con las políticas nacionales. Además, un elemento que vale la pena destacar, y que ha contribuido grandemente a la apropiación nacional de la cual goza hoy en día el PDC es que, si bien el Programa se diseñó en un contexto político institucional distinto a lo de hoy, todos los estándares internacionales de derechos individuales y colectivos en los cuales se fundamentó el diseño del programa hoy en día son garantizados por la Constitución de la República.

La división del trabajo entre las distintas Agencias de la ONU responde a una lógica de complementariedad y de valor agregado, basado en las áreas de experticia de cada actor. Sin embargo, un aspecto del Programa que no estaba muy claramente explicitado en su diseño original es la vinculación entre los ejes de seguridad alimentaria y la valorización del patrimonio cultural. Un vínculo teórico entre estos dos ejes reside en el hecho que las iniciativas de seguridad alimentaria privilegian el uso de semillas autóctonas y técnicas de cultivo tradicional que son parte del patrimonio tangible e intangible y de la identidad de los pueblos indígenas. Sin embargo, como se ha argumentado en el capítulo precedente de este informe, más allá de los vínculos teóricos formales, las entrevistas con los beneficiarios demuestran que es pertinente abordar aspectos relativos a la satisfacción de necesidades básicas en el marco de un programa de cultura y desarrollo, ya que es difícil imaginar un contexto propicio al diálogo intercultural y a la valorización de la diversidad en una situación de privación y hambre.

El marco lógico del PDC y los otros instrumentos diseñados para el seguimiento del Programa son muy precisos y detallados, pero están más enfocados al control de los insumos y del avance de las actividades que al análisis de los resultados y efectos emergentes. Esto se refleja también en los instrumentos diseñados para el manejo de la información financiera que están organizados por líneas de actividad de cada Agencia y no reportan datos agregados por resultado o por efecto. Esta lógica de gestión por insumos y actividades puede ser útil para el control de la ejecución presupuestaria, pero nos es coherente con la lógica de gestión por resultados que supuestamente aplica a todo el sistema de las Naciones Unidas, además privilegia el seguimiento individual de las actividades de cada Agencia, más que el seguimiento de los avances del Programa en su conjunto, incidiendo negativamente en la posibilidad de hacer un análisis de costo efectividad y una programación financiera más estratégica.

¹⁸ la descripción de la metodología es un extracto literal del informe de la comunicadora del programa.

¹⁹ En ese entonces existía el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)

Estos temas fueron señalados en parte durante la visita de monitoreo del Secretariado del F-ODM. A seguimiento de esta visita, el Programa contrató un experto que produjo un documento donde se revisa el marco lógico y se hace más explícita la cadena de efectos, pero el desafío de diseñar e implementar un verdadero sistema de gestión por resultados todavía queda pendiente.

3.3 Arquitectura institucional, mecanismos de coordinación y desafíos en el proceso de implementación

En el marco de la arquitectura institucional el PDC, el Comité Técnico de Gestión ha jugado un papel fundamental como espacio de encuentro entre los actores de la ONU y las instituciones nacionales y, dentro de ello, la Unidad de Coordinación ha contribuido eficientemente a la ejecución de los planes operativos y a la articulación de los actores involucrados, bajo la apropiación del Ministerio Coordinador de Patrimonio. De hecho, el personal de la Unidad de Coordinación y los asesores del Programa están orgánicamente insertados en el Ministerio Coordinador y se perciben como parte de ello, presentando el Programa hacia el externo como un Programa del Ministerio. Bajo este punto de vista, la implementación del PDC responde plenamente a los principios de la Declaración de París. El hecho que los contratos del personal de coordinación y de los asesores del PDC sean administrados por la ONU y no por el Ministerio Coordinador, de acuerdo a los entrevistados es una solución técnica que ayuda a garantizar la continuidad del Programa frente a cambios de autoridades políticas.

Hay un reconocimiento general del rol activo y eficaz de la Agencia Líder como vocero del Comité Técnico frente a las otras Agencias de la ONU y viceversa. Asimismo, las instituciones nacionales consultadas reconocen y valoran el rol del Ministerio Coordinador, y del PDC dentro de ello, como engranaje de articulación inter-institucional. Algunos entrevistados han destacado que las reuniones convocadas por el PDC permiten identificar potenciales sinergias o necesidades de coordinación entre distintas instituciones, más allá de las acciones y resultados específicos del Programa en sí.

El Comité de Gestión Ampliado del PDC, como el evaluador ha podido constatar durante la misión al país, es un espacio de participación donde se reúnen una serie de actores del Estado y de la sociedad vinculados al Programa, aunque no necesariamente sus contrapartes directas. En este sentido es un espacio útil para el análisis y la discusión estratégica. Respecto a este punto también hay que registrar una demanda de una mayor horizontalidad en la gestión del Programa y en la definición del que hacer, lo cual ha sido planteado más como una sugerencia que como una reclamación.

Otro factor que incide positivamente en el proceso de implementación del Programa es el hecho que en el Ecuador ya existía un esquema de grupos temáticos interagenciales, coordinados por una Agencia Líder, y dentro de ello un grupo de trabajo sobre interculturalidad liderado por la UNFPA. En este sentido, el enfoque y la metodología de trabajo propuesta por el F-ODM se han insertado en un proceso de coordinación y en líneas de intervención que ya estaban en marcha en el país. Si por un lado esto es un hecho muy positivo, por el otro ha implicado una resistencia inicial en concebir el Programa como una agenda común que fuese algo más de la suma de sus partes, a ejecutarse en líneas paralelas.

Un anillo más débil en los mecanismos de gestión del PDC ha sido el funcionamiento del Comité Directivo Nacional. Este es el espacio donde se da el direccionamiento político del Programa y se aprueban los planes operativos. Sin embargo, prácticamente todos los entrevistados, nacionales e internacionales, coinciden en afirmar que existe un desfase entre los roles asignados a este comité y el muy alto perfil de las autoridades que lo integran. Frente a las dificultades encontradas para reunir al Comité Directivo se ha optado por reunir un grupo de delegados técnicos lo cual ha resultado ser una solución más práctica para la aprobación de los planes operativos. Estas dificultades, en parte explican el porque del atraso en tramitar el pedido del segundo desembolso del Programa, a las cuales se suman los problemas encontrados entre

OCR, Unidad de Coordinación y Agencias para completar todos los requisitos formales de información necesarios para el pedido.

A nivel provincial el PDC cuenta con un Coordinador o Coordinadora y un Comité de Gestión y Apoyo. Este último es un espacio importante no solamente para facilitar la implementación del programa, sino para el dialogo y la coordinación entre actores del Estado, de la sociedad civil y del sector privado en ámbito local. De hecho, en los grupos focales que el evaluador ha conducido en las dos provincias visitadas, se ha destacado la participación activa de muchas de las fuerzas vivas del territorio y la apertura de parte de los Gobiernos Provinciales y Cantonales para seguir liderando y articulando estos espacios, más allá del ciclo de vida del PDC, para que se puedan institucionalizar como Consejos Provinciales de Desarrollo Intercultural.

Un ámbito en el cual todavía hay espacio para mejorar es el enfoque interagencial de cara al proceso de reforma de la ONU. Si por un lado hay que registrar una tendencia al mejoramiento y una curva de aprendizaje, por el otro hay algunos problemas que persisten y que vale la pena destacar. En el diseño original del Programa no se previeron mecanismos de coordinación operativa en el terreno. Este problema se ha dado sobre todo para el eje de apoyo a los emprendimiento productivo, donde las líneas de intervención de las cinco Agencias fueron concebidas como líneas paralelas a implementarse separadamente, lo cual índice negativamente en la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones.

De acuerdo a los entrevistados ha sido muy difícil lograr una enfoque compartido y un esquema de acción conjunta. El primero acuerdo entre las cinco agencias involucradas en el efecto 2 se hace en Julio de 2009, ocho meses después del inicio del Programa. De este momento en adelante se comienzan a establecer espacios y mecanismos de encuentros regulares en las provincias para coordinar las acciones. Un resultado de estos esfuerzos es el Plan de Capacitación que ha sido consensuados entre todas la agencias de acuerdo a criterios compartidos. También cabe señalar el consenso que se logró para la utilización de matrices comunes para seguimiento, el monitoreo en campo de los emprendimiento productivos por parte de todas las agencias y la periodicidad y coordinación interagencial de las visitas de campo por parte de los Coordinadores Provinciales, así como la definicion de un instrumento único para reportar la información financiera. Otro avance que vale la pena destacar es la coordinación de actividades con los Gobiernos Provinciales que van progresivamente asumiendo un papel mas activo en el PDC.

No obstante estos avances, la diversidad de enfoques, normas y procedimientos administrativos es un aspecto que fue destacado fuertemente como una sobrecarga de trabajo administrativo y un aumento del costo de transacción para las contrapartes.. Para citar algunos ejemplos, en ámbito nacional, se destacó como algunas agencias siguen pidiendo información sobre los avances del programa de manera bilateral, sumándose estas demandas a los instrumentos y procedimientos consensuados en el PDC. A nivel local, hay agencias que delegan a las contrapartes de las comunidades la compra de los insumos del proyecto, frente a un control administrativo y contable ex post, mientras que hay otras que piden las cotizaciones a los emprendimientos, pero entregan los recursos directamente a los proveedores, lo cual no parece coherente con una lógica de empoderamiento y fortalecimiento organizativo de la contraparte.

A los problemas administrativos, que en buena medida derivan de factores estructurales que limitan a nivel global el proceso de reforma y armonización de la ONU, se suman otros problemas más subjetivos. Las entrevistas realizadas en el campo han evidenciado como, en la fase inicial del PDC, las Agencias se presentaban individualmente en las comunidades sin proyectar la imagen del Programa conjunto sino dando la impresión que la presencia de varias agencias significaba la posibilidad de acceder a diversas fuentes de financiamiento y diversos proyectos. Esto, además de generar confusión, es potencialmente peligroso ya que puede generar expectativas frustradas y potenciales tensiones. Como ya se ha mencionado, bajo este punto de vista ha habido una tendencia al mejoramiento gracias a los esfuerzos de coordinación

provincial. Sin embargo hay señales que indican cierta persistencia de una lógica que privilegia la visibilidad y la agenda individual de cada uno sobre la identidad y la acción colectiva en el marco del PDC. Esto se deduce claramente del análisis documental. Por ejemplo, en una ayuda de memoria de una reunión de coordinación provincial de Febrero de 2010 se reitera que “*los coordinadores provinciales están en apoyo a los representantes de las Agencias con los proyectos cofinanciados por cada una de ellas*”. Esta afirmación reverte la lógica del trabajo conjunto, según la cual cada Agencia debería estar dispuesta a ceder un poco de su espacio, de su poder y de su visibilidad en beneficio de la acción colectiva, en lugar de percibir la coordinación provincial como un instrumento en apoyo a “sus proyectos”. El propio título de otra ayuda de memoria revela la misma perspectiva cuando dice: *Ayuda de Memoria de Reunión entre Agencia X y Z y el PDC...* A la evidencia documental sobre este problema, se suma la percepción de la mayoría de los entrevistados tanto en ámbito nacional como local.

El privilegio de las agendas individuales hace que a veces se pierda de vista la totalidad del Programa haciéndose más difícil la articulación entre los distintos ejes de intervención. Un punto que se destaca al respecto, tanto en las entrevistas como en el análisis documental, es la necesidad de articular a nivel local el eje de salud intercultural con el de apoyo a los emprendimientos productivos, lo cual queda como un desafío pendiente para el Programa.

Otro ámbito importante es lo de la coordinación entre los cuatro Programas del F-ODM en Ecuador. *Se producen intercambios de experiencias entre los cuatro coordinadores a nivel de temas coyunturales, como por ejemplo el registro de los PC en AGECI y SENPLADES, y se ha logrado armonizar algunos instrumentos de seguimiento, como el reporte de ejecución financiera o la documentación para la solicitud del segundo y tercer desembolso. Sin embargo, todavía no se ha llegado a establecer sinergias entre los Programas que puedan abundar en una mayor efectividad. Bajo este punto de vista existen oportunidades que hasta el momento no se han explorado o aprovechado plenamente.*

Otro esfuerzo importante de la OCR, que vale la pena destacar, es la construcción de un sistema de monitoreo común a los cuatro programas, sobre el cual se está intentando trabajar de manera más coordinada con la AGECI y capitalizando sobre lo que ya existe en cada programa.

3.4. Sostenibilidad de los procesos impulsados y de los beneficios generados por el Programa

En la sección de análisis de los avances del programa se ha tocado el tema de la sostenibilidad de algunas iniciativas específicas del PDC, como la de los modelos de salud intercultural o de los emprendimientos productivos. En esta sección se hace un análisis más general para intentar delinear un escenario posible de sostenibilidad de los procesos impulsados por el Programa desde una perspectiva macro.

Como ya se mencionó en varias ocasiones, la alineación del programa con las políticas nacionales y su apropiación de parte de los actores nacionales y locales constituye un elemento importante de sostenibilidad. Desde un punto de vista financiero, el análisis de la tendencia del presupuesto del Estado durante los últimos dos años muestra un escenario generalmente positivo pero no privo de desafíos para la sostenibilidad del Programa, cuyos efectos solo se pueden consolidar en el mediano y largo plazo.

En el cuadro 4, en la página que sigue se puede apreciar que, no obstante la reducción general del presupuesto del Estado para el año 2010, debida a la reducción del precio del petróleo que constituye la principal fuente de ingreso del país, el presupuesto del Ministerio Coordinador de Patrimonio ha sido aumentado enormemente, pasando de 3.72 a casi 28 millones de dólares. En este marco, el presupuesto total del PDC, que en el 2009 superaba abundantemente el del Ministerio Coordinador, hoy en día representa menos del 20% lo cual hace posible imaginar que,

de seguir esta tendencia, este último tenga la capacidad para absorber al termine del Programa por lo menos todos los costos de coordinación y los de algunas actividades.

Sin embargo el escenario se hace mas complejo cuando se mira a algunos detalles emblemáticos. Por ejemplo, mientras el presupuesto del departamento de educación bilingüe del Ministerio de Educación aumentó aproximadamente del 33% en el 2010, el de la dirección de salud intercultural del Ministerio de Salud e redujo del 14%; respecto a esta ultimo dato, el punto más relevante no es la reducción del 14% en sí, sino el hecho de que lo que queda del presupuesto del PDC para esta área de acción constituye aproximadamente el 47% del presupuesto de la Dirección de Salud Intercultural, lo cual puede poner un desafío importante para lo sostenibilidad de los modelos que se están experimentando.

Por otro lado, el presupuesto del Gobierno de Galápagos aumentó aproximadamente en un 55%²⁰, el del Ministerio de Medio Ambiente se redujo aproximadamente en un 50%.

Estos datos reflejan las prioridades percibidas por el Gobierno e indican algunos de los desafíos a enfrentar en el próximo futuro. Otro grande desafío político para la institucionalización y la sostenibilidad de las propuestas del PDC, más allá de las asignaciones presupuestarias se refiere al tema del pluralismo jurídico, donde es fundamental que se hagan todos los esfuerzos para retomar un diálogo constructivo entre el Estado y los sectores sociales interesados.

Cuadro 4		
PRESUPUESTO DE INSTITUCIONES VINCULADAS AL PROGRAMA DESARROLLO Y DIVERSIDAD CULTURAL		
INSTITUCIONES DEL CONSEJO SECTORIAL DE PATRIMONIO	Presupuesto en Millones de Dolares	
	2010	2009
<i>MINISTERIO DE AMBIENTE</i>	19.54	39.80
<i>MINISTERIO DE CULTURA</i>	24.11	39.84
<i>MINISTERIO DEL DEPORTE</i>	46.09	96.50
<i>INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL</i>	10.25	44.80
<i>C.GOBIERNO GALAPAGOS</i>	10.61	6.85
<i>FERROCARRILES ECUATORIANOS EMPRESA PUBLICA</i>	66.82	58.91
<i>MINISTERIO DE COORDINACION DE PATRIMONIO</i>	27.90	3.72
<i>ECORAE</i>	18.23	24.55
<i>MINISTERIO DE SALUD (SALUD INTERCULTURAL)*</i>	0.80	0.93

²⁰ Cabe aclarar que el incremento del presupuesto del Consejo de Gobierno de Galápagos se incrementó debido a la unificación del Consejo Provincial de Galápagos con el Consejo de Gobierno, lo que aportó al presupuesto de ésta última institución.

<i>MINISTERIO DE EDUCACION (EDUCACION BILINGÜE)</i>	2.60	1.95
TOTAL PRESUPUESTO SECTORIAL	226.95	317.85

Fuente: e-siguf

4. CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS

- G) Los tres ejes de intervención del PDC muestran una complementariedad entre las acciones y responden de manera pertinente a los desafíos que enfrenta el Ecuador de cara al logro de los objetivos del milenio y a la implementación del Plan del Buen Vivir, como parte del proyecto de Estado plurinacional definido en la Constitución de la República.
- H) El proceso de implementación del PDC ha sido generalmente eficiente, lo cual se evidencia en el alto volumen de actividades y productos realizados y en el buen ritmo de ejecución presupuestaria, no obstante un pequeño atraso acumulado en el primer cuatrimestre del 2010. La fluidez en la implementación se debe en buena medida a la alineación con las prioridades y políticas nacionales y a la apropiación del Programa de parte de las instituciones de Gobierno, sobre todo del Ministerio Coordinador de Patrimonio que percibe el PDC como un instrumento importante para la realización de su mandato, pero también se debe al funcionamiento eficaz de los mecanismos de gestión y coordinación.
- I) Debido al poco tiempo transcurrido desde el inicio del Programa, todavía no se pueden apreciar efectos consolidados, pero el PDC está jugando un papel importante como engranaje de articulación interinstitucional a nivel nacional y local, y está entregando bienes y servicios relevantes y de reconocida calidad, demostrando así un buen potencial para contribuir al logro de los efectos buscados.
- J) Entre los factores que influyen el desempeño del Programa, sobre todo en términos de optimización de recursos, mejoramiento de las sinergias internas, reducción de costos de transacción y coherencia frente a los actores nacionales y locales, se destaca la diversidad de normas y procedimientos administrativos de cada Agencia ONU involucrada en el programa y la persistencia de una cultura institucional que, no obstante se haya observado una tendencia hacia el mejoramiento, todavía privilegia la identidad y la acción individual sobre la colectiva.
- K) La efectividad y la sostenibilidad del Programa se ve influenciada también por factores políticos del contexto nacional, sobre todo en lo referido a la diversidad de visiones sobre el alcance, las modalidades y los ritmos de implementación del proyecto constitucional que existen entre el Estado y la Sociedad y al interior del Estado.
- L) Vinculado a lo anterior hay que remarcar que los tiempos y los ritmos de procesos de cambio tan complejos como los que se abordan desde el PDC, no responden a la lógica lineal del tiempo administrativo y esto debe ser tomado en cuenta cuando se tomen decisiones sobre posibles extensiones del Programa, siempre y cuando este siga demostrando cierto grado de eficiencia, relevancia y capacidad de articulación estratégica en el contexto nacional y local.

Enseñanzas Obtenidas

La experiencia del PDC permite extraer dos lección importantes.

La primera tiene que ver con el significado de la interculturalidad. Como fue mencionado por los beneficiarios entrevistados, la base para el diálogo intercultural es que existan condiciones mínimas de satisfacción de necesidades primarias. La interculturalidad entonces, se puede entender también como condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades propias de cada grupo humano de acuerdo a la perspectiva de cada uno de ellos. En este sentido, resulta importante incluir componentes de seguridad alimentaria o de desarrollo productivo, aunque no precisamente industria culturales, en programas como el PDC.

Otra lección importante se refiere al significado de la interagencialidad. El PDC demuestra que lo importante no es que varias agencias estén necesariamente involucradas en un mismo eje de trabajo, sino que haya una clara división de roles y complementariedad de ejes de intervención basada en la experiencia y el valor agregado de cada quien.

5. RECOMENDACIONES

A) Se recomienda hacer todo lo posible para acompañar procesos de diálogo político a nivel nacional y local sobre la implementación de la Convención 169 de la OIT y en particular sobre el tema del pluralismo jurídico. En este marco se recomienda fortalecer los vínculos ya existentes con el programa regional de la OIT sobre la implementación de la Convención para seguir apoyando procesos participativos, adaptando los momentos y medios a la coyuntura política y aprovechando de la credibilidad de la ONU como organismo multilateral políticamente neutral.

B) Se recomienda seguir apostando a los Comités Provinciales de Gestión y Apoyo como espacios de articulación y diálogo entre Estado, sociedad civil y sector privado, y de ir involucrando progresivamente los Gobiernos locales con un rol más protagónico de convocatoria y coordinación, para que los Comités se vayan institucionalizando y consolidando, más allá del ciclo de vida del Programa.

C) Se recomienda que las Agencias de la ONU hagan todo lo posible para avanzar rápidamente en la búsqueda de soluciones locales para armonizar los procedimientos administrativos y para hacer más eficiente el manejo de la información y la comunicación interna al programa. En particular, se recomienda definir un protocolo compartido para el relacionamiento con las comunidades y evitar demandas y canales paralelos de comunicación, al interior del PDC, para reducir el costo de transacción para los actores involucrados. En la búsqueda de estas soluciones se sugiere de intercambiar ideas y experiencias con otros países donde se ejecutan Programas del F-ODM; para tal efecto, se sugiere utilizar también el espacio virtual que el Secretariado del Fondo ha creado en *Team Works* (el portal de manejo de conocimientos del F-ODM)

D) Se recomienda que la OCR, las Unidades de Coordinación de los 4 Programas del F-ODM y la AGECI trabajen conjuntamente para definir y compartir instrumentos de monitoreo que se enfoquen en mínimos comunes denominadores de información necesaria para la gestión y el seguimiento estratégico de los programas, más que en el control de los insumos. Este esfuerzo podría concebirse como un primer embrión de un sistema de monitoreo de los efectos de los programas de cooperación internacional, liderado y coordinado por AGECI. En esta misma línea, se recomienda [que haya más visitas conjuntas de monitoreo entre las agencias de Naciones Unidas y el gobierno.](#)

E) Se recomienda que las Agencias involucradas en el apoyo a los emprendimientos productivos reconozcan un papel de liderazgo local a los coordinadores provinciales del PDC, para que estos puedan coordinar mejor sus acciones desde la perspectiva del Programa Conjunto y puedan modular mejor la metodología de trabajo acorde las características culturales de cada provincia.

F) Se recomienda buscar aliados estratégicos entre actores nacionales e internacionales, incluyendo posibles sinergias con los otros Programas del F-ODM en Ecuador, para responder a demandas que el PDC ha contribuido a generar, y/o a visibilizar, pero que no puede atender directamente. Esto es el caso, por ejemplo, de la implementación del Plan Contra el Racismo, de la demanda de becas para el acceso a la educación superior de los pueblos indígenas y afroecuatoriano, y de las demandas de los emprendimientos productivos de acceso a crédito y a mercados.

G) Se recomienda empezar desde ya la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para asegurar una segunda fase del Programa, de manera que se tenga mas tiempo para demostrar la efectividad de las propuestas y modelos de políticas interculturales impulsados por el PDC, hasta que el Estado le asegure su cobertura financiera y su respaldo político institucional.

4. PREGUNTAS, NIVELES Y CRITERIOS DE EVALUACION

Lo/as usuario/as principales de la evaluación representados en el grupo de referencia de la evaluación (sección 8 de los TDR) y específicamente la unidad de coordinación e implementación del programa conjunto son responsables de contribuir a esta sección. Es posible añadir o modificar preguntas de evaluación y criterios hasta unos límites razonables teniendo en cuenta la viabilidad y las limitaciones (recursos, tiempo, etc.) de un ejercicio rápido de evaluación intermedia.

Las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan según los criterios que utilizaremos para valorar y dar respuesta a las mismas. Dichos criterios se agrupan a su vez en los 3 niveles del programa.

Las preguntas de evaluación definen la información que se debe generar como resultado del proceso evaluativo. Las preguntas se agrupan según los criterios que utilizaremos para valorar y dar respuesta a las mismas. Dichos criterios se agrupan a su vez en los 3 niveles del programa.

Nivel de Diseño:

- **Pertinencia: Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.**
 - a) ¿Es clara en el programa conjunto la conceptualización del problema y sus causas?
 - b) ¿En qué medida responde el Programa Conjunto a las necesidades más relevantes la población meta en las áreas de actuación?
 - c) ¿En qué medida está adaptada la estrategia de intervención del programa conjunto al contexto sociocultural de las zonas de intervención donde se aplica? Qué acciones prevé el programa conjunto para responder a los obstáculos que puedan emanar de dicho contexto?
 - d) ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición de los productos y resultados del programa conjunto?
 - e) ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del F-ODM a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?
- **Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo**
 - a) ¿En qué medida responden los objetivos y las estrategias de intervención del Programa Conjunto a las necesidades identificadas en los Planes y prioridades Nacionales y regionales, y al contexto operativo de la política nacional?
 - b) ¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los agentes sociales han sido tomados en cuenta a la hora de diseñar el programa conjunto?

- c) En qué medida el marco de monitoreo y seguimiento es el adecuado para orientar la ejecución del Programa. Son los indicadores y los medios de verificación los adecuados para orientar el logro de los productos y resultados?
- d) Existen mecanismos de participación social/ciudadana para el seguimiento y evaluación del Programa Conjunto?

Nivel de Proceso

- Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados

- a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión, contribuyen a generar los productos y resultados previstos?
- b) ¿En qué medida y cómo se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil?
- c) ¿En qué medida los procedimientos administrativos – financieros de las agencias del sistema de Naciones Unidas facilitan la ejecución del Programa?
- d) En qué medida las agencias cuentan con procedimientos e instrumentos de gestión unificados y cómo se está avanzando en su armonización?
- e) ¿Qué mecanismos de trabajo conjunto (métodos, instrumentos financieros, etc.) se están utilizando entre socios implementadores del programa conjunto (agencias ONU, gobiernos, etc.)? y ¿entre programas conjuntos en el mismo país?
- f) ¿En qué medida la implementación de actividades y productos por parte de los socios está asegurando la integridad de los resultados del programa conjunto en su totalidad?
- g) Dado el contexto particular: ¿Se han adoptado las medidas más eficientes (sensibles) para solucionar el problema?

- Apropriación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo y de las agencias del Sistema de Naciones Unidas

- a) ¿En qué medida la población objetivo y los socios/beneficiarios se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?
- b) ¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales público/privados para contribuir al objetivo y generar los impactos del programa?

- Apropriación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de las agencias del Sistema de Naciones Unidas

a) En qué medidas las agencias y sus representantes se han apropiado del Programa, lo conocen y lo articulan con su agenda y sus intervenciones en el país?

Nivel de Resultados

- Eficacia: Medida en qué se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

- a) ¿Está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos?
- b) ¿Se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos?
- c) ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o al retraso en la consecución de productos y resultados?
- d) ¿Son los productos generados de la calidad que se necesita?
- e) ¿Está el programa proporcionando la cobertura a los socios/beneficiarios planificada?
- f) ¿En qué medida ha aportado el programa medidas innovadoras en la solución de los problemas?
- g) ¿Se han identificado experiencias exitosas o ejemplos transferibles a otros contextos que se puedan extender?
- h) ¿En qué medida se han cambiado las conductas causantes del problema?
- i) ¿En qué medida ha contribuido el programa conjunto a impulsar el posicionamiento de la problemática dentro de la agenda política del país?
- j) ¿Qué incidencia diferencial y tipos de efectos está produciendo el programa conjunto con respecto a grupos poblacionales tales como, comunidades indígenas, afrodescendientes, población rural y mujeres?
- k) ¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y en el país?
- l) ¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo los objetivos establecidos por la ventana temática de Cultura y Desarrollo?
- m) ¿En qué medida y de que formas está contribuyendo el programa conjunto a avanzar en la contribución a la reforma de las Naciones Unidas (One UN)?
- n) ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad) en los programas conjuntos?
- o) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?

Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.

- a) ¿Se están dando las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?
 - i. ¿Está el programa apoyado por las instituciones nacionales y/o locales?

- ii. ¿Demuestran estas instituciones capacidad técnica y compromiso de liderazgo para continuar trabajando con el programa o para repetirlo?
 - iii. ¿Se han creado y/o fortalecido capacidades operativas de los socios nacionales?
 - iv. ¿Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios generados por el programa?
 - v. ¿El periodo de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?
-
- b) ¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios con respecto al programa conjunto?
 - c) ¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del programa conjunto con el fin de que tenga más probabilidades de alcanzar una sostenibilidad en el futuro?
 - d) ¿Qué lecciones aprendidas o buenas prácticas transferibles a otros programas o países se han observado durante el análisis de evaluación?
 - e)

Anexo II

Principales Documentos Consultados

- Documento del Programa Conjunto y Memo de Aprobación
- Informe de Misión del Secretariado del F-ODM
- Informe Trimestral octubre - diciembre 2008
- Informe Trimestral enero - marzo 2009
- Informe Trimestral abril - junio 2009
- Mini Informe de Seguimiento
- Informe de Seguimiento Semestral, Julio Diciembre 2009
- Informe Anual PDC 2009
- POA 2010 PDC
- Informes financieros PDC
- Informe de Consultoría : Actualización del Marco de Monitoreo del Programa PDC, Mayo 2010
- UNDAF Ecuador 2010-2014
- MDG-F Framework Document
- Joint Implementation Guidelines
- Communication and Advocacy Strategy
- Términos de Referencia de la Ventana de Cultura y Desarrollo
- Informe del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Ecuador, 2009.
- Programa de Pequeñas Donaciones – PPD, Autoevaluación 2008-2009
- Joint Evaluation Of The Gef Small Grants Programme. Case Study: Ecuador, *By Alejandro C. Imbach, March 2007.*
- *Ayudas de Memoria de Reuniones de Coordinación a Nivel Provincial*
- *Plan de Capacitación para Proyectos seleccionados por UNIFEM en las Provincias de Chimborazo, Sucumbios y Esmeralda. Consultoría de Susana Vasconez*
- *Linamientos para la selección de emprendimientos productivos en la Provincia de Chimborazo.*
- *Documentos de Proyecto, Matrices de cumplimiento POA y Matrices de Enfoques proyectos seleccionados.*

- Short report of the Training Workshop for UN Staff on Indigenous Peoples' issues and Interculturality, Max Ooft, 17-18 November 2009
- Informe del Taller Preparatorio para el Octavo Periodo de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Quito, 5 de Mayo 2009
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Octavo Periodo de Sesiones. Cuestionario Dirigido a los Gobiernos: Respuesta del Gobierno de la Republica de Ecuador

- Informe de resultados. Encuesta a Usuarías y Personal de Salud de Establecimientos Seleccionados del MSP en las Provincias de Sucumbios y Esmeralda.
- Informe de consultoría. "Apoyo para la Adecuación Institucional del CODENPE a la Nueva Constitución", F. J. Alvarez Gonzalez, Quito, 25 de Enero 2010
- Cuarto Informe del Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
- Diagnóstico socio-jurídico para la elaboración de la ley orgánica de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria. Informe de avance I, Fernando García Serrano, 4 de Septiembre de 2009.
- Diagnóstico socio-jurídico para la elaboración de la ley orgánica de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria. Informe de avance II, Fernando García Serrano, 10 de Noviembre de 2009.
- Diagnóstico socio-jurídico para la elaboración de la ley orgánica de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria Informe Parcial III, Fernando García Serrano, 2 de Diciembre de 2009.
- Caracterización Integral Del Potencial De Turismo Cultural Para La Provincia De Chimborazo
- Caracterización Integral Del Potencial De Turismo Cultural Para La Provincia De Sucumbios
- Caracterización Integral Del Potencial De Turismo Cultural Para La Provincia De Esmeralda.
- Concepto del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PDC

ANEXO III
AGENDA DE MISION

En algunos casos la secuencia de las entrevistas indicadas en la agenda ha sido cambiada, pero esto no influye sobre el número y tipo de informantes consultados. Hay dos reuniones que fueron canceladas y estas se señalan en “bold” en las líneas correspondientes.

Lunes 5 de julio de 2010 - Quito

Hora	Reunión	Tema – Objetivo²¹	Asistentes	Lugar
8H45 – 9H45	Equipo Técnico de la Oficina del Coordinador Residente	Mecanismos de Coordinación y Proceso de Implementación del PDC	Equipo Técnico de la OCR – Coordinador Nacional - Agencia Líder	Naciones Unidas
10H00 - 10H45	Ministerio Coordinador de Patrimonio	Presentación de la Misión	Viceministro	Ministerio Coordinador de Patrimonio
11H00 – 12H30	Comité de Gestión Ampliado del PDC	Evaluación del PDC: fortalezas y debilidades	Min Justicia, Secretaría de Pueblos, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, INEC, CONEPIA, Ministerio de Salud, contrapartes nacionales y Agencias del Sistema de Naciones Unidas, Oficina del Coordinador Residente	Hotel Mercure
13H00 –	Almuerzo de trabajo:	Evaluación: visión	AGECI, SENPLADES,	Hotel Mercure

²¹ La perspectiva de análisis y los puntos específicos a tratar en cada entrevista o reunión serán modulados por el evaluador acorde a lo planteado en el anexo II del informe de gabinete y al desenvolvimiento de la misión.

14H30	Comité Directivo	política del PDC	AECID, MCP, OCR (Fernando Pachano), UNFPA (Jorge Parra)	
15H00 – 15H45	UNFPA	Salud Intercultural	Jorge Parra Lily Rodríguez	Naciones Unidas
16H00 – 16H45	PNUD (OACDH)	Marco Normativo e Institucional	Michel Guinand, Guillermo Fernández	Naciones Unidas
17H00 – 18H00	Grupo de Trabajo Interagencial de Interculturalidad - GTII	Presentación del GTII como instancia de coordinación del PDC en el Sistema de Naciones Unidas	Agencias de Naciones Unidas que trabajan en el GTII	Naciones Unidas - UNFPA
18H15	Cierre primer día			

Martes 6 de julio de 2010 - Quito

Hora	Reunión	Tema - Objetivo	Asistentes	Lugar
9H00 – 9H45	UNESCO	Patrimonio Cultural	Iván Fernández	Naciones Unidas
10H00 – 10H45	UNIFEM	Género e Interculturalidad	Sisi Larrea	Naciones Unidas
11H00 – 11H45	UNICEF	Educación Intercultural	Juan Pablo Bustamante	Naciones Unidas
12H00 – 13H30	OMT – PPD – FAO – UNESCO UNIFEM	Emprendimientos productivos	Renato Dillon, Victor Ortega, Anamaría Varea, Iván Fernandez, Cecilia Velasque	Naciones Unidas
13H45 – 14H15	Almuerzo			
14H30 – 15H30	Ministerio Coordinador de Patrimonio	Interlocutor general del PDC	Verónica Chávez, Marcelo Córdoba	Ministerio Coordinador de Patrimonio
16H00 – 16H45	Ministerio de Salud	Salud Intercultural	Dra. Miriam Conejo - Directora de Salud Intercultural	Ministerio de Salud
17H00	Equipo Técnico de la Oficina del Coordinador Residente	Avances del PDC	Dr. Fernando Pachano Dr. Patricio Jarrín Dr. Pablo Galarza	Naciones Unidas
17H45	Cierre del segundo día			

Miércoles 7 de julio de 2010 – Quito

Hora	Reunión	Tema	Asistentes	Lugar
9H00 – 10H00	Equipo del PDC	Sistema de MyE Estrategia de comunicación	Coordinador Nacional Responsable administrativa financiera Responsable comunicación	Ministerio Coordinador de Patrimonio
10H30 – 11H15	Secretaría de Pueblos CANCELADA	Plan contra el racismo	Dra. Alexandra Ocles , Ministra/ Lic. Verónica Cañas, Asesora (CANCELADA)	Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana
12H00 – 13H00	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ley de articulación de justicias y capacitación	Subsecretaría de Desarrollo Normativo. Dra. Patricia Salazar Subsecretaria de Derechos Humanos	Ministerio de Justicia
13H00	Almuerzo			
14H00 – 14H45	Ministerio Coordinador de Patrimonio	Sistema de Indicadores de Patrimonio	Ing. Carlos Bolaños, Técnico de la Subsecretaría de Información del Ministerio Coordinador de Patrimonio	Ministerio Coordinador de Patrimonio
15H00 – 15H45	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos CANCELADA	Inclusión del variable étnica en el Censo 2010	Ing. Silverio Chisaguano, Técnico de la Comisión para la Inclusión de la Variable étnica en estadísticas	INEC
16H30	Salida a Riobamba (vía terrestre)			

Jueves 8 de julio – Chimborazo

Se sugiere que las agencias de Naciones Unidas acompañen la visita a las provincias y participen únicamente en aquellas reuniones que el evaluador considere pertinentes.

Hora	Reunión	Tema	Asistentes	Lugar
8H00	Coordinador Provincial	Avance del PDC en Chimborazo	Dr. Julio Yuquilema	Oficina del PDC en Chimborazo
9H00 – 11H00	Comité Provincial de Seguimiento y Apoyo del PDC	Grupo focal modulado sobre la base de entrevistas nacionales	Alcaldes o delegados de municipios de Colta, Guamote, Alausí, directores provinciales de salud, turismo, agricultura, dirigentes y/o delegados de los emprendimientos	Fundación Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). Se servirá desayuno para los participantes
11H30 – 12H00	Salida a Colta			
12H00 – 12H30	Visita Hospital de Colta	Conocimiento del Modelo de salud culturalmente apropiado	Director, médicos	Hospital de Colta
12H45	Salida a Guamote			
13H30	Almuerzo en San José de Mayorazgo			
14H15 – 15H00	Emprendimientos en Guamote	Visita emprendimiento a San José de Mayorazgo (Elaboración de derivados con productos andinos)	Miembros de la comunidad	Guamote
15H15 – 16H00	Salida a Shobol			
16H00 – 17H00	Organización de mujeres Pachamama	Visita del emprendimiento de artesanías	Miembros de la comunidad	Shobol - Llinllin
17H30	Regreso a Quito			

Viernes 9 de julio de 2010 – Esmeraldas

Hora	Reunión	Tema	Asistentes	Lugar
10H30 (presentarse aeropuerto a las 8H30)	Salida a Esmeraldas (vía aérea)			
11h30	Llegada aeropuerto y traslado a Esmeraldas			
12H00 – 13H00	Coordinador Provincial	Avance del PDC en Esmeraldas	Dr. Pablo Minda	Oficina PDC en Esmeraldas
13H00 – 14H00	Almuerzo			
14H30 – 17H00	Comité Provincial de Seguimiento y Apoyo del PDC	Grupo focal modulado sobre la base de entrevistas nacionales	Alcaldes o delegados de municipios de Atacames, Quinindé, Río Verde, directores provinciales de salud, turismo, ambiente, delegados de los emprendimientos,	Hotel Perla Verde
17H30 – 18H30	Consejo Provincial de Esmeraldas CANCELADA	Cómo el PDC está contribuyendo a la implementación de las políticas en el territorio.	Prefecta de Esmeraldas (por confirmar)	Consejo Provincial

Sábado 10 de julio de 2010 – Esmeraldas

Hora	Reunión	Tema	Asistentes	Lugar
8H00	Salida a Atacames			
9H00 – 10H30	Cooperativa 21 de enero	Pesca artesanal de 21 de enero en Tonchigue.	Miembros de la comunidad	Atacames
11H30 – 13H00	Mercado artesanal de Esmeraldas	Visita al proyecto de comercialización asociativa de artesanías	Miembros de la comunidad	Esmeraldas
13H00	Almuerzo			
14H00	Regreso a Quito (vía terrestre, auto facilitado por PPD y/o FAO)			
18H00	Llegada a Quito			

Domingo 11 de julio de 2010 – Quito

Descanso

Lunes 12 de julio de 2010 – Quito

Hora	Reunión	Tema	Asistentes	Lugar
10H00 – 10H45	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Técnica - AGECI	Visión Política de las ventanillas de ODM	Secretaria Técnica AGECI, Evaluador,	AGECI
11H00 – 11h45	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo	Evaluación del PDC	Representante de AECID en Ecuador	AECID
12H00 – 13H00	SENPLADES y MCDS	Información	Ec. Luis Ribadeneira, Director de Investigaciones . Econ. Adriana Rodríguez, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	SENPLADES
13H00	Almuerzo			
Tarde	Trabajo de gabinete: redacción de principales hallazgos			

Martes 13 de julio – Quito

Hora	Reunión	Tema	Asistentes	Lugar
11H00 – 13H00	Comité Técnico del PDC – Grupo de referencia de la evaluación	Presentación de resultados preliminares y próximos pasos	Viceministro de Patrimonio, Representante de Agencia Líder (UNFPA) y Coordinador Nacional, Oficina del Coordinador Residente y las agencias que conforman el GTI	Ministerio Coordinador de Patrimonio
13H00	Almuerzo			
15H00	Cierre de la Misión de Evaluación	Diebriefing de la Misión	Coordinadora Residente (e) del SNU-Ecuador	Oficina del Coordinador Residente SNU Ecuador

ANEXO IV

LINEAS DE INVESTIGACION Y GUIAS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Líneas de Investigación

Dimensiones de análisis	Líneas de investigación identificadas en la revisión documental
Diseño del programa A	A1 Hipótesis de trabajo (o teoría de cambio) y coherencia lógica entre los componentes del PDC
	A2 Alineación del PDC y su valor agregado en relación a las prioridades nacionales y locales
	A3 Participación de los actores nacionales y locales en el diseño del programa
	A4 Sistema de monitoreo y utilidad de los indicadores de seguimiento desde la perspectiva de GBR ²² .
	A5 Análisis de la coherencia interna de la estrategia de intervención del PDC
Proceso de implementación B	B1 Incentivos y mecanismos institucionales para la coordinación interagencial al interior del SNU
	B2 Coordinación y sinergias entre los 4 programas del F-ODM en Ecuador
	B3 Coherencia interna del Programa y sinergias entre sus tres componentes
	B4 Harmonización de procesos ONU a partir de los cuatro programas del F-ODM
	B5 Eficacia de los órganos de gobernanza nacional del Programa: CDN y CDG
	B6 Articulación entre gobernanza del programa a nivel nacional y local: coordinación en el terreno y apropiación local
	B7 Comunicación horizontal entre coordinadores locales
	B8 Mecanismos de gestión de fondos y desembolso: tiempos de respuesta institucional del PC.
	B9 Enfoques y metodología de asistencia técnica: niveles de apropiación de los procesos y productos generados por el PDC y fortalecimiento de capacidades
	B10 Relaciones con instituciones del Estado y con sociedad civil
	B11 Roles y responsabilidades de la Unidad Ejecutiva y del Coordinador Nacional e interacción con otros órganos de gestión del PDC
	B12 Roles que el programa esta jugando en la practica: financiador, articulador de procesos,

²² Gestión Basada en Resultados o MfDR por su sigla en ingles (Management for Development Results)

	mediador, asesor técnico, otros?
	B13 Relación entre tiempos administrativos y necesidades de capacitación para generar condiciones propicias a la efectiva participación de actores de sociedad civil
	B14 Alianzas estratégicas con otros actores nacionales e internacionales
Contribución al cambio	C1 Relación entre seguridad alimentaria y valorización cultural
C	C2 Pertinencia de los tres componentes del PDC de cara a los objetivos y lógica de intervención de la ventana de cultura y desarrollo del F-ODM
	C3 Rentabilidad y sostenibilidad de los emprendimientos productivos apoyados
	C4 Incidencia en la readecuación del marco legal y en el diseño de políticas nacionales
	C5 Acceso a servicios de salud a nivel local
	C6 Inclusión de interculturalidad en políticas públicas y presupuesto asignado
	C7 Disponibilidad y uso de datos estadísticos desagregados
	C8 Compromiso político y capacidad financiera de las contrapartes nacionales para sustentar los procesos desatados por el programa y sus beneficios
	C9 Efectos no previstos

Guía de entrevistas con Agencias ONU

Temas

Nivel de diseño

1. Areas de intervención

Nivel de Resultado

2. Procesos, productos y efectos emergentes (C5, C7 Y C9)
Que documentacion hay de deporte?

Nivel de Proceso

3. Principales Interlocutores nacionales en el estado y sociedad civil y alianzas estratégicas con otros actores nacionales e internacionales (B14)
4. Mecanismos de gestión y coordinación del PDC, comunicación interna y eficacia de los órganos de gobernanza (B5 Y B11)
5. Incentivos y mecanismos institucionales para la coordinación interagencial al interior del SNU (B1)
6. Harmonizacion de procesos administrativos (B4)
7. Coordinación y sinergias entre los 4 programas del F-ODM en Ecuador (B2)
8. Roles del PDC (B12)
9. Otros ?

Guía de Entrevistas con Contrapartes Nacionales

- **Participación en el diseño**
 - **Alineación, Eficiencia, Eficacia y flexibilidad**
 - **Roles del Programa**
 - **Coherencia del Sistema ONU**

 - **Sostenibilidad:**
 - porcentaje de presupuesto total de instituciones contrapartes en los ámbitos de intervención.
 - Compromiso político y capacidad técnica
-

Guía entrevistas con Coordinadores Provinciales

Temas

Nivel de diseño

A3 Participación de los actores nacionales y locales en el diseño del programa

Nivel de resultado

Productos, procesos impulsados y efectos emergentes

Nivel de Proceso

B3 Coherencia interna del Programa y sinergias entre sus tres componentes

B6 Articulación entre gobernanza del programa a nivel nacional y local: coordinación en el terreno y apropiación local

B7 Comunicación horizontal entre coordinadores locales

B8 Mecanismos de gestión de fondos y desembolso: tiempos de respuesta institucional del PC.

B9 Enfoques y metodología de asistencia técnica: niveles de apropiación de los procesos y productos generados por el PDC y fortalecimiento de capacidades

B10 Relaciones con instituciones del Estado y con sociedad civil

B13 Relación entre tiempos administrativos y necesidades de capacitación para generar condiciones propicias a la efectiva participación de actores de sociedad civil

B14 Alianzas estratégicas con otros actores nacionales e internacionales