

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD
Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

INFORME DE EVALUACIÓN

Nana Gibradze

Septiembre 2018



Tabla de Contenidos

1. ACRÓNIMOS	5
2. RESUMEN EJECUTIVO	6
Pertinencia	9
Eficacia	10
Eficiencia	11
Sostenibilidad	11
3. INTRODUCCIÓN	12
3.1. Propósito y Objetivo de la Evaluación	12
3.2. Objeto de la Evaluación	12
3.3. Alcance de la Evaluación	12
3.4. Uso de la Evaluación	12
3.5. Estructura del Informe	13
4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	13
4.1. Antecedentes y el Contexto de Desarrollo	13
4.2. Descripción de la intervención	15
4.3. Calidad de documentos y diseño	16
5. FASES DE EVALUACIÓN Y EQUIPO DE TRABAJO	18
a. Fase Inicial	18
b. Fase de Análisis y Retroalimentación	18
c. Fase de Devolución	18
d. Equipo de Evaluación	19
6. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS	19
6.1. Criterios y Preguntas de Evaluación	19
6.1.1. Pertinencia	20
6.1.2. Eficacia	20
6.1.3. Eficiencia.....	20
6.1.4. Sostenibilidad	20
6.1.5. Género y Derechos Humanos.....	20
6.1.6. Lecciones Aprendidas	21
6.2. Metodología de recolección de datos, calidad de muestra y data	21
6.2.1. Revisión de Escritorio	22
6.2.2. Entrevistas individuales y en grupo	22
6.2.3. Entrevistas con Grupos Focales.....	23
6.2.4. Encuestas	23
6.2.5. Visitas al Campo.....	23

6.2.6. Triangulación	23
6.3. Consideraciones Éticas	24
7. LIMITACIONES Y RIESGOS IDENTIFICADOS.....	24
7.1. Limitaciones metodológicas	24
7.2. Riesgos.....	25
8. HALLAZGOS.....	25
8.2. Pertinencia	33
8.2. Eficacia.....	34
8.2.1. Cumplimiento de los resultados a nivel de los productos	35
8.2.2. Contribución de los resultados al efecto 4.....	36
8.3. Eficiencia.....	39
8.4. Sostenibilidad.....	41
8.5. Género y Derechos Humanos.....	44
9. LECCIONES APRENDIDAS.....	47
10. CONCLUSIONES.....	48
10.1. Pertinencia.....	48
10.2. Eficacia.....	49
10.3. Eficiencia.....	51
10.4. Sostenibilidad	51
11. RECOMENDACIONES.....	53
11.2. Pertinencia.....	53
11.3. Eficacia.....	54
11.4. Eficiencia.....	54
11.5. Sostenibilidad	55
12. LISTADO DE ANEXOS.....	55
13. BIBLIOGRAFÍA.....	55

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

La Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 del PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo” se llevó a cabo en Agosto – Septiembre del 2018.

La Evaluación fue solicitada por la Oficina de País del PNUD en Panamá a través del Hub Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. La Evaluación se efectuó desde Ecuador y Panamá e involucró a los beneficiarios y socios de los proyectos implementados en el marco del Efecto 4 del Documento País, radicados en las Provincias de Pichincha, Manabí, Carchi y Esmeraldas.

La Evaluadora agradece a todas las personas entrevistadas por su tiempo y disposición y sus respuestas honestas y calificadas.

La Evaluadora agradece a la Srta. Valeria Chiriboga, la Técnica de Monitoreo y Evaluación del Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos por la información y el apoyo permanente, por la organización de la misión y entrevistas y acompañamiento continuo durante la Evaluación. La Evaluadora también agradece al equipo del Programa del Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos del PNUD del PNUD Ecuador y la gerencia del PNUD Ecuador, por la orientación inicial y apoyo a la consultoría, documentos facilitados y sus insumos al análisis. La evaluadora expresa su especial agradecimiento a los socios y beneficiarios de los proyectos por su tiempo y sus valiosos insumos a la Evaluación.

Con la excepción de las opiniones de los entrevistados consolidados en el Capítulo 8: Hallazgos, todas las opiniones expresadas en el Informe son las de la Evaluadora y no representan la posición oficial del PNUD y/o de los socios y beneficiarios.

1. ACRÓNIMOS

CCSN	Creciendo con Su Negocio
CFW	Cash for Work
CPAP	Plan de Acción de Programa País
CPD	Documento de Programa País
DAC	Directorado de Cooperación para el Desarrollo
DIM	Modalidad de Implementación Directa
EM	En Marcha
EMPSA	Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios
EN-CMP	Estrategia Nacional de Cambio de Matriz Productiva
ENIEP	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADPE	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Esmeraldas
M&E	Monitoreo y Evaluación
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NIM	Modalidad de Implementación Nacional
OECD	Organización de Cooperación Económica y el Desarrollo
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POPP	Políticas y Procedimientos de Programas y Operaciones
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SMART	Específicos, Mensurables, Asequibles, Pertinentes, Limitados en Tiempo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
ZEDE	Zona Especial de Desarrollo Económico

2. RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 del PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo” se llevó a cabo en Agosto – Septiembre del 2018 tras la solicitud de la Oficina de País del PNUD en Panamá a través del Hub Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. La Evaluación se efectuó desde Ecuador y Panamá e involucró a los beneficiarios y socios de los proyectos implementados en el marco del Efecto 4 del Documento País, radicados en las Provincias de Pichincha, Manabí, Carchi y Esmeraldas.

El *propósito* de esta Evaluación es hacer una valoración comprensiva sobre la pertinencia de las acciones del PNUD al fin de ciclo programático de cara a la formulación de un nuevo ciclo de programación país 2019-2022, cumpliendo con el Plan de Evaluación del Programa País del PNUD en Ecuador para el período 2015-2018 que estableció una Evaluación al Efecto 4 “Desarrollo económico sostenible y equitativo”.

En este sentido, el *objetivo* de la Evaluación es evaluar la contribución del PNUD al logro del mencionado efecto, determinar su pertinencia, eficacia y sostenibilidad, documentar, analizar y valorar los avances realizados hacia el logro del efecto 4 y evaluar cómo se están logrando los productos y la eficiencia con la que se están logrando, de manera que permita analizar y evidenciar los éxitos y fortalezas, así como las deficiencias y debilidades, identificar los resultados inesperados (positivos o negativos) y analizar las razones de los mismos.

El *objeto* de esa Evaluación es el Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo Económico y Sostenible” que tiene como objetivo: “Consolidar el sistema económico social y de apoyo de una manera sostenible y promover la transformación de la matriz productiva”. Dicho efecto está alineado con los Objetivos 8 y 10 del Plan Nacional de Desarrollo – El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017 y Efecto Directo No. 5 del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el 2015 - 2018 (UNDAF, por sus siglas en inglés).

Dentro del objeto de la Evaluación, se incluyeron 9 proyectos implementados de 2015-2018 bajo las modalidades DIM y NIM con el presupuesto acumulativo de USD \$ 5,237,251. Los proyectos se desarrollaron y se implementaron en asociación con los sectores público y privado a través de los convenios y colaboración con los Ministerios de Desarrollo Social, de Inclusión Social y Económica, Ministerio de Producción, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, CONQUITO, Municipio de Quito, Gobiernos Autónomos Descentralizados de Manabí y Esmeraldas, sector privado, sociedad civil, y cooperación internacional.

Para facilitar en análisis, los proyectos fueron divididos en 2 grupos: Grupo 1 abarca los proyectos cuyo producto ha sido un documento/estrategia/producto de conocimiento y el rol del PNUD ha sido limitado a la asistencia técnica e identificación y contratación de la consultoría. Esos proyectos son ZEDE, Agroparque Industrial, Agenda de Innovación y Polígonos Industriales. El Grupo 2 incluye los demás proyectos que se caracterizan por la implementación de las metodologías En Marcha (EM), Creciendo con Su Negocio (CCSN) y Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).

Informe de Evaluación

La evaluación revisó más de 50 fuentes de información; llevó a cabo 22 entrevistas presenciales y virtuales con 31 31 personas entrevistadas individualmente o en grupos de 2-4 personas y 2 grupos focales con la participación de 21 personas en total (vease Anexos 6 y 7 para el listado de participantes de los grupos focales). La evaluación abarcó una visita a Ecuador que incluyó visitas a las Provincias de Manabí y Esmeraldas y el Distrito Municipal de Quito. Se visitaron emprendimientos en Quito, Manta, Puerto Cabuyal, Crucita, Jama, Borbón, Quinindé y Esmeraldas.

La Evaluación concluyó, que los proyectos en su mayoría han sido pertinentes *temáticamente* y respondían a las necesidades y prioridades nacionales y corporativas establecidas al inicio del ciclo programático, especialmente los proyectos desarrollados en respuesta al terremoto de 2016. Sin embargo, dado el perfil diverso de los proyectos, carácter disperso y local de las intervenciones y la escala menor de los productos del Grupo 2, así como la ausencia de la lógica causal, la pertinencia *estratégica* de esos proyectos para el logro del efecto 4 es variada ya que no todos proyectos tienen la misma importancia y peso para el logro del efecto. Si bien algunos proyectos son más pertinentes para el logro del desarrollo *económico*, otros se destacan por ser pertinentes para el logro del desarrollo *equitativo* ya que apuntan a los segmentos vulnerables del país y ofrecen modelos y herramientas potencialmente replicables. Sin embargo, sin la debida institucionalización y escalamiento a través de unas políticas y estrategias públicas y/o privadas, su relevancia para el logro del desarrollo económico más allá del ámbito local es menos obvia. No es posible establecer el grado de pertinencia de esos proyectos para el desarrollo económico *sostenible*.

La Evaluación considera que la combinación de dos tipos de proyectos con un alcance macro (Grupo 1) y micro (Grupo 2) ha sido interesante y valiosa ya que permitió testear las intervenciones en dos escalas diferentes y proponer diferentes métodos para impulsar el crecimiento productivo en diferentes ámbitos, con diferentes tipos de empresas y beneficiarios, en diferentes entornos socioeconómicos, geográficos, demográficos y demás. Sin embargo, para lograr el desarrollo sostenible y equitativo, los proyectos deben estar amarrados por una visión integral de desarrollo local bajo una lógica programática, contener el enfoque más fuerte de desarrollo humano, integrando los abordajes de género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos y gestión de riesgo y resiliencia de manera más integrada y empírica.

La Evaluación considera que el abordaje del nuevo CPD requiere la redefinición de su razón de ser en función de las nuevas prioridades corporativas y nacionales y la reestructuración de su lógica de intervención para asegurar la pertinencia de sus intervenciones al contexto actual y lograr un cambio sostenible a nivel macro. Es imperativo, que el nuevo ciclo de programación tenga debidamente transversalizados los enfoques de género y derechos humanos en base del análisis riguroso empírico del contexto y de las intervenciones planeadas.

La Evaluación concluye que, de punto de vista del cumplimiento de los indicadores, los resultados planeados han sido mayormente logrados de manera eficaz. Sin embargo, la ausencia de la Teoría de Cambio y las deficiencias del Marco de Resultado no permiten debidamente establecer, cómo esos resultados se vinculaban e interrelacionaban para transformarse en los resultados a nivel de efecto y tener la incidencia política. La Evaluación

Informe de Evaluación

considera, que el carácter disperso de las intervenciones, su carácter y escala local hacen que su efecto y su potencial impacto se diluyen y no permiten hacer una valoración de su contribución al efecto.

La Evaluación concluye que el PNUD ha sido exitoso en promover los modelos y herramientas innovadoras de desarrollo económico y productivo, especialmente de cara a los efectos producidos por el terremoto y su impacto en la población vulnerable; desarrollar capacidades y conocimientos, que, con la debida institucionalización, podrán tener un efecto multiplicador y contribuir al desarrollo económico y equitativo; y, establecer alianzas innovadoras públicas y privadas, ofreciendo a las autoridades del país experiencias valiosas y oportunas para la reducción de pobreza y aumento de resiliencia a través de desarrollo económico y productivo con el enfoque de gestión de riesgo.

La Evaluación considera, que todos los productos logrados han tenido un valor agregado y han ofrecido aprendizajes, herramientas y metodologías exitosas para lograr victorias rápidas y demostrar resultados inmediatos, identificar las practicas positivas y negativas y aprender lecciones. La estrategia de victorias rápidas tiene una ventaja para motivar e incentivar los beneficiarios en corto plazo, sin embargo, la falta de comercialización y la resultante reducción o estancamiento del crecimiento, así como la falta de financiamiento y acceso a crédito limita el potencial de crecimiento y acceso a nuevos mercados de los productores tiene un efecto contrario y puede desmotivar las comunidades en largo plazo. Se requiere un análisis profundo y sistematización de las experiencias de los proyectos, y adaptación de las metodologías, así como un seguimiento post-proyecto para valorar la eficacia y validez de las metodologías aplicadas.

La Evaluación considera que, a pesar de los desafíos encontrados, los resultados planeados han sido logrados de manera eficiente, con el uso mayormente adecuado de los recursos financieros, humanos y de tiempo. El PNUD Ecuador ha logrado diversificar su base financiera y movilizar los recursos del sector privado, fondos internacionales y donantes bilaterales para el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, los tiempos y recursos financieros no han sido óptimos para la debida preparación de las intervenciones, y no permitieron desarrollar las acciones de salida, tales como la búsqueda y firma de convenios y acuerdos con mercados, desarrollo de capacidades y planes de marketing, reinversión y ampliación del negocio. Así mismo, el intento de alcanzar la mayor cobertura de las poblaciones vulnerables, resultó en la selección de los beneficiarios con un nivel menor de capacidades, experiencia y compromiso, resultando en una menor calidad de resultados.

La Evaluación concluye que los resultados de los proyectos son medianamente sostenibles debido al grado variado de institucionalización y la escala limitada y local de los proyectos del Grupo 2. En cuanto a los resultados del Grupo 1, su sostenibilidad presenta menor riesgo, sin embargo, esos también deben ser debidamente institucionalizados a través de los convenios, presupuestos y reglamentos para asegurar su escalamiento, replicación e impacto de largo plazo.

La Evaluación considera que el PNUD ha logrado crear una base técnica y metodológica fuerte, un equipo de consultores formado y las alianzas fuertes e innovadoras con las autoridades municipales y provinciales. El PNUD ha logrado un cierto nivel de incidencia a

Informe de Evaluación

través de las capacidades formadas y compromisos logrados con los gobiernos y empresas privadas, que, sujeto a un compromiso político fuerte y la visión estrategia integral del desarrollo local tiene un alto potencial de impacto e incidencia política.

La Evaluación considera que para contribuir al logro de los efectos de UNDAF y del Programa de País y generar mayores impactos, se requiere una ampliación de los resultados logrados y su institucionalización en las estructuras públicas y privadas, a través de sistematización, análisis y promoción de las metodologías, procesos y logros como modelos flexibles y adaptables al contexto variado y acompañarlos con las estrategias de financiamiento, incidencia política y sostenibilidad.

La Evaluación considera que el PNUD tiene una ventaja comparativa para convertir las metodologías implementadas en unas herramientas de marca (*brand*) y replicar los modelos y procesos exitosos en otros ámbitos, siempre y cuando se implementan las mejoras para asegurar una mayor transversalización de género, incorporar el enfoque de desarrollo humano, fortalecer los mecanismos y estrategias de sostenibilidad económica, social y ambiental, y se logra un balance óptimo entre la calidad de beneficiarios y cantidad de intervenciones.

El PNUD tiene una ventaja comparativa importante para generar conocimiento y fortalecer las capacidades y conocimientos de los actores gubernamentales y del sector privado ofreciendo espacios y herramientas para articular las políticas integrales del desarrollo económico y social y fomentando las alianzas público-privadas. Finalmente, el PNUD tiene una ventaja comparativa para buscar soluciones innovadoras dado el acceso al conocimiento global y financiamiento para desarrollar, testear y promover nuevos modelos y herramientas y atraer los fondos privados y públicos para innovación y gestión de conocimiento.

La Evaluación recomienda las siguientes acciones según los criterios de evaluación:

Pertinencia

- Llevar a cabo una convocatoria de retroalimentación y devolución entre los principales actores, incluyendo los socios, beneficiarios, y consultores, para comparar las experiencias, extraer las lecciones y recomendaciones e identificar las rutas para la continuación de los logros de los proyectos de cara del nuevo ciclo programático;
- Llevar a cabo la sistematización comparativa de las metodologías implementadas para identificar los vacíos y carencias existentes y adaptarlas al contexto actual del país, prioridades y necesidades emergentes nacionales y corporativas;
- Desarrollar la Teoría de Cambio para el Efecto 3 del nuevo Documento de País, articulando el cambio deseado armonizado con la Teoría de Cambio del UNDAF, y sintonizado con las prioridades de la Agenda 2030, Plan Estratégico del PNUD y el Plan Nacional para el Buen Vivir, desarrollando el análisis oportuno de causalidad y cadenas de soluciones, supuestos y riesgos;
- Aumentar el protagonismo del PNUD a través de facilitación de los espacios de diálogo entre las entidades públicas y privadas, transferencia de experiencias y conocimientos, facilitación de alianzas público-privadas, ofreciendo soluciones innovadoras y acceso a los fondos semilla para desarrollar intervenciones de partenariado para el

desarrollo económico e inclusión social;

- Así mismo, aumentar la participación del PNUD en los espacios existentes de coordinación, como, por ejemplo, el consejo productivo tributario, para vincular los proyectos implementados con los programas emergentes del país (ej. resiliencia productiva y el uso de suelo productivo y Polígonos Industriales) y promover la institucionalización de las metodologías y herramientas;

- Aprovechar del posicionamiento del PNUD para promover la agenda de innovación debido a su carácter incipiente en el país y la falta de conocimientos de las prácticas exitosas mundiales, brindando asesoría técnica y facilitando acceso a los fondos y redes globales de las Naciones Unidas y privados;

- Escalar la promoción entre los socios de la agenda del PNUD en el área de inclusión socioeconómica y medios de vida a través de las convocatorias, eventos publicitarios, ferias y mesas redondas para fomentar la consulta pública sobre las prioridades y abordajes estratégicos;

- Fomentar una mejor articulación y coordinación con los ministerios sectoriales y gobiernos locales, para vincular mejor las agendas de trabajo y responder mejor a los cambios de prioridades, tales, como, por ejemplo, el terremoto;

- Asegurar la inclusión del enfoque de género y desarrollo humano en las intervenciones y las metodologías desarrollando parámetros e indicadores, y llevando a cabo estudios y capacitaciones para transversalizar los temas de igualdad de género, prevención de violencia, incluyendo violencia basada en género, derechos humanos, inclusión de grupos vulnerables, enfoque en juventud;

Eficacia

- Desarrollar estudios de caso en base de las experiencias más y menos exitosas (ej. Chucaple y Patio de Comidas) para estudiar los mecanismos y factores de éxito, así como las carencias y errores;

- En base de la sistematización de las metodologías desarrollar las cajas de herramientas metodológicas y programas de formación para los gobiernos provinciales y locales para formar las capacidades locales de implementación;

- Desarrollar un inventario de proyectos con las fichas estandarizadas de los principales parámetros desagregados por sexo, etnia, edad, modalidad de implementación, fuente de financiación y demás criterios según sea necesario para llevar control y seguimiento de las intervenciones;

- Desarrollar un plan de Monitoreo integral para todas las intervenciones bajo el efecto, para poder comparar, analizar y generalizar los datos y tendencias a través de los indicadores homogéneos y desarrollar informes de monitoreo y avance consolidados;

- Desarrollar los indicadores de M&E desagregados por género, edad, etnia, y establecer líneas de base para las futuras intervenciones;

- Revisar los procedimientos de selección de beneficiarios en función de las

Informe de Evaluación

capacidades existentes, formación de los participantes y conocimientos básicos, capital inicial, experiencias previas para calibrar las metodologías y tiempos y combinar las convocatorias abiertas con las listas sugeridas por los gobiernos y estudios de campo previos a través de los consultores;

- Así mismo considerar identificar y formar consultores locales utilizando las convocatorias abiertas y las listas brindadas por los gobiernos para fortalecer las capacidades locales y facilitar la apropiación de las metodologías por las autoridades;

- Mejorar la visibilidad y presencia del PNUD en los proyectos implementados, a través de material visual, afiches, calcomanías, chalecos/camisas u otros métodos de visualización.

Eficiencia

- Considerar la ampliación de la duración de las intervenciones bajo las metodologías implementadas para asegurar un debido proceso de identificación de los beneficiarios, adquisiciones, comercialización y cierre;

- Así mismo, considerar las duraciones flexibles para diferentes tipos de emprendimientos y diferentes niveles de capacidad y necesidades;

- Considerar la posibilidad de reducir el número de los emprendimientos asistidos por medio de la selección competitiva según los criterios revisados de capacidad y solidez organizativa.

Sostenibilidad

- Establecer mecanismos de seguimiento post-proyecto para llevar a cabo el monitoreo de los emprendimientos asistidos en el plazo de 6, 12 y 24 meses para medir y analizar los factores de sostenibilidad y crecimiento;

- Desarrollar las estrategias de salida incorporando opciones de comercialización/institucionalización a través de convenios y/o presupuestos y fortalecer el componente de marketing en las metodologías para brindar los conocimientos y herramientas básicas de identificación de mercados y compradores, desarrollo de productos y precios, ventajas comparativas, principios básicos de inversión etc.

- Considerar la posibilidad de brindar apoyo y acompañamiento a los emprendimientos en el transcurso de un año post-proyecto para aumentar la probabilidad de la sostenibilidad de largo plazo

- Consolidar la red de consultores y facilitar los medios y espacios de intercambio y comunicación para sostener los conocimientos y experiencias acumuladas.

3. INTRODUCCIÓN

3.1. Propósito y Objetivo de la Evaluación

El *propósito* de esta Evaluación es hacer una valoración comprensiva sobre la pertinencia de las acciones del PNUD al fin de ciclo programático de cara a la formulación de un nuevo ciclo de programación país 2019-2022, cumpliendo con el Plan de Evaluación del Programa País del PNUD en Ecuador para el período 2015-2018 que estableció una Evaluación al Efecto 4 “Desarrollo económico sostenible y equitativo”.

En este sentido, el *objetivo* de la Evaluación es evaluar la contribución del PNUD al logro del mencionado efecto, determinar su pertinencia, eficacia y sostenibilidad, documentar, analizar y valorar los avances realizados hacia el logro del efecto 4 y evaluar cómo se están logrando los productos y la eficiencia con la que se están logrando, de manera que permita analizar y evidenciar los éxitos y fortalezas, así como las deficiencias y debilidades, identificar los resultados inesperados (positivos o negativos) y analizar las razones de los mismos. En el caso que no se pueda encontrar evidencia de contribuciones claras, se deberá analizar las razones para esta situación y extraer lecciones aprendidas.

3.2. Objeto de la Evaluación

El *objeto* de esa Evaluación es el Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo Económico y Sostenible” que tiene como objetivo: “Consolidar el sistema económico social y de apoyo de una manera sostenible y promover la transformación de la matriz productiva”. Dicho efecto está alineado con los Objetivos 8 y 10 del Plan Nacional de Desarrollo – El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017.

Este resultado está armonizado con el Efecto Directo No. 5 del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el 2015 - 2018 (UNDAF, por sus siglas en inglés): “Al 2018, se ha contribuido a fortalecer capacidades institucionales y ciudadanas para la inclusión socioeconómica de los grupos de atención prioritaria y la promoción de medios de vida sostenibles y equitativos, en línea con el cambio de la matriz productiva y la economía popular y solidaria”.

Dentro del objeto de la Evaluación, se incluyeron 9 proyectos implementados en el marco del Programa de País y vinculados con el efecto 4 (para más detalles sobre los proyectos, véase la Tabla 1: Descripción de la Intervención).

3.3. Alcance de la Evaluación

La Evaluación abarcó el periodo desde 2015-2018 para medir la contribución al efecto en cuestión de un conjunto de 9 proyectos, descritos en la Tabla 1. La Evaluación analizó en forma sistemática y objetiva el avance hacia el alcance de este efecto y la contribución del PNUD y los socios involucrados en el proceso aplicando los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

3.4. Uso de la Evaluación

Los principales usuarios de los resultados de la Evaluación serán el equipo del Programa del Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos del PNUD y la gerencia del

Informe de Evaluación

PNUD Ecuador, quienes utilizarán las recomendaciones, hallazgos y lecciones aprendidas para planificar el nuevo ciclo programático en cooperación y consulta con los actores nacionales y locales, las agencias de Naciones Unidas y los donantes.

3.5. Estructura del Informe

El informe de Evaluación sigue la estructura básica del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD y contiene 13 capítulos y 7 anexos.

El Capítulo 1 exhibe la lista de acrónimos y abreviaciones

El Capítulo 2 contiene el Resumen Ejecutivo de 6 páginas con los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

El Capítulo 3 presenta el propósito y el objetivo de la Evaluación, describe el objeto, el alcance y el uso de la Evaluación, la audiencia principal del informe y delinea la estructura y los contenidos del informe.

El Capítulo 4 ofrece los antecedentes y el contexto de desarrollo; la descripción de la intervención; calidad de los documentos y del diseño; líneas estratégicas y vínculos programáticos;

El Capítulo 5 describe las fases de la Evaluación y la composición del equipo de trabajo;

El Capítulo 6 explica el metodológico de la Evaluación y delinea los criterios utilizados en el proceso, metodología de recolección de datos y su análisis, calidad de la muestra y de data, procedimientos e instrumentos de colección de datos y triangulación y consideraciones éticas;

El Capítulo 7 presenta las limitaciones y riesgos de la Evaluación;

El Capítulo 8 ofrece los hallazgos clave de la Evaluación.

El Capítulo 9 estipula las principales lecciones aprendidas.

El Capítulo 10 delinea las conclusiones.

El Capítulo 11 presenta las recomendaciones de la Evaluación.

El Capítulo 12 contiene la lista de Anexos.

El Capítulo 13 contiene fuentes de información.

4. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

4.1. Antecedentes y el Contexto de Desarrollo

El Programa de País surge como una respuesta a los retos de conservación ambiental y la sostenibilidad vinculados con el modelo de desarrollo basado en la extracción de los recursos naturales y los cambios en la matriz productiva. Dichos retos forman la base de las prioridades identificados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 que aspira a reducir la dependencia en las industrias extractivas y reducir la vulnerabilidad del país frente a recursos finitos, cambios en los precios en los mercados mundiales, una menor

demanda en los mercados internacionales y la generación insuficiente de empleos de buena calidad para erradicar la pobreza.

En este contexto, el Programa de País apoya el logro de las metas identificadas en el PNBV y algunos planes e instrumentos derivados del mismo. Dichos instrumentos incluyen la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP), la Estrategia Nacional de Cambio de Matriz Productiva (EN-CMP), medidas para el desarrollo o fortalecimiento de los Micro, Pequeñas, Medianas Empresas (MIPYMES) y Unidades Productivas Artesanales, desarrollados para fomentar la producción nacional, la competitividad, la diversificación de la producción, la acumulación del conocimiento, el intercambio justo de los mercados, el fortalecimiento de los pequeños sectores para una inclusión económica que desencadene en un desarrollo social.

Basados en la concepción que el desarrollo económico debe ir de la mano del desarrollo humano, el PNUD ha acompañado al país en el *fomento de la inclusión económica y social* generando empleo digno a través del *fortalecimiento empresarial, mejoramiento de la capacidad productiva y la ampliación de mercado de pequeños empresarios mediante la innovación de modelos de negocios*; así como el *fortalecimiento comercial y productivo de grupos asociativos de diversas actividades económicas* para el establecimiento de alianzas comerciales que permitan el desarrollo de un modelo de negocios inclusivo que ayude a alcanzar la sostenibilidad y garantice el desarrollo humano de las comunidades.

Bajo esta lógica se han fortalecido las relaciones de negocios en las cadenas productivas entre empresas grandes o medianas con sus proveedores – MIPYMES - para desarrollar y ampliar el potencial de los proveedores y mejorar la calidad y el volumen de los productos nacionales. Para ese propósito, el PNUD apoyó el diseño del Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Económico; elaboración de la Agenda de Innovación para aumento de competitividad del Distrito Municipal de Quito; elaboración de un estudio de polígonos industriales en el Distrito Metropolitano de Quito para armonizar la coexistencia de zonas de uso de suelo industrial y otros usos de suelo que derivó en un proyecto de Ordenanza Municipal; elaboración de un estudio de prefactibilidad para el desarrollo de encadenamientos agro-productivos en la Provincia de Esmeraldas y su zona de influencia nacional y binacional.

De acuerdo con 'World Risk Report 2017', Ecuador tiene una exposición del 16.15%, y una vulnerabilidad del 47,45%, lo que lo convierte en un país con algo de riesgo de que un evento natural se convierte en desastre. Prueba de ello fue el terremoto de magnitud 7,8 (Mw) del 16 de abril del 2016, que afectó principalmente las provincias de Manabí y Esmeraldas. Entre las poblaciones más afectadas estuvieron los grupos sociales más vulnerables con niveles de pobreza superiores al promedio nacional. En complemento a las labores de reconstrucción física que se adelantaron en tales zonas, el PNUD lideró esfuerzos para la recuperación de los medios de vida de los pobladores locales.

Según lo indica la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), en el Informe de Evaluación de los Efectos e Impactos del Terremoto del 16 de abril de 2016, la estimación de las pérdidas económicas ascendió a 92 millones de dólares, que incluyen las pérdidas estimadas para el sector informal equivalentes a 4,7 millones de

dólares. Entre los grupos afectados estuvieron las microempresas, particularmente del sector comercio y la pesca en Manabí y Esmeraldas. En este contexto la respuesta del PNUD fue inmediata creando el proyecto Fuerza Ecuador con la finalidad de canalizar y estructurar el uso de los recursos recibidos por parte de países, instituciones y la sociedad civil.

La respuesta del PNUD se enfocó a desarrollar acciones de respuesta y recuperación de los medios de vida de las poblaciones afectadas por el terremoto. Aplicando las metodologías En Marcha, Creciendo con Su Negocio y Desarrollo de Proveedores, el PNUD, en coordinación permanente con las autoridades nacionales y locales se estructuró proyectos orientados a la recuperación de las actividades productivas de la población en las provincias de Esmeraldas y Manabí en dos momentos principales: la generación de empleo de emergencia como una medida para dotar de ingresos inmediatos a poblaciones afectadas; la asistencia y el apoyo a pequeños comerciantes y productores para reconstruir la infraestructura productiva afectada y reactivar los negocios y circuitos comerciales locales.

4.2. Descripción de la intervención

El Programa de País (CPD por sus siglas en inglés) fue aprobado por la Junta Ejecutiva de PNUD, UNFPA y UNOPS en septiembre 2014 y tiene la duración de 2015-2018. El CPD Contiene 4 áreas de enfoque que están directamente alineados con los cuatro componentes del Plan de Acción del Programa País (CPAP) firmado en mayo 2015:

- i. Estado de derecho y participación;
- ii. Reducción de las brechas de desigualdad para la cohesión, inclusión y calidad de vida;
- iii. Sostenibilidad ambiental, resiliencia y gestión de riesgo; y
- iv. Desarrollo económico sostenible y equitativo.

El área evaluada del CPD está alineado con el Plan Estratégico del PNUD 2014-2017: Efecto 1: Crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible, que introduce las capacidades productivas que generan empleo y calidad de vida para los pobres y excluidos; y Efecto 4: Progreso acelerado en la reducción de desigualdad de género y promoción de empoderamiento de mujeres.

Así mismo, está alineado con el Efecto 5 del UNDAF¹: Al 2018, se ha contribuido a fortalecer capacidades institucionales y ciudadanas para la inclusión socioeconómica de los grupos de atención prioritaria y la promoción de medios de vida sostenibles y equitativos, en línea con el cambio de la matriz productiva y la economía popular y solidaria. Dicho efecto está articulado bajo el Grupo de Resultados 5: Desarrollo Económico Sostenible y Equitativo del UNDAF.

A nivel nacional, el CPD y el CPAP contribuyen al Objetivo 8 del Plan Nacional para el Buen Vivir: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible; y el Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva, que juntos apuntan al Objetivo de Desarrollo del Milenio 1.

Los 9 proyectos implementados dentro del marco del Efecto, seleccionados para esa Evaluación se llevaron a cabo de 2015 – 2018 dentro del marco de los dos productos del

¹http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/legal_framework/jcr_content/centerparsys/download_0/file.res/pnud_ec_MARCO-DE-COOPERACION-NACIONES-UNIDAS-p6.pdf

Programa País: 5.1.1. Instituciones cuentan con políticas, sistemas o medidas a nivel nacional y subnacional para generar y fomentar empleos y medios de vida; y 5.2.1. Proyectos demostrativos, de cabildeo y conocimiento expanden y diversifican la base productiva basada en los mecanismos de alianzas público-privadas y en el uso de las tecnologías de producción sostenible a nivel local y nacional.

El presupuesto de esos proyectos cumulativo asciende a US\$ 5,237,251. 5 de los 9 proyectos fueron implementados a través de la Modalidad de Implementación Nacional (NIM) por la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad y la Agencia de Promoción Económica – CONQUITO - del Municipio de Quito y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Esmeraldas. 4 proyectos fueron implementados por el PNUD a través de la Modalidad de Implementación Directa (DIM).

Los proyectos se desarrollaron y se implementaron en asociación con los sectores público y privado a través de los convenios y colaboración con los Ministerios de Desarrollo Social, de Inclusión Social y Económica, Ministerio de Producción, Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, CONQUITO, Municipio de Quito, Gobiernos Autónomos Descentralizados de Manabí y Esmeraldas, sector privado, sociedad civil, y cooperación internacional.

4.3. Calidad de documentos y diseño

El Programa País no cuenta con una Teoría de Cambio que permita identificar el cambio deseado, la ruta de soluciones, los supuestos y su relación con los riesgos. Si bien se puede inferir el cambio contemplado al momento de redacción del CPD, en general, existe cierta desarticulación entre los productos del CPD y efectos de UNDAF. El documento carece de la cadena causal entre diferentes niveles de resultados lo cual dificulta análisis y valoración de la contribución del PNUD al cambio deseado a nivel de efecto. No hay una descripción de actividades/intervenciones que vincularía los proyectos con la estrategia del CPD; su relación con y la contribución al efecto a nivel nacional y territorial no está claramente articulada. La ausencia de los supuestos dificulta el análisis de sostenibilidad y del impacto potencial.

Hay discrepancia en la formulación de los resultados entre los diferentes marcos programáticos y los Términos de Referencia de esa consultoría. Así, los Términos de Referencia de la Evaluación refieren al objeto de Evaluación como “Efecto 4. Desarrollo económico sostenible y equitativo” del CPAP, sin embargo, el objeto de Evaluación es el CPD². En el Documento País no se encuentra un efecto con ese título, sino que aparece una de las 4 “áreas de enfoque” bajo el mismo título. Dicho título tampoco se encuentra en el Marco de Resultados del CPD, sino que aparece como el título del Grupo 5 de Resultados del UNDAF. El Marco de Resultados del CPD no tiene un efecto separado, sino que duplica el efecto 5 del UNDAF como su propio efecto.

La mayoría de los documentos de proyecto (prodocs) refiere a los productos esperados 5.1. y 5.2., mientras que el Marco de Resultados refiere a los productos 5.1.1. y 5.2.1. El Prodoc de Agroparque Industrial refiere al efecto 1 del CPAP y a los productos esperados del efecto

² La discrepancia fue mencionada y debidamente aclarada durante la reunión inicial entre la evaluadora y el equipo del PNUD Ecuador.

Informe de Evaluación

3 de CPAP. El prodoc del Desarrollo de Proveedores refiere a los efectos directos 2 y 5 del UNDAF y sus respectivos productos 2.1.1, 5.1.1 y 5.2.1. Los prodocs de Fuerza Ecuador y Medios de Vida refieren a los grupos de resultados 2,4, y 5 del UNDAF y a los indicadores de resultados 2.1., 4.4., 5.1., 5.2.

En el Marco de Resultados del CPD, el efecto 5 del UNDAF: “Al 2018, se ha contribuido a fortalecer capacidades institucionales y ciudadanas para la inclusión socioeconómica de los grupos de atención prioritaria y la promoción de medios de vida sostenibles y equitativos, en línea con el cambio de la matriz productiva y la economía popular y solidaria”, está titulado como quinto “Impacto de UNDAF que involucra al PNUD” y cubre las intervenciones contempladas bajo el “efecto 4 de CPD” descrito en los Términos de Referencia.

Para facilitar el proceso de Evaluación y evitar confusión causada por esas discrepancias, para el propósito de la Evaluación, el objeto de la Evaluación se establece como “Efecto 4. Desarrollo económico sostenible y equitativo”, sin embargo, se utiliza la numeración de productos 5.1.1. y 5.2.1.

El lenguaje del producto (output) 5.1.1. del CPD es muy similar al indicador 5.1. del Efecto 5 de UNDAF. Así mismo, el producto 5.2.1. y su indicador están articulados con el lenguaje similar al indicador 5.2. de UNDAF. El producto 5.1.1. está formulado como efecto, debido el grado de atribución que se requiere para lograrlo. Los indicadores de efecto del UNDAF incluidos en el Marco de Resultados del CPD no cuentan con la línea de base o metas.

La calidad de los documentos de proyectos (prodocs) implementados bajo el efecto 4 es variada y en promedio, satisfactoria. 3 de 9 prodocs cuentan con una Matriz de Resultados; 5 prodocs cuentan con la matriz de Calidad; 7 incluyen análisis de riesgos en diferentes formatos (offline risk-log y/o tablas de riesgos); los 9 proyectos incluyen planes de trabajo de diferente duración; solo un prodoc cuenta con el Plan de Monitoreo con indicadores, sin embargo, la mayoría contiene un apartado describiendo los arreglos de M&E con un variado nivel de detalle.

Tal como fue observado en el caso del CPD, el lenguaje de los prodocs es erróneo: en varios prodocs, tanto los productos como indicadores incluidos en las matrices de resultados y planes de trabajo están articulados como metas y no cuentan con líneas de base. En casos donde las líneas de base están incluidas, no están armonizadas a través de la unidad de medición (ej. número, porcentaje, etc.) normalmente estipulado en el indicador. Un prodoc (Fuerza Ecuador) tiene los indicadores correctamente articulados, sin embargo, no contiene líneas de base y metas.

Los informes de implementación y finales son de calidad variada y en promedio, satisfactorios. La ausencia de indicadores, líneas de base y metas de calidad y parámetros de *reporting* armonizados no permite consolidar y generalizar los resultados, sin embargo, se puede valorar el nivel de cumplimiento del resultado a través de la información cuantitativa incluida en la mayoría de los informes.

Los informes de monitoreo en su mayoría son recientes, de calidad, brindan información cualitativa y cuantitativa y presentan los hallazgos de manera consolidada y sistematizada, incluyen lecciones aprendidas y recomendaciones para la mejora. Dentro del marco de monitoreo, se han desarrollado las fichas individuales para cada asociación/empresa

beneficiaria donde se documentan las necesidades y observaciones del proceso de monitoreo y se ofrecen recomendaciones de mejora.

5. FASES DE EVALUACIÓN Y EQUIPO DE TRABAJO

La Evaluación abarcó tres fases: iniciación, análisis y devolución.

a. Fase Inicial

La fase inicial se centró en investigar el contexto a través del estudio de la documentación disponible, así como las consultas con el PNUD Ecuador, realizadas por medio de teleconferencias y correo electrónico. Durante esta fase, se desarrolló el informe inicial incluyendo un mapa preliminar de actores; se evaluó la calidad y disponibilidad de los datos para la construcción de los formatos de entrevista y cuestionarios; se identificaron los vacíos de información, limitaciones y riesgos y requisitos de documentación adicional; se desarrolló el enfoque metodológico y las herramientas de investigación / Evaluación.

b. Fase de Análisis y Retroalimentación

La fase de análisis combinó el trabajo de campo y el posterior trabajo de escritorio. Durante esta fase, se analizó la información compilada durante la fase inicial y los hallazgos de las entrevistas / grupos focales, y, se llevaron a cabo entrevistas adicionales y análisis del material adicional proporcionado por el PNUD Ecuador después de la visita al campo. Esta información se cruzó con los hallazgos preliminares de la fase inicial y se consolidó en el presente borrador del informe de Evaluación.

c. Fase de Devolución

La fase de devolución contempla consolidación de los hallazgos de las fases anteriores en el informe final a través de la revisión documental y comunicación adicional con el PNUD Ecuador.

Debido a la indisponibilidad de algunos actores para las entrevistas durante la visita al campo, las mismas se efectuaron de 3-13 de septiembre, lo cual resultó en la alteración del cronograma inicial de trabajo:

Ilustración 1. Fases de la Evaluación

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación



d. Equipo de Evaluación

El equipo de Evaluación fue compuesto por la evaluadora independiente Nana Gibradze.

La Técnica de Monitoreo y Evaluación del PNUD, quien acompañó a la evaluadora durante la Evaluación, fue la contraparte principal de la consultoría y responsable del seguimiento a todo el proceso conforme al plan de trabajo acordado.

Al comienzo de la visita al país, se llevó a cabo la reunión inicial con el equipo del Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos y con la gerencia del PNUD Ecuador donde se facilitó la información de base sobre el contexto del país y el diseño e implementación del CPD. No se ha convocado la reunión con el Grupo de Referencia debido a la indisponibilidad del gobierno.

6. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DE DATOS

6.1. Criterios y Preguntas de Evaluación

Los criterios de Evaluación están basados en los cuatro principios descritos en el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, en la Guía Acompañante del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo para Evaluaciones a Nivel de Efecto, así como en los normativos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y OECD/DAC: Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad. Los criterios adicionales serán igualdad de género y derechos humanos.

El impacto como criterio de Evaluación no se utilizó en esta Evaluación ya que los resultados del impacto - cambios en las vidas de las personas y las condiciones de desarrollo a nivel mundial, regional y nacional - se consideraron fuera del alcance de esta Evaluación. Los resultados a nivel de impacto tendrían que controlar la gran variedad de factores que pueden haber influido en el desarrollo de esta área y no se consideró factible ni rentable discernir la contribución del Programa del País del PNUD a dicho cambio. Sin embargo, la Evaluación consideró el impacto potencial de los resultados alcanzados dentro del contexto de las contribuciones al efecto.

6.1.1. Pertinencia

La Evaluación evaluó el nivel de pertinencia de los proyectos implementados para el logro del efecto 4 de CPD y en su turno, para el logro de los objetivos y prioridades nacionales y locales. Así mismo, la Evaluación evaluó en qué medida los proyectos implementados respondían a las necesidades de los beneficiarios identificados.

La pertinencia fue evaluada principalmente a través de comparación de datos secundarios, obtenidos de la documentación del proyecto con los datos primarios obtenidos de las entrevistas y reuniones individuales y grupales, así como las visitas al campo.

6.1.2. Eficacia

La Evaluación evaluó la eficacia a través de valoración del grado de contribución de los 9 proyectos al logro del efecto 4 de CPD, identificando la existencia o ausencia del cambio deseado, valorando la contribución de los proyectos al dicho cambio logrado y/o el avance hacia el mismo y las razones del mismo. La Evaluación evaluó la calidad de las líneas de base, indicadores y metas del CPD aplicando los criterios SMART. La Evaluación valoró los mecanismos de coordinación y comunicación, visibilidad del Programa, así como las alianzas estratégicas y convenios.

La eficacia se midió principalmente comparando el progreso desde las líneas de base hacia las metas establecidas en el Marco de Resultados del CPD, utilizando los indicadores de producto del CPD; revisión de los informes; análisis de datos primarios, como percepciones de los actores, obtenidos durante las entrevistas y las visitas.

6.1.3. Eficiencia

La eficiencia se evaluó a través de la valoración del nivel de éxito en el uso de los fondos y recursos del PNUD hacia el logro de los productos del CPD. La Evaluación **no** evaluó la gestión financiera de los proyectos, sin embargo, bajo el criterio de eficiencia, se valoró el cumplimiento del cronograma y presupuesto establecido, modalidades de implementación, existencia y calidad de recursos y tiempo, y la eficacia su uso.

La eficiencia se evaluó a través de análisis de la documentación proporcionada por el proyecto (los presupuestos, planes de trabajo, informes de auditoría, etc.) y de las respuestas obtenidas durante las entrevistas.

6.1.4. Sostenibilidad

La Evaluación valoró la sostenibilidad de los resultados del Programa País, y nivel de apropiación e incidencia política, económica y social de los proyectos implementados.

El criterio de sostenibilidad se midió principalmente a través del análisis de los hallazgos de los tres criterios anteriores, revisión de acuerdos de financiamiento y cooperación, existencia de capacidades institucionales, asignaciones presupuestarias, evidencias de institucionalización y comercialización, etc.

6.1.5. Género y Derechos Humanos

La Evaluación consideró el Género y Derechos Humanos como temas transversales, evaluando la pertinencia y la contribución de las acciones implementadas para la mejora del

bienestar y empoderamiento de mujeres y grupos vulnerables en los territorios cubiertos por los proyectos, así como impacto potencial de largo plazo en los mismos.

La Evaluación revisó materiales pertinentes para valorar la participación de las mujeres y otros grupos vulnerables en los proyectos, y observó la participación en las entrevistas y reuniones.

Según estos criterios se formaron las preguntas para las entrevistas individuales y grupos focales, contenidos en el Anexo 3. Matriz de Evaluación. La mayoría de las preguntas eran indicativas y aplicables a todas las categorías de los respondientes. Sub-preguntas específicas fueron elaboradas y ajustadas a los perfiles de los entrevistados en base de sus respectivos perfiles.

6.1.6. Lecciones Aprendidas

La Evaluación buscó las lecciones y practicas aprendidas en el transcurso de implementación del Programa de País para elaborar las recomendaciones de la Evaluación y mejorar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las futuras acciones. Dichas lecciones están presentadas en el Capítulo 9: Lecciones Aprendidas.

6.2. Metodología de recolección de datos, calidad de muestra y data

El tipo y la metodología de la Evaluación han sido determinadas por diversos factores: la naturaleza del Programa; alcance y momento de la Evaluación; calidad de data disponible y el método de muestreo.

La presente Evaluación es una Evaluación no-aleatoria sumativa a nivel de efecto. Al mismo tiempo, es una Evaluación formativa, ya que ofrecerá lecciones y recomendaciones para el mejoramiento de las intervenciones programáticas y gestión de conocimiento.

Dado el diseño y el alcance de la Evaluación (Evaluación sumativa de un efecto de programa), no se aplicaron los métodos experimentales, sino que se trabajó con la muestra no representativa, construida por el equipo del Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos. La muestra fue extraída de la población de los principales socios y beneficiarios del Programa y compuesta de los representantes de las autoridades nacionales y locales, representantes de los sectores productivos y sociales, organismos de base/comunidades e implementadores de los proyectos.

La Evaluación aplicó una metodología de colección de datos **cualitativos** basada en la revisión de la documentación del Programa, documentos estratégicos y políticos y material metodológico, así como entrevistas abiertas semi-estructuradas y algunos grupos focales. Los datos cualitativos primarios abarcaron el conocimiento, las observaciones y comentarios de los actores involucrados y los beneficiarios. Los datos cualitativos secundarios consisten principalmente de la información generada por los proyectos y por el PNUD Ecuador, tal como los informes de los proyectos, así como los datos adicionales generados por los actores involucrados. La proporción aproximada de datos primarios y secundarios en el análisis es 50:50.

En la medida posible cierta información cuantitativa se utilizó para evaluar la pertinencia de las intervenciones, la eficacia del programa y el grado de cumplimiento de los objetivos de

Informe de Evaluación

los proyectos. Para eso, la Evaluación aplicó calificaciones cuantitativas en la escala de 1-5 a las preguntas indicativas de pertinencia y eficacia contenidas en la Matriz de Evaluación. Dicha valoración se solicitó a los beneficiarios de las metodologías En Marcha, Creciendo con Su Negocio y Desarrollo de Proveedores. La información se analizó para lograr cierta generalización de los hallazgos y reducir el posible sesgo. El peso proporcional del dato cualitativo frente a cuantitativo fue 90:10.

Adicionalmente, la Evaluación utilizó triangulación de data a través del uso de diferentes fuentes de información: beneficiarios, contrapartes, socios, consultores, y el equipo de implementación.

6.2.1. Revisión de Escritorio

La revisión de escritorio es un método económico de recopilación de datos que permite una revisión y uso repetidos de los datos obtenidos para diferentes métodos de investigación. Las desventajas de las revisiones de escritorio son principalmente su naturaleza estática y limitaciones de tiempo, así como el posible sesgo en la percepción del material por parte de los autores.

La Evaluación revisó más de 50 fuentes de información: información básica del Programa; marcos estratégicos y programáticos del PNUD; guías metodológicas; marcos legales e institucionales del país; acuerdos interagenciales e interinstitucionales; productos de conocimiento y visibilidad; información sobre los actores involucrados y contrapartes; Información financiera.

El listado completo de las fuentes de información utilizadas se encuentra en el Capítulo 12: Bibliografía y fuentes de información.

6.2.2. Entrevistas individuales y en grupo

La entrevista es una técnica útil para recopilar percepciones y experiencias de los encuestados, lo que permite examinar diferentes perspectivas sobre el mismo tema entre diferentes grupos. En comparación con las encuestas, las entrevistas permiten cierta desviación de la estructura inicial para una exploración más a fondo del tema.

La Evaluación aplicó entrevistas abiertas semiestructuradas, que complementaron las preguntas breves de valoración utilizadas durante las entrevistas. Debido a los diferentes perfiles de los entrevistados (participación en diferentes proyectos/metodologías, perfil de beneficiario/consultor /socio/implementador, etc.) se llevaron a cabo las entrevistas poco estructuradas, sin protocolos preliminares, con la dinámica de conversación guiada abierta sobre los asuntos pertinentes al perfil de cada entrevistado. La guía de entrevistas contenida en el Anexo 5 se adaptó al perfil de cada encuestado durante las reuniones y visitas de campo. La Evaluación intentó minimizar la parcialidad (*bias*) de las respuestas articulando las preguntas sin señalar las respuestas “correctas”.

Tanto las entrevistas individuales como las reuniones con los grupos focales se rigieron por las preguntas listadas en la Matriz de la Evaluación. Las conversaciones se enfocaron en las experiencias personales/grupales de los entrevistados, en áreas específicas de competencia para cada grupo/persona meta en particular, según el documento de proyecto respectivo. Se investigaron las opiniones sobre la pertinencia de las actividades del proyecto en cuestión

Informe de Evaluación

para las necesidades del país/municipalidad/comunidad; calidad de las capacitaciones, contenidos de los talleres; calidad de los servicios brindados por los consultores; principales logros y problemas, cambios en la calidad de vida y en conocimiento; sostenibilidad de los resultados; coordinación y comunicación; principales retos y ventajas; lecciones aprendidas, etc.

En total, se llevaron a cabo 22 entrevistas con 31 personas entrevistadas individualmente o en grupos de 2-4 personas. La duración promedio de las entrevistas era 35 minutos. 15 entrevistas fueron presenciales durante la visita al país y 7 se llevaron a cabo por Skype/teléfono desde Panamá. Xxx entrevistados fueron hombres y xxx mujeres.

El Anexo 4 contiene la lista de las personas entrevistadas, propuesta por la Oficina del País y ajustada y finalizada en consulta con PNUD Ecuador en el transcurso de la visita al país.

6.2.3. Entrevistas con Grupos Focales

Grupos focales son una alternativa a las entrevistas, en las que un moderador alienta a grupos de 5-10 personas a compartir percepciones, valoraciones y experiencias relacionadas con la tarea en cuestión. Esta metodología permite validar los hallazgos obtenidos a través de otros métodos mediante la observación de la dinámica e interacción del grupo y, especialmente, el logro de un consenso sobre un tema (o la falta del mismo).

Además de ahorro de tiempo, el valor agregado de los grupos focales está en el perfil mixto de los encuestados que permite hacer comparaciones in situ de las percepciones y ajustar la dinámica de las entrevistas en consecuencia. Normalmente, se recomienda encarecidamente organizar grupos focales con composiciones diversas y garantizar la participación de representantes de diferentes segmentos de beneficiarios/actores, incluyendo a las mujeres, indígenas y/o otros grupos vulnerables según sea pertinente.

En el marco de la Evaluación se organizaron 2 grupos focales con la participación de 21 personas en total: 11 en Manta y 10 en Tabuga. 10 participantes fueron hombres y 11 mujeres.

6.2.4. Encuestas

Debido a las características de la muestra, no se llevó a cabo la encuesta.

6.2.5. Visitas al Campo

La Evaluación abarcó una visita a Ecuador que incluyó visitas a las Provincias de Manabí y Esmeraldas y el Distrito Municipal de Quito. Se visitaron emprendimientos en Quito, Manta, Puerto Cabuyal, Crucita, Jama, Borbón, Quinindé y Esmeraldas.

6.2.6. Triangulación

Dada la naturaleza cualitativa de la Evaluación, se aplicó una triangulación rigurosa para validar los hallazgos y lograr un nivel aceptable de generalización.

Con el fin de validar la información cualitativa obtenida a través de las entrevistas y la revisión de la documentación, la Evaluación utilizó la *triangulación metodológica*, comprobando, interpretando y contextualizando dicha información de forma cruzada con

Informe de Evaluación

los datos cuantitativos. En la medida posible, se llevó a cabo un examen cruzado de los hallazgos por tipo de actor – beneficiario/socio/consultor.

Debido al tamaño y composición de la muestra, no se utilizó la metodología de "análisis temático".

6.3. Consideraciones Éticas

En línea con las Normas de UNEG para la Evaluación en el Sistema de la ONU, la Evaluación se basó en los principios de independencia, intencionalidad, transparencia e integridad ética, así como en la confidencialidad de las respuestas. La evaluadora trató la información recopilada de manera confidencial, absteniéndose de mencionar referencias específicas que permitan la identificación de cualquiera de los encuestados.

Si bien la asistencia de representantes del PNUD no fue prevista, debido al carácter formativo de la Evaluación, la importancia de los hallazgos de la Evaluación para el nuevo ciclo programático y con el fin de mejorar las capacidades de Monitoreo y Evaluación del equipo del Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos, se incluyó la Técnica de Monitoreo y Evaluación en el equipo de Evaluación durante toda la jornada.

Todos los actores claves en las instituciones nacionales de contraparte fueron informados de antemano por el equipo sobre los objetivos, el alcance y los criterios de la Evaluación. Antes de cada entrevista y reunión del grupo focal, la oficial de M&E y la evaluadora informaron a los encuestados sobre el alcance y los objetivos de la Evaluación y reiteraron la naturaleza independiente, imparcial y confidencial de la Evaluación. En las ocasiones en que se grabaron las entrevistas, se solicitaron permisos para grabar.

Favor ver el Anexo 2. Código de Conducta de Evaluación del UNEG en el Sistema de Naciones Unidas firmado por la evaluadora.

7. LIMITACIONES Y RIESGOS IDENTIFICADOS

7.1. Limitaciones metodológicas

Tal como se mencionó en el Informe Inicial, debido al método de muestreo seleccionado (no-aleatorio), el tamaño estimado de la muestra y el alcance de la Evaluación, los resultados de la Evaluación no se pueden generalizar, es decir, la validez externa presenta un desafío. Para mejorar la calidad de análisis e incrementar la validez de la información se aplicó el método de triangulación metodológica descrita arriba.

Uno de los retos importantes de la Evaluación fue la ausencia de la Teoría de Cambio para entender la situación de base, la causalidad subyacente, identificar el cambio deseado, supuestos y riesgos y trazar el camino planeado hacia el cambio para así definir la atribución y contribución de PNUD hacia los cambios deseados.

La Evaluación intentó mitigar dicho reto revisando los antecedentes de la construcción e implementación del Programa País con el equipo de Área de Desarrollo Económico Inclusivo y Gestión de Riesgos y con los socios entrevistados y analizando los riesgos y obstáculos encontrados en el transcurso de implementación.

Informe de Evaluación

Otro reto metodológico significativo fue la calidad de documentos programáticos analizados por la Evaluación, específicamente la calidad de y discrepancias entre los resultados del CPD, CPAP, UNDAF, calidad de indicadores y formulación de resultados, así, como la descripción del alcance de trabajo en los Términos de Referencia mencionados en el capítulo 4. Descripción de la Intervención.

El diseño del Programa de País y de los proyectos implementados bajo el Efecto 4 no contemplan transversalización de género, tampoco cuentan con los indicadores de género con la excepción de un proyecto. No se encontró la evidencia del análisis de género previo a la elaboración del CPD y/o proyectos en cuestión. Si bien algunos informes brindan cierta desagregación de beneficiarios por sexo, el material no permite un análisis sustantivo de los efectos de los proyectos en los/as beneficiarios/as, su sostenibilidad e impacto potencial con el enfoque de género.

No se observaron mayores dificultades administrativas y/o logísticas, debido a la organización eficiente de las visitas al campo y en Quito. Tampoco se observaron dificultades en acceso a los actores y beneficiarios durante la visita al país. La gran mayoría de los actores seleccionados para las entrevistas fue disponible y dispuesto/a para las reuniones y brindó insumos adecuados.

7.2. Riesgos

No se cumplieron riesgos previstos en el informe inicial.

8. HALLAZGOS

La tipología e implementación de los 9 proyectos evaluados fueron definidas por dos eventos clave: llegada de nueva administración del gobierno municipal de Quito en 2014, que impulsó un acercamiento con el PNUD y culminó en los proyectos innovadores implementados en el Distrito Municipal de Quito (Polígonos Industriales, ZEDE, En Marcha); y la ocurrencia del terremoto en el 2016 y la participación del PNUD en el diseño del diagnóstico de daños y necesidades y del plan de recuperación del país. Esa labor reveló los vacíos del enfoque de gestión de riesgos en la programación e impulsó la adaptación de los proyectos y metodologías de desarrollo económico local a las particularidades de recuperación temprana pos-desastre en las provincias afectadas por el terremoto.

Como se puede ver en la Tabla 1. Perfil de los Proyectos Implementados, se implementaron dos tipos de proyectos: a) proyectos donde PNUD brindó asistencia técnica y servicios de contratación de consultoría para desarrollar productos específicos de carácter de estudios, planes y modelos; y, b) proyectos donde PNUD brindó asistencia técnica para pilotear metodologías innovadoras de desarrollo económico y productivo y fomento de capacidades empresariales y productivos. Dentro de este último grupo de proyectos, se incluyeron los proyectos con un enfoque específico de reconstrucción/recuperación temprana de cara al terremoto de 16 de abril del 2016.

Para facilitar en análisis, los proyectos están divididos en 2 grupos especificados en la tabla 1: Grupo 1 abarca los proyectos cuyo producto ha sido un documento/estrategia/producto de conocimiento y el rol del PNUD ha sido limitado a la asistencia técnica e identificación y

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

contratación de la consultoría. Esos proyectos son ZEDE, Agroparque Industrial, Agenda de Innovación y Polígonos Industriales. El Grupo 2 incluye los demás proyectos que se caracterizan por la implementación de las metodologías En Marcha (EM), Creciendo con Su Negocio (CCSN) y Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).

Informe de Evaluación

Tabla 1. Perfil de los Proyectos Implementados

Proyecto	Descripción	Modalidad de Implementación	Beneficiarios Directos	Duración	Presupuesto y Donante	Enfoque	Metodología aplicada
ZEDE DMQ	Dotar a la EPMSA de un insumo fundamental para la creación de una ZEDE en la zona identificada, a través de la contratación de una consultoría para la elaboración del "Plan estratégico integral de desarrollo de la ZEDE que incluye el perfil del proyecto en general, casos de negocio y servicio de acompañamiento internacional para la implementación del Plan Estratégico Integral de Desarrollo de la ZEDE (PEI-ZEDE-Q)".	NIM - Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios (EMPSA), Municipio de Quito	EPMSA, DMQ	1/6/2015 - 31/12/2017	927,190.76 EPMSA, PNUD	Desarrollo Económico;	Asistencia Técnica - contratación directa
Agroparque Industrial Esmeraldas	Desarrollo de encadenamientos agro-productivos de la Provincia de Esmeraldas y su zona de influencia local y binacional a través de un análisis de prefactibilidad, modelo de gestión óptimo y alternativas de posible emplazamiento del Parque Industrial del Norte del Ecuador con la finalidad de encaminar la transformación industrial y productiva de Esmeraldas bajo una óptica de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza y la desigualdad. Se buscó fortalecer capacidades en aspectos técnicos	NIM - Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Esmeraldas	GADPE	30/9/2014 - 31/12/2016	209,817.81 GADPE, PNUD	Desarrollo económico - fomento productivo	Asistencia Técnica - contratación directa

Informe de Evaluación

Proyecto	Descripción	Modalidad de Implementación	Beneficiarios Directos	Duración	Presupuesto y Donante	Enfoque	Metodología aplicada
	relacionados con la temática agroindustrial y fortalecer las relaciones público-privadas.						
Proyecto Polígonos Industriales	Elaboración de un estudio de polígonos industriales en el Distrito Metropolitano de Quito para armonizar la coexistencia de zonas de uso de suelo industrial y otros usos de suelo. El Proyecto apuntó a incidir en la armonización entre las áreas industriales y las residenciales a través de la identificación de polígonos industriales como un mecanismo de planificación y gestión territorial en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Derivó en un proyecto de ordenanza y análisis de la viabilidad social en el DMQ.	NIM - Secretaría de Desarrollo Productivo y competitividad, Municipio de Quito	DMQ	1/3/2015 - 31/12/2016	174,975.38 SDPC, PNUD	Desarrollo Económico – fomento productivo	Asistencia Técnica – contratación directa

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

Proyecto	Descripción	Modalidad de Implementación	Beneficiarios Directos	Duración	Presupuesto y Donante	Enfoque	Metodología aplicada
Agenda Innovación	Aumento de la competitividad del Distrito Metropolitano de Quito a través de elaboración de una Agenda Estratégica de Innovación para la Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad el DMQ que analice, identifique y priorice proyecto clave para mejorar la competitividad en el DMQ	NIM - Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad, Municipio de Quito	SDPC del DMQ	13/7/2015 - 31/12/2016	21,000.00 SDPC, PNUD	Aumento de competitividad y desarrollo económico municipal	Asistencia Técnica – contratación directa
Proyecto En Marcha	Fortalecimiento empresarias de las empresas y/o unidades económicas localizadas en el DMQ en el marco de la ordenanza 0539 para el fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía popular y solidaria a través de la innovación en su modelo tradicional de negocios, a fin de mejorar las condiciones de comercio popular, ampliar su mercado y mejorar su capacidad productiva.	NIM - Corporación de Promoción Económica, Municipio de Quito	Microempresas y unidades económicas del DMQ	1/3/2015 - 31/3/2017	267,493.31 PNUD, CONQUITO	Desarrollo productivo y económico, desarrollo empresarial de PyMES, ampliación de mercados	En Marcha
Fuerza Ecuador	Buscó fortalecer y apoyar a las capacidades nacionales y locales en los procesos ligados a la respuesta, la recuperación temprana y futura reconstrucción de las zonas	DIM – PNUD en alianza con GAD de Manabí y Esmeraldas	Población afectada por el terremoto en Manabí y Esmeraldas;	17/4/2016 - 31/12/2018	175,4847.53 Gobierno de Japón, Fons Catalá de Cooperació al	Reconstrucción y Recuperación Temprana; Restauración	En Marcha

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

Proyecto	Descripción	Modalidad de Implementación	Beneficiarios Directos	Duración	Presupuesto y Donante	Enfoque	Metodología aplicada
	afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.				Desenvolupament; Gobiernos de Kazajistán, Sociedad Civil REPSOL, PNUD	de actividad económica (CfW); Desarrollo de Capacidades	
Programa de Desarrollo de Proveedores	El proyecto buscó responder a la necesidad de reducir la pobreza mediante la generación de empleo a través del fortalecimiento de proveedores de cadenas de valor, con énfasis en la economía popular y solidaria.	DIM - PNUD en alianza con AEI	PyMES, empresas ancla, asociaciones de Guayas, Cotopaxi, Manabí, Imbabura, Carchi	1/7/2016 - 31/12/2017	127,481.54 PNUD, Ministerio de Industrias y Productividad	Desarrollo económico - aumento de productividad y competitividad, profesionalización empresarial - empresas ancla y PyMES	Desarrollo de Proveedores

Informe de Evaluación

Proyecto	Descripción	Modalidad de Implementación	Beneficiarios Directos	Duración	Presupuesto y Donante	Enfoque	Metodología aplicada
Recuperación Medios de Vida	El proyecto planteó la recuperación de medios de vida en las comunidades, de las provincias de Manabí y Esmeraldas, afectadas por el terremoto del 16 de abril mediante dos tipos de intervenciones: el fortalecimiento de las capacidades empresariales, repotenciación de imagen y articulación comercial en el sector comercio; y el desarrollo de encadenamientos productivos para generar alianzas comerciales y reforzamiento de capacidades en el sector productivo.	DIM - PNUD en alianza con GAD de Esmeraldas y Manabí	Cadenas empresariales, comerciantes, cadenas productivas y gobiernos locales afectadas por el terremoto en Manabí y Esmeraldas	29/8/2016 - 31/12/2017	914,715.4 Club Independiente del Valle	Recuperación temprana, desarrollo económico	En Marcha, Creciendo con Su Negocio
Desarrollo Económico Inclusivo	Busca implementar y generar metodologías y procesos de desarrollo económico y gestión de riesgos en los ámbitos nacional y local, en el marco de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pretende involucrar al sector público y privado ya que las experiencias han demostrado que la implementación y apropiación generan alianzas estratégicas sostenibles. Se trabajará en la continuidad de los proyectos del 2016, dando sostenibilidad a las	DIM - PNUD en alianza con GAD de Esmeraldas, Tena	PyMES, Asociaciones de productores, empresas ancla, pequeños comerciantes y negocios, emprendedores, gobiernos	01/01/2018 - 31/12/2020	839.730,04 PNUD, F. Mavesa, F. Reemprende, MIPRO, I-STEPS	Desarrollo económico, transformación de la matriz productiva, desarrollo empresarial, gestión de riesgo	En Marcha, Creciendo con su Negocio

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

Proyecto	Descripción	Modalidad de Implementación	Beneficiarios Directos	Duración	Presupuesto y Donante	Enfoque	Metodología aplicada
	iniciativas y continuando la labor con las contrapartes locales e internacionales.						

8.2. Pertinencia

El presente capítulo consolida los hallazgos obtenidos a través del análisis de información primaria y secundaria. En este capítulo, las opiniones personales de los entrevistados están cruzadas con la evidencia adquirida a través de la revisión de los documentos y análisis objetivo de las entrevistas. Los hallazgos descritos a continuación presentan los resultados de este análisis. Si bien la mayoría de los entrevistados respondía a las preguntas de pertinencia dentro del contexto de su propia experiencia limitada al proyecto específico, los hallazgos consolidan dichas respuestas en un intento de llegar a la respuesta más generalizada.

De punto de vista programático, las intervenciones desarrolladas dentro del efecto 4 del CPD *correspondían temáticamente al contexto de desarrollo del país en el momento de su inceptión y estaban alineadas* con el mandato y el nicho del PNUD a través de los resultados a nivel de efecto del UNDAF. Así mismo, los proyectos eran *temáticamente pertinentes y armonizados con los resultados del Plan Estratégico* del PNUD de 2014-2017 a través del efecto 1 y 4 del mismo.

Según la gran mayoría de los entrevistados, los proyectos implementados dentro del marco del efecto 4 han sido pertinentes y respondían a las necesidades de los beneficiarios. Si bien los respondientes consideraban que las intervenciones no eran suficientes para responder y abordar adecuadamente las prioridades nacionales dada su magnitud y el alcance limitado de los proyectos, las metodologías implementadas y los instrumentos desarrollados con el apoyo del PNUD Ecuador han sido necesarios, adecuados y calibrados a las necesidades específicas de cada segmento de la población.

Así, los beneficiarios del Grupo 2 señalaron que las intervenciones han llegado en los momentos oportunos, han brindado asistencia personalizada y enfocada en las necesidades y características de los negocios específicos, brindando conocimientos nuevos e instalando capacidades faltantes. Según la gran mayoría de los respondientes, los proyectos han encontrado maneras simples e innovadoras para abordar los vacíos que impiden el crecimiento económico y productivo en las poblaciones vulnerables y logrando victorias rápidas para motivar y estimular a los emprendedores y productores y ser replicados.

En cuanto a los proyectos del Grupo 1, donde el PNUD brindó asistencia por medio de la elaboración de productos de conocimiento/gestión y estratégicos, los beneficiarios y socios consideran que las intervenciones han sido oportunas, en línea con las estrategias de desarrollo nacionales y locales y de importancia estratégica debido a su carácter y alcance macro.

Los respondientes están mayormente de acuerdo que la participación y auspicios del PNUD han tenido un valor agregado debido al rol convocatorio de las Naciones Unidas, su imparcialidad, experticia acumulada y capacidad de brindar asistencia técnica y conocimientos de manera rápida y con alcance global. Los beneficiarios de las metodologías EM, CCSN y PDP consideran que el valor agregado del PNUD ha sido la calidad de consultores capacitados y movilizados para apoyar los beneficiarios, capacidad de adaptar la metodología existente a la realidad del país, y la capacidad de brindar apoyo diferenciado y personalizado según la necesidad del beneficiario/territorio.

Informe de Evaluación

Así, los entrevistados señalan como un valor agregado la capacidad del PNUD de brindar conocimientos nuevos, innovadores y transnacionales, que se ofrecen a las instituciones y comunidades como soluciones ya probadas en otras regiones. Los respondientes destacan el valor agregado de crear espacios para impulsar diálogo y discusión sobre las temáticas globales adaptadas al contexto nacional, calidad y diversidad de la experticia y conocimiento global disponible en el PNUD, así como el enfoque en Desarrollo Humano.

Otras características que brindan el valor agregado a los programas del PNUD son transparencia, eficiencia y costos relativamente bajos, credibilidad y solidez de los productos entregados. Los representantes gubernamentales valoran la posibilidad de contratar la experticia de calidad debido a sus limitaciones legales de contratación de expertos internacionales. Según ellos, la alianza con PNUD permite complementar las competencias del gobierno en sector productivo y mejorar cumplimiento de los compromisos.

Para el sector privado, el valor agregado del PNUD es en la capacidad de impulsar y lanzar nuevas iniciativas intersectoriales e interdisciplinarias bajo un paraguas que permite implementar iniciativas innovadoras público-privadas y fomentar la responsabilidad social de las empresas que va más allá del desarrollo empresarial, sino que incorpora el elemento de desarrollo social y el enfoque de Desarrollo Humano.

A pesar de la pertinencia de los proyectos individuales a las necesidades y prioridades nacionales y locales, la capacidad de esos proyectos de contribuir al logro del efecto no está clara, especialmente en caso de los proyectos del Grupo 2. Si bien los entrevistados hablan de la pertinencia de las intervenciones para las necesidades existentes, no se queda claro cómo esas intervenciones alcanzan a inducir un cambio para alcanzar un desarrollo económico sostenible y equitativo, debido a su alcance limitado y local. En la ausencia de la Teoría de Cambio y los supuestos, no queda claro si las intervenciones del Grupo 2 pueden transformarse en un cambio a nivel de efecto, aunque responden bien al producto 5.2.1. En comparación, las intervenciones del Grupo 1 tienen más pertinencia para el efecto ya que están vinculados con las políticas y estrategias que tienen un efecto directo en el desarrollo *económico*. Sin embargo, en la ausencia de la Teoría de Cambio no es posible valorar si los resultados del Grupo 1 contribuyen al desarrollo económico *sostenible y equitativo*.

En cuanto a la pertinencia de esos proyectos al contexto actual, según los entrevistados, la temática de las intervenciones sigue siendo pertinente y necesaria. Sin embargo, los resultados de los proyectos bajo efecto 4, especialmente del Grupo 1 requieren ampliación a una mayor escala e institucionalización a través de las políticas públicas ajustadas a las nuevas prioridades del Plan Nacional. Para el año 2018, tanto las metodologías, como los modelos e instrumentos desarrollados en diferentes entornos y con diferentes perfiles de beneficiarios tienen potencial y mecanismos internos para su escalamiento y replicación, sujeto a la actualización de la lógica de intervención y modalidades de implementación y su anclaje en las estrategias y políticas públicas y presupuestos.

La valoración promedio de la pertinencia por los entrevistados es 4.9.

8.2. Eficacia

Si bien el CPD carece de una Teoría de Cambio, el análisis del Documento País indica que la lógica original de intervención estaba directamente vinculada con el *modelo de cambio de la*

Informe de Evaluación

matriz productiva del país, establecido como la prioridad nacional en el marco del PNBV. Durante el ciclo programático, la lógica y los objetivos del efecto 4 han sido evolucionando: originalmente construida dentro del esquema del Programa ART y su enfoque en desarrollo local, fortalecimiento de redes territoriales y capacidades de los gobiernos locales con énfasis en el desarrollo productivo, con el cambio de las prioridades nacionales y la estructuración de la oficina en 2011, la lógica original del CPD da lugar al nuevo enfoque para abordar el tema de pobreza y desigualdad a través de desarrollo económico en conjunto con el desarrollo social.

Dichos cambios resultan en la ruptura de los vínculos causales entre los resultados de los proyectos implementados bajo los productos 5.1.1. y 5.2.1 del CPD y el cambio esperado a nivel de efecto y dificultan la valoración de su contribución al efecto, dada la tipología distinta de los proyectos y limitaciones de su diseño. Para abordar ese inconveniente, la eficacia se analiza en dos pasos: 1. Cumplimiento de los resultados a nivel de los productos según sus indicadores; y 2. Contribución de los resultados al efecto 4.

8.2.1. Cumplimiento de los resultados a nivel de los productos

Según los indicadores de producto 5.1.1. y sus respectivas metas y líneas de base, el resultado se logró parcialmente. Si bien las metodologías En Marcha, PDP, CCSN han sido adoptadas de grado variado por las autoridades municipales y provinciales y están encaminados hacia su eventual transformación en las políticas públicas, la Evaluación no encontró la evidencia de adopción y/o institucionalización *formal* de alguna de ellas como políticas públicas, salvo a la mención de la eventual apropiación del modelo de Desarrollo de Proveedores por el Ministerio de Producción.

Los productos desarrollados en el marco del Grupo 1, están mejor institucionalizados: las recomendaciones y planes del proyecto ZEDE han sido transferidas y adoptadas; se está desarrollando el plan de innovación para Quito en base de la Agenda de Innovación y se están desarrollando las ordenanzas y mesas de trabajo para la implementación de las recomendaciones para Polígonos Industriales; en la provincia Esmeraldas se ha avanzado con el desarrollo del Agroparque industrial con el apoyo del GADPE.

En cuanto al producto 5.2.1., la meta ha sido superada. Todos los proyectos del Grupo 2 han logrado establecer alianzas innovadoras público-privadas y han testeado modelos innovadoras para fomentar, expandir y diversificar las bases productivas entre las poblaciones vulnerables del país. Los proyectos implementados bajo las metodologías EM, CCSN y PDP han desarrollado modelos y productos de conocimiento que tiene potencial de escala y replicación.

Tanto los beneficiarios, como los consultores y los socios entrevistados, confirman la compleción de los resultados planeados. Según la gran mayoría de los entrevistados, las actividades planeadas han sido completadas y los resultados logrados. Aunque muchos señalan que se hubieran beneficiado de mayor asistencia, capacitación, equipamiento y apoyo en comercialización, todos los beneficiarios entrevistados coinciden que, dentro de los parámetros y objetivos establecidos en los prodocs y convenios, se han logrado todos los resultados planeados.

Además de los resultados planeados, se identificaron algunos resultados no esperados:

- Las experiencias exitosas de los beneficiarios han impulsado pequeños cambios culturales en las comunidades, donde se empezaron a replicar las prácticas positivas de higiene, manejo de basura, prolijidad de vivienda y negocios;
- Se establecieron los rosters de consultores certificados con los conocimientos y capacidades relacionadas con las metodologías En Marca, Creciendo con Su Negocio y Desarrollo de Proveedores. Así mismo, se impulsó la creación de la red de los expertos técnicos del gobierno a través de la capacitación y certificación de los funcionarios públicos del GAD de Esmeralda en las metodologías arriba mencionadas;
- Se estableció la red de empresarios y comercios, formando relaciones de proveedor-cliente, principalmente por área geográfica. Dichas relaciones ayudan a la difusión de conocimientos, tender puentes de comunicación entre carnos eslabones de la cadena productiva, identificar necesidades y oportunidades y minimizar costos de transacción;
- Los jóvenes futbolistas asociados con la escuela del Club Independiente del Valle provenientes de Esmeraldas se involucraron en los proyectos implementados en la provincia, fomentando lazos entre el sector privado y comunidad y formando nuevas generaciones como agentes de cambio, con valores humanitarios y responsabilidad social;
- La metodología ha ayudado a los funcionarios de los gobiernos locales pensar en las intervenciones más organizadas, con resultados más concretos que obliga a mejorar de calidad y ha impulsado al gobierno provincial de Esmeraldas a reconsiderar su modo productivo; si bien antes se priorizaban a las cadenas productivas grandes más estructurales y complejas, de escala grande, el programa ayudó a mirar a la productividad de la mirada más micro, pero con resultados más rápidos y alcanzables;
- Si bien la ocurrencia del terremoto ha afectado el funcionamiento de la oficina y resultó en ciertas demoras en los procesos administrativos y desembolsos, también resultó en el fortalecimiento y consolidación de la cooperación internacional, acercamiento con el gobierno y movilización de recursos que permitió desarrollar y testear herramientas innovadoras de desarrollo local económico inclusivo para su replicación a mayor escala y su eventual adopción como políticas públicas por los gobiernos locales;
- Varios consultores mantuvieron lazos con los beneficiarios, brindando un apoyo continuo por su propia voluntad después de finalizar las intervenciones, así ayudando la sostenibilidad de los resultados.

8.2.2. Contribución de los resultados al efecto 4

Si bien las metas de los productos han sido logradas satisfactoriamente, su contribución al logro de efecto es relativamente difícil de valorar debido al carácter distinto de los dos grupos de proyectos y sus entregables, potencial de impacto variado de esos productos y los factores socioeconómicos e institucionales que determinan el logro del efecto.

Tanto los beneficiarios como los socios y consultores consideran que los proyectos han producido una serie de logros que tienen potencial para contribuir al cambio deseado con un debido seguimiento y apropiación/institucionalización. Entre los principales logros se

destacan los siguientes productos tanto tangibles, como intangibles:

- Las metodologías En Marcha, Creciendo con Su Negocio y Desarrollo de Proveedores que han permitido adaptar y desarrollar las prácticas y modelos existentes en el contexto ecuatoriano, para su adaptación a diferentes tipos de beneficiarios y productos y escalarlos a niveles de territorios. Si bien no se puede generalizar el nivel de éxito de los proyectos del Grupo 2, debido a su alcance limitado, los resultados positivos pueden ser replicados en otros territorios, tal como demuestra la experiencia de CONQUITO.
- Los productos desarrollados por el Grupo 1 de los proyectos, tales como la Agenda de Innovación, ZEDE, Polígonos Industriales y Agroparque Industrial, que se consideran como logros significativos que pueden tener un impacto de largo plazo y efectivamente contribuir al logro del desarrollo económico.
- Las capacidades, conocimientos y modelos desarrollados y transferidos a las contrapartes que permiten su institucionalización y replicación a través de las políticas públicas y asegurar la sostenibilidad de los resultados.
- Compromisos de los gobiernos provinciales y municipales, cómo el caso de GAD de Esmeraldas y de Carchi y municipio de Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) y demás, para adoptar los modelos e instrumentos desarrollados por los proyectos y absorber las capacidades técnicas dentro de las estructuras gubernamentales, apoyar los negocios fortalecidos por los proyectos con acceso a mercados, apoyo técnico y equipamiento.
- Alianzas con el sector privado que empoderan a las comunidades y productores mientras se benefician del modelo de partenariado y generan modelos innovadores de integración de las comunidades vulnerables (mujeres y familias afectadas por el terremoto, niños y adolescentes beneficiados por el Club Independiente del Valle) en el desarrollo productivo.

Según el análisis de los documentos y las respuestas de los entrevistados, los resultados del Grupo 1 tienen mayor potencial y probabilidad de contribuir al desarrollo económico, ya que cuentan con una mayor apropiación e institucionalización por parte de las contrapartes y tienen un mayor alcance para impulsar crecimiento económico y productivo. En cuanto al Grupo 2, aunque las tres metodologías ofrecen mecanismos innovadores para aumentar la productividad e impulsar el desarrollo económico y presentan casos específicos exitosos, actualmente su efecto en los beneficiarios es de carácter local e inmediato, limitado al área geográfica y grupo de intervención y con un impacto potencial mediano-bajo.

La gran mayoría de los entrevistados confirma que han ocurrido ciertos cambios positivos de comportamiento entre los beneficiarios manifestándose en las prácticas de higiene y seguridad alimentaria, contabilidad, manejo de inventarios, relación con clientes, trabajo en equipo. Muchos reportaron que esos cambios han tenido un efecto multiplicador, motivando a sus pares, como mínimo, un interés y en algunos casos, adopción de las prácticas positivas de gestión.

Sin embargo, a pesar que según los indicadores de los proyectos, las ventas y la producción han aumentado al terminar la intervención, no en todos de proyectos estudiados se observa

Informe de Evaluación

una mejora de calidad de vida. La mayoría de los beneficiarios reporta un aumento de ingresos iniciales, una modesta mejora de calidad de vida y perspectivas medianamente positivas para el futuro. Sin embargo, varios beneficiarios y socios reportan la baja en los ingresos en actualidad, dificultades en sostener el crecimiento y ampliar el negocio o ningún cambio en la calidad de vida. Se reportan problemas de comercialización de los productos y la dificultad en encontrar un nicho en el mercado y aumentar las ventas de manera suficiente y estable para sostener y ampliar su negocio. Varios indican que la intervención quedó corta de las acciones que hubieran asegurado la comercialización de los productos, acuerdos con clientes y acceso más garantizado a los mercados.

Explicación de los factores que afectaron negativamente los resultados alcanzados varía entre los beneficiarios, consultores y socios. Entre los principales obstáculos para mantener y ampliar los negocios, los beneficiarios listan la falta de recursos financieros y maquinaria y dificultades en acceso a crédito/fuentes de financiación (Asoagromudere, Cooperativa 4 de marzo), y dificultades para acceder a los mercados (Asociación Tabuga, Asoagromudere), falta de clientes en temporadas bajas (Patio de Comidas de Crucita).

Según los socios entrevistados, que incluyen representantes de los gobiernos, donantes/cooperación y empresas ancla, los principales obstáculos incluyen niveles bajos educativos de los beneficiarios, falta de interés y motivación y falta de acceso a crédito/fuentes de financiación que no permiten a las empresas/productores sostener los procesos y capacidades adquiridas y alcanzar un crecimiento más estable. Varios socios observaron, que, con el transcurso de tiempo, muchos logros han desaparecido, los negocios han abandonado las prácticas, se han cerrado o reducido la actividad. Cabe destacar, que solo un socio entrevistado consideró que acceso a crédito no es necesario para que los negocios/empresas tengan éxito, sino que una mejor organización de la producción, cumplimiento de los estándares de calidad, higiene y cadenas de valor.

Varios entrevistados consideraron que el proceso de selección de las empresas/negocios no permitió seleccionar las empresas más adecuadas y mejor preparadas para sostener el negocio. En la opinión de varios socios, consultores y algunos beneficiarios, la selección de las empresas y las áreas de intervención debe ser a través de la competencia abierta y no según las listas/recomendaciones de las autoridades. Eso permitiría asegurar mayor estabilidad y continuidad entre las empresas beneficiadas, permitiría escalar las experiencias exitosas y garantizaría un mejor uso de los recursos limitados.

Otras fortalezas y debilidades identificadas por la Evaluación incluyen:

Fortalezas:

- El modelo de trabajo con consultores, la cercanía y la atención personalizada, la sintonía con los beneficiarios que permitió superar el escepticismo inicial entre los beneficiarios e involucrarlos en los proyectos. Dicho modelo de convivencia entre los consultores y beneficiarios permitió la articulación de la metodología con las necesidades específicas de los beneficiarios y motivar a los mismos.
- La calidad de las metodologías y su carácter riguroso y metódico, con metas y criterios bien establecidos obliga a los participantes aumentar el control de calidad, formalizar los

Informe de Evaluación

procesos, considerar varios puntos de la cadena productiva, identificar las debilidades, vacíos y necesidades específicas y abordarlos de manera organizada y eficiente y lograr resultados rápidos. Así mismo, la metodología permitía trabajar con diferentes sectores económicos (de manualidades hasta la pesca) y tipos de beneficiarios (con diferentes niveles de escolaridad, capacidades y experiencia);

- La metodología probada en otros países y adaptada al contexto de América Latina, que contiene criterios homologados y estandarizados que permiten a los consultores hablar el mismo idioma y comparar resultados;
- El carácter lúdico de la metodología que permite presentar y compartir información a los grupos con diferente nivel de formación y experiencia, y facilita entendimiento y aplicación rápida de los conceptos administrativos, financieros y de mercadeo.

Debilidades:

- La gran mayoría de los consultores no eran locales y no todos conocían los territorios;
- Tiempos cortos de las metodologías que no permiten instalar bien las capacidades, especialmente dado que los beneficiarios tienen diferentes niveles de experiencia y formación y requieren diferentes tipos de intervención por parte de los consultores;
- Las intervenciones de consultores no culminan en unos convenios firmados con los compradores y distribuidores; Si bien esta previsto dejar los emprendedores con vínculos con mercados, hay una carencia de planes de comercialización de largo plazo y convenios y contratos de venta, que permitiría mayor sostenibilidad.
- Falta de coordinación entre los consultores que permitiría un intercambio de experiencias y observaciones y aumentaría la eficacia y eficiencia de las intervenciones.
- La visibilidad del PNUD en los negocios visitados es mínima. Pocos negocios mantienen la simbólica del PNUD en sus establecimientos, mientras que la simbólica de los otros donantes está prominente.

La valoración promedia de la Eficacia según las calificaciones de los entrevistados es 4.5.

8.3. Eficiencia

La valoración de la eficiencia se llevó a cabo principalmente a través del análisis de los documentos proporcionados por el PNUD Ecuador, dado que la mayoría de los entrevistados no se encontraba en la posición para comentar sobre el uso de recursos.

Según señalado durante las reuniones y en el informe de auditoría, la oficina de país ha enfrentado retos administrativos asociados con la falta de personal. Si bien actualmente la Oficina de Campo cuenta con más de 50 personas, en 2014 el número de personal no alcanzaba 30 que afectaba la implementación del programa. Cambios asociados con la reestructuración y creación de nuevas áreas de trabajo también han tenido un efecto moderado en la implementación del CPD.

El rol del PNUD en la modalidad nacional de implementación ha sido variado. Todos los beneficiarios del Grupo 1 han manifestado su satisfacción con los arreglos operativos con el PNUD que facilitaban la modalidad NIM y su agradecimiento y satisfacción con el apoyo

Informe de Evaluación

brindado. En casos, donde los socios reportaron ciertas demoras en pagos, los mismos señalaron que todos los casos han sido resueltos satisfactoriamente y no han tenido efectos negativos en la implementación.

En la implementación de los proyectos del Grupo 1 no se identificaron mayores obstáculos salvo a las demoras relacionadas con los procedimientos administrativos y lineamientos del PNUD y del socio, ej. cláusulas de confidencialidad, lineamientos de POPP, ausencia de los documentos corporativos en español, lo cual resultó en algunas demoras en transferencias de fondos y trabas administrativas. Así, en caso del proyecto ZEDE, las demoras estaban relacionadas con los procesos de control de calidad de la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios (EMPSA), que no aprobaba las transferencias hasta verificar la calidad de productos de consultorías. Otras demoras relacionadas con el Proyecto ZEDE fueron causadas por las discrepancias entre las cláusulas del convenio firmado entre el PNUD y EMPSA, que fueron identificadas como deficientes por la auditoría.

Dentro del Grupo 2, se reportaron las demoras relacionadas con los procesos de adquisición y pagos, tanto por parte del PNUD, como por culpa de las transferencias demoradas por los donantes. En caso de las adquisiciones, según los entrevistados, los procesos de compra de implementos para los negocios han sido complejos dado que el inventario de insumos era variado y no se podía adquirirlos por mayoreo, sino que cotizar diferentes artículos en cantidades pequeñas. Así mismo, algunos consultores reportaron que el personal encargado de compras de equipamientos para los negocios no cumplía con los criterios proporcionados por los consultores y buscaba mejores precios. Como el resultado, se observaron algunas demoras ya que los insumos adquiridos han sido devueltos por ser inadecuados y los correctos llegaron casi al final del plazo del proyecto.

Dado que los consultores tenían entre 3-8 meses para cumplir con la tarea, demoras con las adquisiciones afectaban la eficiencia y eficacia de la implementación. La demora en transferencias de fondos por los donantes ocurrió cuando el gobierno intentó a aplicar impuestos a las ganancias de la taquilla del Club Independiente del Valle que resultó en las trabas burocráticas y afectó el cronograma de pagos.

Los proyectos del Grupo 2 también sufrieron la reducción de los recursos asignados inicialmente para equipamiento de US\$3,000 a US\$1,500 en el transcurso de implementación. Eso ocurrió debido al aumento significativo del número de asociaciones beneficiarias, lo cual obligó al PNUD reducir los montos iniciales para alcanzar a todos los beneficiarios.

Otras demoras fueron relacionadas con los diferentes niveles de capacidades de los beneficiarios: Si bien algunos negocios contaban con un nivel avanzado de organización, otros carecían de los procesos y documentación básica, ej. registros sanitarios, estructura organizacional, etc. lo cual obligó a los consultores dedicar más tiempo para llevar a todas las organizaciones participantes a un nivel relativamente homogéneo de capacidad.

En general, la mayoría de los entrevistados señaló que, a pesar de las demoras relacionadas con el terremoto, demoras con los pagos y adquisiciones, los proyectos han sido implementados dentro de los tiempos establecidos. Si bien los entrevistados tenían

Informe de Evaluación

opiniones variadas sobre la suficiencia de esos tiempos para las metodologías de EM, CCSN y PDP, no se han reportado mayores infracciones de cronograma y de los tiempos acordados.

La Evaluación no encontró casos de mal uso de los recursos en la documentación revisada y a través de las entrevistas, tampoco han sido encontrados dichos casos por la auditoría general. Todos los recursos han sido asignados y concentrados adecuadamente a las actividades. El uso eficiente de los recursos por el PNUD Ecuador resultó en el ahorro de US\$167, 652 de los fondos del donante (EMPSA) asignados al proyecto ZEDE.

Según los entrevistados, todas las actividades han sido pertinentes al objetivo y, por ende, los recursos asignados a su implementación han sido gastados adecuadamente. Algunos beneficiarios señalaron que hubieran beneficiado de mayor tiempo y frecuencia de las visitas de consultores, sin embargo, no se manifestaron críticas sobre la disponibilidad y calidad de los consultores de campo.

El monitoreo de las intervenciones ha sido complejo al inicio, debido a las distancias entre las locaciones, ausencia del control de los consultores y falta del personal para llevar a cabo el monitoreo de los 9 proyectos implementados. Dicho reto ha sido superado a través del establecimiento de lineamientos y formatos de *reporting* y creación de plataforma de monitoreo para los consultores que permitía compartir los informes de monitoreo y retroalimentación en tiempo real y redujo los vacíos de información.

La relación entre los costos operativos de los proyectos y los resultados obtenidos es difícil de valorar. Debido a los diferentes formatos, calidad de informes y cantidad de información incluida, así como las diferencias entre los presupuestos aprobados en los prodocs e informes subsecuentes, no se puede establecer con certitud, cuales han sido los costos promedios por emprendimiento. Por el otro lado, debido a los diferentes tipos de intervenciones, perfiles de beneficiarios y productos esperados, no es posible comparar los costos promedios de las intervenciones.

Los entrevistados calificaron la comunicación y coordinación con el PNUD como satisfactoria, ágil y oportuna, destacando los mecanismos y calidad de comunicación y coordinación con el equipo del PNUD Ecuador. Aun en los casos de los inconvenientes y demoras, los socios valoraron la calidad y rapidez de la respuesta y retroalimentación en búsqueda de las soluciones. Sin embargo, algunos socios gubernamentales señalaron que la coordinación entre los representantes de los gobiernos y los consultores no ha sido fluida y hubo un cierto nivel de desarticulación entre los mismos. Adicionalmente, algunos señalan que, por las distancias entre los negocios, la frecuencia de las visitas de consultores, especialmente al inicio no era insuficiente, aunque se han logrado los resultados. Finalmente, los consultores indican la falta de comunicación entre pares, sin embargo, la misma no ha producido demoras o fallas de implementación, sino que no permitió intercambio de buenas prácticas y observaciones de implementación.

No se llevó a cabo la valoración cuantitativa de la eficiencia.

8.4. Sostenibilidad

El nivel de sostenibilidad de los logros y el impacto potencial es variado por el tipo de intervención. Los logros de los proyectos del Grupo 1 son considerados, en promedio, más

Informe de Evaluación

sostenibles, por la naturaleza de sus productos y dado que cuentan con un mayor nivel de apropiación e institucionalización y con el potencial más alto del impacto. Así, los resultados del Proyecto ZEDE ya están adoptados por EMPESA y están en la segunda fase de implementación y ampliación. La metodología de Desarrollo de Proveedores está encaminada para ser adoptada por el Ministerio de Producción bajo el convenio firmado con el PNUD.

Así mismo, los resultados de los proyectos de Polígonos Industriales y Agenda de Innovación han sido debidamente adoptados y se encuentran en implementación las recomendaciones de los estudios elaborados en los marcos de los mismos. Si bien se observa un grado alto de compromiso e interés de parte de las contrapartes en seguir implementando las recomendaciones y hay evidencia del comienzo de su aplicación, la sostenibilidad y el posible impacto de esos proyectos dependerá de la disponibilidad de recursos y factibilidad de los convenios entre las industrias y comunidades involucradas en los polígonos.

En cuanto al Agroparque Industrial en la Provincia de Esmeraldas, se observó un alto grado de compromiso del GAD actual, sin embargo, se destacan dos principales obstáculos a la sostenibilidad de los resultados y su potencial impacto: a) el cambio del Gobierno debido a las elecciones locales del 2019, lo cual puede afectar los compromisos de las autoridades existentes; y, b) el proceso judicial sobre el derecho de propiedad sobre los terrenos identificados por el GAD para desarrollar el Agroparque. Actualmente, el Gobierno se encuentra en un proceso judicial con los propietarios de los terrenos expropiados por el gobierno para este propósito. Los resultados del proceso judicial determinarán la factibilidad del Agroparque industrial y su sostenibilidad de largo plazo.

Comprobar la sostenibilidad de los proyectos implementados en el Grupo 2 es difícil metodológicamente ya que no hay estrategias de salida y seguimiento post-proyecto estructuradas e integrales, con hitos, metas e indicadores, que permitirían observar el comportamiento de los beneficiarios y sus emprendimientos post-proyecto. Si bien los elementos de sostenibilidad están implicados en los tres modelos metodológicos (a través del apoyo de consultores para vincular los productores con mercados, desarrollo de capacidades de los beneficiarios y contrapartes), no se prevé el monitoreo post-proyecto y diagnóstico del riesgo para valorar cómo se comporta la empresa/asociación después de retirarse el PNUD, si se mantienen los cambios de comportamiento y prácticas positivas instaladas, cuáles son los factores de riesgo económicos, financieros, políticos y socio-culturales que pueden afectar la sostenibilidad de los logros.

En base de las observaciones, el análisis de las respuestas y de la documentación pertinente, se destaca el nivel variado de sostenibilidad e impacto potencial de los negocios/empresas individuales. Si bien algunos negocios/empresas han demostrado un grado potencialmente alto de sostenibilidad (Miembros del grupo focal en Manta, Chucaple, Asoprocabuy, TONI), otros tenían un nivel mediano-bajo (Asociación Tabuga) hasta bajo (Asoagromudere). El único negocio visitado con un nivel alto de sostenibilidad y crecimiento estable es la Asociación Chucaplé de producción y comercialización de miel.

No se pudo entrevistar más que una beneficiaria de los Patios de Comida del Proyecto Fuerza Ecuador en Crucita, quien indicó que el negocio no ha tenido mayor éxito debido a la falta de

Informe de Evaluación

clientes en la zona, especialmente durante la temporada baja. Los negocios se encontraban cerrados durante la visita, tal como lo señaló la empresa socia (REPSOL) durante la entrevista. Así mismo, no se pudo entrevistar a las beneficiarias del proyecto En Marcha en Quito, sin embargo, durante la visita a dos negocios beneficiarios se pudo verificar que los negocios estaban operando, tenían clientes y demostraban un nivel de actividad económica satisfactoria.

Las empresas/asociaciones con el potencial de sostenibilidad medianamente bajo y bajo son las con dificultades en encontrar mercados y garantizar la comercialización de su producción, debido a la falta de acceso al mercado y/o mercado saturado, poca competitividad (Asoagromudere, hasta cierto punto Asociación Tabuga, Cooperativa 4 de Marzo) y limitado acceso a financiamiento y equipamiento para adquirir una ventaja comparativa en el mercado a través de la diversificación de producto y expansión de la producción. Otros obstáculos y factores que impactan la sostenibilidad son capacidades insuficientes en las comunidades meta y los negocios seleccionados, cambios de personal en las instituciones del gobierno participantes y falta de compromiso e institucionalización por las autoridades.

Los negocios con la sostenibilidad mediana y alta se caracterizan por la presencia de una empresa ancla (TONI), un nicho bien definido y mercado asegurado (Asoprocabuy, Chucaple, asociaciones de emprendedores en Manta). Otros factores importantes y prometedores para la potencial sostenibilidad de los resultados incluyen el modelo de partenariado con el sector privado; nivel de institucionalización/apropiación de las herramientas; y modalidades de implementación aplicados por el PNUD.

Así, la modalidad nacional de implementación aplicada para los proyectos del Grupo 1 y el Proyecto En Marcha, permitió un mayor protagonismo de los socios en el diseño de la intervención y su implementación y la apropiación de los resultados, lo cual es un factor importante para la sostenibilidad en tiempo. Como ha sido mencionado anteriormente, esos proyectos manifestaron un mayor grado de institucionalización de los mecanismos, capacidades, metodologías, herramientas y recomendaciones de los estudios y tienen un potencial de sostenibilidad y replicación más alto. Participación de las autoridades municipales en el Distrito Municipal de Quito ha resultado en los compromisos institucionales y nivel de apropiación que permite la valoración positiva de la sostenibilidad de los proyectos arriba mencionados.

Dentro de los proyectos con la modalidad de implementación directa, el nivel más alto de sostenibilidad potencial se observa principalmente en casos donde se manifiesta un compromiso e involucramiento mayor de las autoridades (GAD de Esmeraldas, GAD de Carchi) y participación de las empresas ancla (TONI, General Motors), con un suficiente poder económico e infraestructura establecida para asegurar el desarrollo de las empresas asociadas y la comercialización de la producción.

La siguiente tabla presenta la valoración de los proyectos implementados según su nivel de sostenibilidad e impacto potencial, así como modalidad de implementación:

Tabla 2. Sostenibilidad e Impacto Potencial

Proyecto	Institucionalización/ comercialización	Sostenibilidad	Modalidad	Impacto Potencial
ZEDE DMQ	ALTA	ALTA	NIM	ALTO
Proyecto Polígonos Industriales	ALTA	MEDIANA-ALTA	NIM	ALTO
Agenda Innovación	MEDIANA	MEDIANA - ALTA	NIM	ALTO
Agroparque Industrial Esmeraldas	MEDIANA	MEDIANA	NIM	ALTO
Proyecto En Marcha	MEDIANA	MEDIANA	NIM	ALTO
Desarrollo de Proveedores	MEDIANA	MEDIANA-ALTA	DIM	ALTO
Desarrollo Económico Inclusivo	MEDIANA	MEDIANA – BAJA	DIM	MEDIANO
Recuperación Medios de Vida	BAJA	MEDIANA-BAJA	DIM	MEDIANO
Fuerza Ecuador	BAJA	BAJA	DIM	MEDIANO

No se llevó a cabo la valoración cuantitativa de la sostenibilidad de las intervenciones.

8.5. Género y Derechos Humanos

En general, los proyectos implementados bajo el efecto 4 tienen un efecto inmediato sobre los diferentes grupos vulnerables, y potencialmente, pueden tener un impacto significativo para la mejora de medios de vida, aumento del bienestar socioeconómico y la resiliencia de esos grupos. El efecto 4 en su totalidad apunta a la reducción de pobreza a través de la expansión y diversificación de la base productiva, creación de empleo estable y de los medios de vida sostenibles. En este sentido, todos los proyectos, especialmente los proyectos del Grupo 2 implican beneficios a los grupos vulnerables ya que contribuyen al desarrollo económico y equitativo que beneficia a todos grupos, incluyendo mujeres, jóvenes y diversos grupos étnicos. Las intervenciones pos-terremoto del 2016 específicamente benefician los grupos afectados por el fenómeno natural e incluyen un segmento grande de mujeres.

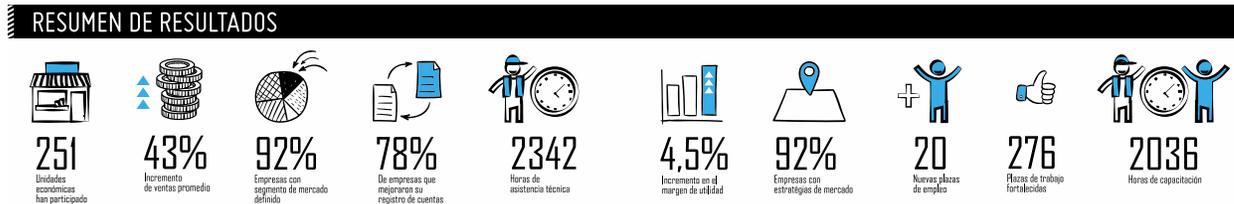
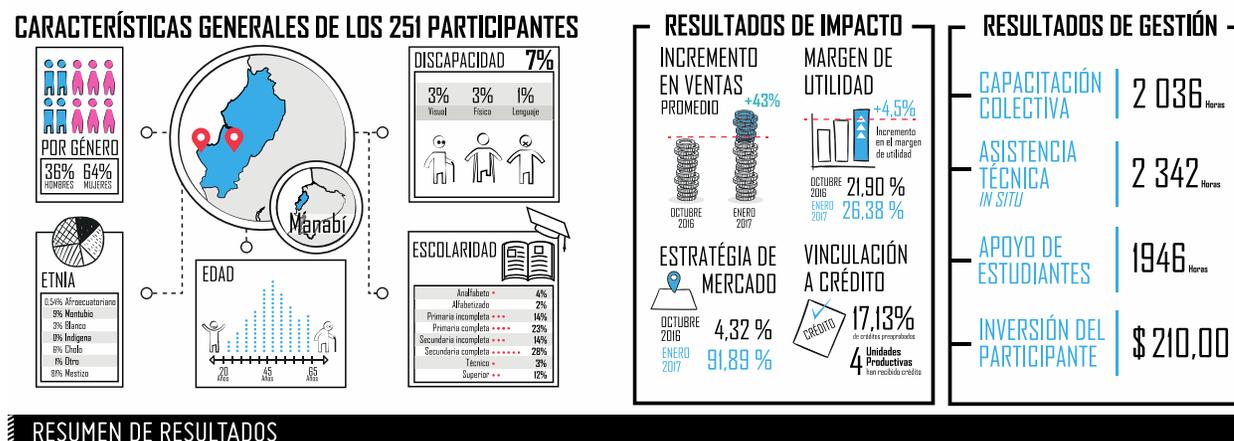
El efecto 4 del CPD ha sido desarrollado sin un análisis previo de género y según uno de los entrevistados, “bajo una mirada masculina”. El Marco de Resultados del CPD no cuenta con los indicadores específicos de género, salvo al indicador del producto 5.1.1. que requiere desagregación por sexo, edad y etnia. Los proyectos implementados bajo el efecto 4 no tienen componentes de género. Los proyectos del Grupo 1 no incluyen los criterios de género en la

planificación y en los productos finales. Los estudios y lineamientos producidos para ZEDE, Agroparque Industrial, Polígonos Industriales y la Agenda de Innovación no incorporan el enfoque de género en el análisis y en las recomendaciones.

De los proyectos del Grupo 2, solo el prodoc de Desarrollo Económico Inclusivo especifica actividades relacionadas con género, incluye el indicador de género 2 y presupuesta fondos para la transversalización de género a través de una consultoría. El porcentaje del presupuesto asignado a género es menos de 1%. Las metodologías En Marcha, Creciendo con Su Negocio y Desarrollo de Proveedores no han sido creadas con el enfoque de género, sino que contemplan fortalecimiento empresarial a través de las capacidades funcionales y técnicas, ej. contabilidad.

Los proyectos no contienen los criterios específicos de edad, etnia o discapacidad para valorar efecto de proyectos en diferentes segmentos de población. De los documentos revisados, solo el proyecto Medios de Vida brinda información desagregada por género, edad, etnia, escolaridad y discapacidad sobre aplicación de la metodología En Marcha en la provincia de Manabí (vease Ilustración 1).

Ilustración 2. Características Generales de Participantes del Proyecto Medios de Vida en Manabí



Si bien los marcos de resultados y las narrativas no tienen indicadores y actividades específicamente enfocados en mujeres, algunos informes presentan datos desagregados por sexo. El análisis de esos informes y las entrevistas con los beneficiarios y los socios demuestra, que, dependiendo del perfil de negocio/emprendimiento, en promedio, la mitad de los beneficiarios han sido mujeres, las mismas siendo la mayoría en algunos negocios (Asoagromudere, participantes del grupo focal en Manta). Sin embargo, no hay una línea de base que refleje la representación de mujeres en diferentes funciones y sectores, ej., número

Informe de Evaluación

de mujeres cabezas de negocios, tipo de negocios con una mayor participación de mujeres, etc.)

Así, de los beneficiarios del proyecto de recuperación pos-terremoto (Fuerza Ecuador) 65% han sido mujeres. El proyecto En Marcha ha generado 81 empleos directos de los cuales 56% fueron mujeres. En la comunidad Riochico, las acciones de removiendo de escombros y trabajos de corto-plazo (CFW) han beneficiado mujeres superando la meta de 96 mujeres por 204% y alcanzando 196 mujeres. El proyecto también benefició a los niños que disponían de guarderías temporales durante los trabajos de remoción de escombros. En la ciudad de Cuenca, de los 40 emprendedores apoyados por la metodología en Marcha, 75% han sido mujeres; de 64 empleos generados, 74% corresponden a mujeres; En la provincia Carchi de los 69 productores atendidos por la metodología, 27 eran mujeres. En Distrito Municipal de Quito, el programa En Marcha capacito 170 mujeres y 113 hombres durante las dos fases y fortaleció 183 negocios familiares.

En el marco del proyecto Desarrollo Económico Inclusivo, en las provincias de Esmeraldas y Carchi han sido atendidos 163 productores de los cuales 105 fueron mujeres. De los grupos asociativos atendidos por el proyecto En Marcha 43% eran de mujeres; de los 251 participantes del Proyecto en Marcha en Manabí, 64% eran mujeres.

Según las observaciones de la evaluadora y los testimonios de las beneficiarias, las intervenciones han ayudado a aumentar el nivel económico de las mujeres de manera variada, sin embargo, el principal logro apreciado por las beneficiarias ha sido el empoderamiento e independencia financiera fomentada a través de las capacitaciones y fortalecimiento de sus negocios. En casos donde la naturaleza del emprendimiento tiene un perfil principalmente masculino (ej. pesca) y los socios han sido hombres (Chucaple), no se puede verificar en qué manera las intervenciones han contribuido al aumento de bienestar y empoderamiento de las mujeres, más allá del efecto directo en el aumento del ingreso familiar y respectivos beneficios.

Si bien la mayoría de las mujeres beneficiarias manifestó su satisfacción con los resultados de las intervenciones y los niveles aumentados de bienestar y empoderamiento, cabe destacar que los dos negocios visitados con el nivel más bajo de sostenibilidad son compuestos por las mujeres: la cooperativa Asoagromudere que tiene desafíos de mantener y ampliar el negocio debido a la falta de liquidez, falta de acceso a crédito y a los mercados; y, los negocios de alimentos en el malecón de Crucita, que enfrentan el reto de baja demanda, especialmente durante la temporada baja y competencia con el barrio vecino.

A pesar de una participación relativamente alta de las mujeres en los proyectos, salvo a los negocios encabezados por las mujeres, las funciones asignadas a ellas dentro de las estructuras de las empresas y asociaciones están limitadas a las secretarías, tesoreras y roles similares. Sin embargo, según la observación de un socio, la mayoría de los negocios que salieron adelante, fueron manejados por mujeres, aun cuando los hombres los encabezaban formalmente. Así mismo, se reportaron dificultades enfrentadas por las mujeres en sus hogares, donde los esposos no daban su consentimiento para que las mujeres participaran en las actividades.

Informe de Evaluación

No se encontraron mayores sinergias con otras agencias de Naciones Unidas, especialmente con ONU Mujeres que permitiría un mayor enfoque en el tema de empoderamiento de mujeres, incorporación de los criterios e indicadores de género en los análisis y marcos de resultados y la presupuestación por género. La Oficina de Campo hasta recién no tuvo un punto focal formal de género, cuyas funciones han sido asignadas a la oficial de gobernabilidad. Con la reciente llegada de la Punto Focal de Género como el resultado de la priorización de género por el responsable de área, se ha lanzado un estudio de diagnóstico de las metodologías EM, CCSN y PDP, para establecer las líneas de base, indicadores y metas, e identificar los vacíos y puntos de entrada para incorporar el enfoque de género en las siguientes versiones de las metodologías, incluyendo acciones de prevención de violencia basada en género y empoderamiento de las mujeres.

9. LECCIONES APRENDIDAS

La Evaluación identificó una serie de las lecciones aprendidas a través de las entrevistas y el análisis propio de los materiales, así como el análisis de las lecciones encontradas en varios informes de los Proyectos.

- La mayor motivación de aprender y efectuar cambios en las prácticas y procesos se observa entre los negocios minoristas, con la facturación baja y relativamente inestable y sin la infraestructura fija, que permite una mayor movilización (ej. manualidades). Los negocios mayoristas y con la facturación alta, así como la infraestructura establecida fija (ej. ferretería) no tienen el nivel similar de motivación para implementar cambios.
- Cuando se identifica el producto principal de un negocio, es importante tener en cuenta la prospectiva de comercialización en el mercado local vs. el mercado externo y/o exportación. Ej., la prospectiva de la venta local del café de Asociación Tabuga es menor debido a la “baja cultura de café” en la provincia lo cual implica que, para el aumento de las ventas y de la sostenibilidad, la asociación debe buscar mercados fuera del cantón y de la provincia;
- En casos donde los negocios dependen de la temporada, es importante contemplar opciones alternativas de negocios/medios de vida para asegurar un ingreso estable a los/as productores/as, como es el caso de las vendedoras de comidas en Crucita, que no cuentan con otras capacidades/negocios para tener ingresos estables durante las temporadas bajas de turismo. Si bien la Evaluación no pudo conversar con el consultor asignado a los Patios de Comida en Crucita para verificar e investigar el bajo desempeño de los mismos, es oportuno considerar el aspecto de la temporalidad durante las próximas rondas de proyectos y desarrollar escenarios alternativos de empleo.
- Las medidas de éxito y crecimiento son principalmente cuantitativas y no contemplan la mejora de calidad de vida y desarrollo humano más allá del aumento de ventas e ingresos. No hay un componente de salida que ofreciera consejos y herramientas para reinvertir los ingresos, escenarios de crecimiento post-proyecto y diversificación de la producción acompañada por los componentes de educación, medio ambiente y derechos humanos para asegurar no solo la estabilidad económica, sino que desarrollo social sostenible y equitativa.
- Una de las mejores maneras de impulsar el cambio es involucrar a los jóvenes. Si bien

Informe de Evaluación

entre los negocios exitosos se destacaron algunos con la participación de las personas de edad media y mayor, es difícil impulsar cambios y romper costumbres entre las personas mayores. En Manta, en caso de un emprendimiento familiar, uno de los consultores exitosamente involucró a las jóvenes de la familia para cambiar el producto y las costumbres de manejo del negocio, ya que la dueña del negocio resistía implementar las recomendaciones del consultor para la mejora de las prácticas productivas;

- La edad es también un factor importante en algunos tipos de producción, por ejemplo, el negocio de producción de maíz en Cotopaxi donde la edad promedio de las mujeres beneficiarias superaba 50 y resultaba en la fuerza laboral disminuida;

- Debe existir un mínimo nivel de capacidades y organización para empezar las actividades y lograr un cambio, especialmente dados los tiempos limitados de las metodologías. Para este propósito, debe haber un chequeo riguroso de las capacidades de los potenciales beneficiarios para una mejor planificación de tiempo, recursos y adecuación de la metodología ya que no todos los beneficiarios tienen las mismas necesidades de capacitación;

- Para los proyectos demostrativos, es más aconsejable concentrarse en los grupos y empresas con un nivel de capacidad y formación medianamente homogéneo para poder comparar los resultados y medir el cambio alcanzado y el impacto potencial. En la ausencia de los estudios de impacto de largo plazo, eso permitirá una mayor eficiencia en el uso de los recursos y mejor generalización, sistematización y análisis de los resultados para su eventual conversión en las políticas públicas, replicación y ampliación.

- La importancia de los componentes de comercialización y mercadeo y de capacidad y experiencia previa para la sostenibilidad está demostrada por lo menos por dos casos exitosos, tales como los productores de miel en Quinindé y productores de cacao en Cotopaxí que tienen una visión clara, clientes y mercados definidos, productos de valor agregado identificados, procesos establecidos, conocimiento de sus capacidades y potencial, y estrategias de reinversión y crecimiento claras. Dichos emprendimientos también han sido caracterizados por el nivel más alto de preparación, capacidad y experiencia, motivación alta y la estructura organizativa sólida y bien definida. Si bien la Evaluación no disponía de tiempo suficiente para estudiar esos casos, esas características y prácticas positivas han contribuido a la estabilidad de los negocios, su potencial de crecimiento y sostenibilidad, y potencialmente, a un impacto a través del efecto multiplicador e intercambio de experiencias y conocimientos.

10. CONCLUSIONES

Tras analizar los datos primarios y secundarios disponibles, la Evaluación ha elaborado una serie de conclusiones y recomendaciones. A pesar de las limitaciones de la muestra y del diseño y la consiguiente dificultad de generalizar los resultados, la triangulación de los datos permite concluir con un cierto grado de confianza que las conclusiones son aplicables a una escala mayor.

10.1. Pertinencia

La Evaluación concluye, que los proyectos en su mayoría han sido pertinentes *temáticamente*

Informe de Evaluación

y respondían a las necesidades y prioridades nacionales y corporativas establecidas al inicio del ciclo programático, especialmente los proyectos desarrollados en respuesta al terremoto de 2016. Sin embargo, dado el perfil diverso de los proyectos, carácter disperso y local de las intervenciones y la escala menor de los productos del Grupo 2, así como la ausencia de la lógica causal, la pertinencia *estratégica* de esos proyectos para el logro del efecto 4 es variada ya que no todos proyectos tienen la misma importancia y peso para el logro del efecto.

Así, los proyectos del grupo 1 son más pertinentes para el logro del desarrollo económico, sin embargo, su pertinencia para el desarrollo sostenible y equitativo no está clara. En cambio, los proyectos del Grupo 2 son más pertinentes para el logro del desarrollo *equitativo* ya que apuntan a los segmentos vulnerables del país y ofrecen modelos y herramientas potencialmente replicables. Sin embargo, sin la debida institucionalización y escalamiento a través de unas políticas y estrategias públicas y/o privadas, su relevancia para el logro del desarrollo económico más allá del ámbito local es menos obvia. No es posible establecer el grado de pertinencia de esos proyectos para el desarrollo económico *sostenible*.

La Evaluación considera que la combinación de dos tipos de proyectos con un alcance macro (Grupo 1) y micro (Grupo 2) ha sido interesante y valiosa ya que permitió testear las intervenciones en dos escalas diferentes y proponer diferentes métodos para impulsar el crecimiento productivo en diferentes ámbitos, con diferentes tipos de empresas y beneficiarios, en diferentes entornos socioeconómicos, geográficos, demográficos y demás. Sin embargo, para lograr el desarrollo sostenible y equitativo, los proyectos deben estar amarrados por una visión integral de desarrollo local bajo una lógica programática, contener el enfoque más fuerte de desarrollo humano, integrando los abordajes de género, sostenibilidad ambiental, derechos humanos y gestión de riesgo y resiliencia de manera más integrada y empírica y

La Evaluación considera que el abordaje del nuevo CPD requiere la redefinición de su razón de ser en función de las nuevas prioridades corporativas y nacionales y la reestructuración de su lógica de intervención para asegurar la pertinencia de sus intervenciones al contexto actual y lograr un cambio sostenible a nivel macro. Es imperativo, que el nuevo ciclo de programación tenga debidamente transversalizados los enfoques de género y derechos humanos en base del análisis riguroso empírico del contexto y de las intervenciones planeadas.

10.2. Eficacia

La Evaluación concluye que, de punto de vista del cumplimiento de los indicadores, los resultados planeados han sido mayormente logrados de manera eficaz. Sin embargo, la ausencia de la Teoría de Cambio y las deficiencias del Marco de Resultado no permiten debidamente establecer, cómo esos resultados se vinculaban e interrelacionaban para transformarse en los resultados a nivel de efecto y tener la incidencia política. La Evaluación considera, que el carácter disperso de las intervenciones, su carácter y escala local hacen que su efecto y su potencial impacto se diluyen y no permiten hacer una valoración de su contribución al efecto.

La Evaluación concluye que el PNUD ha sido exitoso en promover los modelos y herramientas innovadoras de desarrollo económico y productivo, especialmente de cara a

Informe de Evaluación

los efectos producidos por el terremoto y su impacto en la población vulnerable. Así mismo, se destaca el rol del PNUD en desarrollar capacidades y conocimientos, que, con la debida institucionalización, podrán tener un efecto multiplicador y contribuir al desarrollo económico y equitativo. Finalmente, se observa el rol importante del PNUD en establecer alianzas innovadoras públicas y privadas, ofreciendo a las autoridades del país experiencias valiosas y oportunas para la reducción de pobreza y aumento de resiliencia a través de desarrollo económico y productivo con el enfoque de gestión de riesgo.

La Evaluación considera, que todos los productos logrados han tenido un valor agregado y han ofrecido aprendizajes, herramientas y metodologías exitosas para lograr victorias rápidas y demostrar resultados inmediatos, identificar las practicas positivas y negativas y aprender lecciones. En este sentido, los proyectos del Grupo 2 tuvieron un valor alto formativo y demostrativo ya que sirven cómo aprendizaje y una línea de base para las futuras intervenciones similares durante el siguiente ciclo programático. Para que esas metodologías tengan un efecto mayor y contribuyan al logro del desarrollo económico equitativo y sostenible, se requiere su replicación en la escala mayor a nivel territorial/nacional y su anclaje en las estructuras públicas y privadas, a través de las políticas públicas, convenios y alianzas público-privadas y oferta académica. Así mismo, los resultados del Grupo 1 tienen un valor alto demostrativo ofreciendo modelos exitosos de desarrollo productivo a una escala mayor, con alto grado de replicabilidad a nivel del país e impacto potencial alto.

La Evaluación considera, que el alcance limitado de tiempo de los proyectos del Grupo 2 no permite desarrollar las acciones para la comercialización y de institucionalización de los logros. Si bien la estrategia de victorias rápidas tiene una ventaja para motivar e incentivar los beneficiarios en corto plazo, la falta de comercialización y la resultante reducción o estancamiento del crecimiento tiene un efecto contrario y puede desmotivar las comunidades en largo plazo. Así mismo, la falta de financiamiento y acceso a crédito limita el potencial de crecimiento y acceso a nuevos mercados de los productores. La Evaluación considera, que se requiere un análisis profundo de las experiencias de los proyectos, sistematización de sus logros y carencias y adaptación de las metodologías en función de nuevas prioridades corporativas y nacionales incorporando los aprendizajes y la evidencia empírica. De la misma manera, se requiere un seguimiento post-proyecto para documentar y sistematizar los avances de los emprendimientos asistidos y valorar la eficacia y validez de las metodologías aplicadas.

Si bien el PNUD ha sido exitoso en identificar las oportunidades y fomentar las alianzas público-privadas, la Evaluación no identificó ejemplos destacados de cooperación con las agencias de las Naciones Unidas dentro del alcance del objeto de Evaluación. Tampoco ha encontrado ejemplos de cooperación con la academia, salvo a la experiencia de CONQUITO, que exitosamente involucró a los estudiantes en el levantamiento de información de campo y sentó las bases para una posible colaboración con el sector académico en el ámbito de gestión de data.

10.3. Eficiencia

Teniendo en cuenta las limitaciones del diseño y del alcance de la Evaluación, se considera que los resultados planeados han sido logrados de manera eficiente, con el uso mayormente adecuado de los recursos financieros, humanos y de tiempo. A pesar de los desafíos encontrados, los mismos no han obstaculizado el proceso de implementación y el logro de los resultados.

Si bien el uso de los recursos ha sido eficiente, la Evaluación considera que los tiempos y recursos financieros no han sido óptimos. Las cortas duraciones de las intervenciones bajo las metodologías aplicadas no son suficientes para llevar el diagnóstico previo profundo de los beneficiarios, de sus capacidades organizacionales, financieras y de sus recursos humanos, lo cual resulta en la necesidad de ajustes durante la implementación y en algunas ocasiones resulta en un nivel de participación y desempeño limitados.

Así mismo, la corta duración de las intervenciones no permite desarrollar las acciones de salida, tales como la búsqueda y firma de convenios y acuerdos con mercados, desarrollo de capacidades y planes de marketing, reinversión y ampliación del negocio. Si bien están previstos algunas acciones para vincular a los productores con los mercados, se requiere más tiempo para desarrollar debidamente las estrategias y acciones de salida y sostenibilidad.

En cuanto a los recursos, el PNUD Ecuador ha logrado diversificar su base financiera y movilizar los recursos del sector privado, fondos internacionales y donantes bilaterales para el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, a nivel de los proyectos, el intento de cubrir la mayor cantidad de beneficiarios ha resultado en la reducción de los recursos para equipamiento, disminuyendo la calidad de algunas intervenciones. Si bien se reconocen las limitaciones financieras existentes, la Evaluación considera que, para los proyectos demostrativos, es importante asegurar la calidad de la intervención para poder sacar lecciones y conclusiones adecuadas. De la misma manera, el intento de alcanzar la mayor cobertura de las poblaciones vulnerables, resultó en la selección de los beneficiarios con un nivel menor de capacidades, experiencia y compromiso, resultando en una menor calidad de resultados.

10.4. Sostenibilidad

La Evaluación considera que los resultados de los proyectos son medianamente sostenibles debido al grado variado de institucionalización en general y la escala limitada y local de los proyectos del Grupo 2. La Evaluación considera, que debido a la ausencia de los mecanismos de monitoreo y acompañamiento post-proyecto y la ausencia de las estrategias de salida, es difícil verificar la sostenibilidad de largo plazo de las intervenciones y sus resultados.

Así, sin la debida institucionalización de los resultados, los mismos tienen riesgo de depender de la voluntad política de los funcionarios individuales y desaparecer con el cambio de la coyuntura política y del personal. Por el otro lado, dada la escala menor de los emprendimientos y la corta duración de los proyectos, sin una visión comercial de largo plazo y acceso a financiamiento, es difícil que las intervenciones tengan un impacto significativo más allá de los beneficiarios inmediatos y sus comunidades.

Es importante considerar que las metodologías por sí mismo son herramientas que pueden

Informe de Evaluación

ser contextualizados y ajustadas en función de las prioridades y particularidades de cada territorio/beneficiario. Sin la debida apropiación de esas herramientas, capacidades y conocimientos, y el acompañamiento con asesoría técnica y acceso a financiamiento, los resultados alcanzados, especialmente los del Grupo 2 tienen un riesgo de gradual disminución y agotamiento. Así mismo, sin la debida institucionalización y escalamiento de los proyectos y metodologías, los resultados tendrán el carácter local y no tendrán un impacto mayor mas allá de los beneficiarios inmediatos.

En cuanto a los resultados del Grupo 1, su sostenibilidad presenta menor riesgo, sin embargo, esos también deben ser debidamente institucionalizados a través de los convenios, presupuestos y reglamentos para asegurar su escalamiento, replicación e impacto de largo plazo.

En conclusión, la Evaluación considera, que se ha creado una base técnica y metodológica fuerte, un equipo de consultores formado y las alianzas fuertes e innovadoras con las autoridades municipales y provinciales. El PNUD ha logrado un cierto nivel de incidencia a través de las capacidades formadas y compromisos logrados con los gobiernos y empresas privadas, que, sujeto a un compromiso político fuerte y la visión estrategia integral del desarrollo local tiene un alto potencial de impacto e incidencia política.

La Evaluación considera que para contribuir al logro de los efectos de UNDAF y del Programa de País y generar mayores impactos, se requiere una ampliación de los resultados logrados y su institucionalización en las estructuras públicas y privadas. Para eso es importante, que las metodologías, procesos y logros sean debidamente sistematizados, analizados y empaquetados como modelos flexibles y adaptables al contexto variado y acompañados con las estrategias de financiamiento, incidencia política y sostenibilidad.

La Evaluación considera que el PNUD tiene una ventaja comparativa para convertir las metodologías implementadas en unas herramientas de marca (*brand*), tal como ha ocurrido con la metodología En Marcha y replicar los modelos y procesos exitosos en otros ámbitos, siempre y cuando se implementan las mejoras para asegurar una mayor transversalización de género, incorporar el enfoque de desarrollo humano, fortalecer los mecanismos y estrategias de sostenibilidad económica, social y ambiental, y se logra un balance óptimo entre la calidad de beneficiarios y cantidad de intervenciones.

El PNUD tiene una ventaja comparativa importante para generar conocimiento y fortalecer las capacidades y conocimientos de los actores gubernamentales y del sector privado ofreciendo espacios y herramientas para articular las políticas integrales del desarrollo económico y social y fomentando las alianzas público-privadas.

Finalmente, el PNUD tiene una ventaja comparativa para buscar soluciones innovadoras dado el acceso al conocimiento global y financiamiento para desarrollar, testear y promover nuevos modelos y herramientas y atraer los fondos privados y públicos para innovación y gestión de conocimiento.

11. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones surgen de las observaciones y conclusiones anteriores y ofrecen insumos para la posible continuación de las intervenciones implementadas durante el próximo ciclo programático. Dado que las prioridades del nuevo Documento País ya están establecidas, las recomendaciones de la presente Evaluación deben ser analizadas en el contexto del nuevo efecto 3 del CPD.

La Evaluación recomienda las siguientes acciones según los criterios de evaluación:

11.2. Pertinencia

- Llevar a cabo una convocatoria de retroalimentación y devolución entre los principales actores, incluyendo los socios, beneficiarios, y consultores, para comparar las experiencias, extraer las lecciones y recomendaciones e identificar las rutas para la continuación de los logros de los proyectos de cara del nuevo ciclo programático;

- Llevar a cabo la sistematización comparativa de las metodologías implementadas para identificar los vacíos y carencias existentes y adaptarlas al contexto actual del país, prioridades y necesidades emergentes nacionales y corporativas;

- Desarrollar la Teoría de Cambio para para el Efecto 3 del nuevo Documento de País, articulando el cambio deseado armonizado con la Teoría de Cambio del UNDAF, y sintonizado con las prioridades de la Agenda 2030, Plan Estratégico del PNUD y el Plan Nacional para el Buen Vivir, desarrollando el análisis oportuno de causalidad y cadenas de soluciones, supuestos y riesgos;

- Aumentar el protagonismo del PNUD a través de facilitación de los espacios de diálogo entre las entidades públicas y privadas, transferencia de experiencias y conocimientos, facilitación de alianzas público-privadas, ofreciendo soluciones innovadoras y acceso a los fondos semilla para desarrollar intervenciones de partenariado para el desarrollo económico e inclusión social;

- Así mismo, aumentar la participación del PNUD en los espacios existentes de coordinación, como, por ejemplo, el consejo productivo tributario, para vincular los proyectos implementados con los programas emergentes del país (ej. resiliencia productiva y el uso de suelo productivo y Polígonos Industriales) y promover la institucionalización de las metodologías y herramientas;

- Aprovechar del posicionamiento del PNUD para promover la agenda de innovación debido a su carácter incipiente en el país y la falta de conocimientos de las practicas exitosas mundiales, brindando asesoría técnica y facilitando acceso a los fondos y redes globales de las Naciones Unidas y privados;

- Escalar la promoción entre los socios de la agenda del PNUD en el área de inclusión socioeconómica y medios de vida a través de las convocatorios, eventos publicitarios, ferias y mesas redondas para fomentar la consulta pública sobre las prioridades y abordajes estratégicos;

- Fomentar una mejor articulación y coordinación con los ministerios sectoriales y

Informe de Evaluación

gobiernos locales, para vincular mejor las agendas de trabajo y responder mejor a los cambios de prioridades, tales, como, por ejemplo, el terremoto;

- Asegurar la inclusión del enfoque de género y desarrollo humano en las intervenciones y las metodologías desarrollando parámetros e indicadores, y llevando a cabo estudios y capacitaciones para transversalizar los temas de igualdad de género, prevención de violencia, incluyendo violencia basada en género, derechos humanos, inclusión de grupos vulnerables, enfoque en juventud;

11.3. Eficacia

- Desarrollar estudios de caso en base de las experiencias más y menos exitosas (ej. Chucaple y Patio de Comidas) para estudiar los mecanismos y factores de éxito, así como las carencias y errores;

- En base de la sistematización de las metodologías desarrollar las cajas de herramientas metodológicas y programas de formación para los gobiernos provinciales y locales para formar las capacidades locales de implementación;

- Desarrollar un inventario de proyectos con las fichas estandarizadas de los principales parámetros desagregados por sexo, etnia, edad, modalidad de implementación, fuente de financiación y demás criterios según sea necesario para llevar control y seguimiento de las intervenciones;

- Desarrollar un plan de Monitoreo integral para todas las intervenciones bajo el efecto, para poder comparar, analizar y generalizar los datos y tendencias a través de los indicadores homogéneos y desarrollar informes de monitoreo y avance consolidados;

- Desarrollar los indicadores de M&E desagregados por género, edad, etnia, y establecer líneas de base para las futuras intervenciones;

- Revisar los procedimientos de selección de beneficiarios en función de las capacidades existentes, formación de los participantes y conocimientos básicos, capital inicial, experiencias previas para calibrar las metodologías y tiempos y combinar las convocatorias abiertas con las listas sugeridas por los gobiernos y estudios de campo previos a través de los consultores;

- Así mismo considerar identificar y formar consultores locales utilizando las convocatorias abiertas y las listas brindadas por los gobiernos para fortalecer las capacidades locales y facilitar la apropiación de las metodologías por las autoridades;

- Mejorar la visibilidad y presencia del PNUD en los proyectos implementados, a través de material visual, afiches, calcomanías, chalecos/camisas u otros métodos de visualización.

11.4. Eficiencia

- Considerar la ampliación de la duración de las intervenciones bajo las metodologías implementadas para asegurar un debido proceso de identificación de los beneficiarios, adquisiciones, comercialización y cierre;

- Así mismo, considerar las duraciones flexibles para diferentes tipos de emprendimientos y diferentes niveles de capacidad y necesidades;

- Considerar la posibilidad de reducir el número de los emprendimientos asistidos por medio de la selección competitiva según los criterios revisados de capacidad y solidez organizativa.

11.5. Sostenibilidad

- Establecer mecanismos de seguimiento post-proyecto para llevar a cabo el monitoreo de los emprendimientos asistidos en el plazo de 6, 12 y 24 meses para medir y analizar los factores de sostenibilidad y crecimiento;
- Desarrollar las estrategias de salida incorporando opciones de comercialización/institucionalización a través de convenios y/o presupuestos y fortalecer el componente de marketing en las metodologías para brindar los conocimientos y herramientas básicas de identificación de mercados y compradores, desarrollo de productos y precios, ventajas comparativas, principios básicos de inversión etc.;
- Considerar la posibilidad de brindar apoyo y acompañamiento a los emprendimientos en el transcurso de un año post-proyecto para aumentar la probabilidad de la sostenibilidad de largo plazo;
- Consolidar la red de consultores y facilitar los medios y espacios de intercambio y comunicación para sostener los conocimientos y experiencias acumuladas.

12. LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1. Términos de Referencia

Anexo 2. Código de Conducta

Anexo 3. Matriz de Evaluación

Anexo 4. Lista de Entrevistas y Agenda

Anexo 5. Guía Preliminar de Entrevistas

Anexo 6. Lista de Participantes Grupo Focal en Manta

Anexo 7. Lista de Participantes Asociación Tabuga

13. BIBLIOGRAFÍA

1. Audit of UNDP Country Office in Ecuador, Report No 1 901;
2. Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva - *Informes Trimestrales de Gestión*;
3. Country programme document for Ecuador (2015-2018);
4. Desarrollo e investigación de encadenamientos Agro-productivos de la provincia de Esmeraldas y su zona de influencia local y binacional: Hacia el Agroparque Industrial – documento de Proyecto;
5. Desarrollo Económico Inclusivo – documento de proyecto;

Informe de Evaluación

6. Draft Country Programme Document for Ecuador (2019-2022);
7. Early recovery through debris management in Riochico, Portoviejo, Ecuador Final report;
8. Eficacia de la Cooperación Internacional a nivel local – El Valor añadido del Programa Marco ART/PNUD Ecuador (2008-2010);
9. El Plan Nacional para el Buen Vivir, Plan Nacional 2013-2017;
10. El Programa Marco ART/PNUD Ecuador – Reflexiones Metodológicas y avances – 2008-2009;
11. Elaboración de los estudios de pre-factibilidad de la implementación en la Provincia de Esmeraldas del Parque Industrial de la Zona Norte del Ecuador - informe final;
12. Elaboración de un Estudio de Polígonos Industriales en el Distrito Municipal de Quito para armonizar la coexistencia de zonas de uso de suelo industrial y otros usos de suelo – documento de proyecto;
13. Elaboración del Plan Estratégico Integral de Desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE): casos de negocio y acompañamiento internacional – documento de proyecto;
14. Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas, UNEG, 2005;
15. Ethical Code of Conduct for Evaluation in UNDP;
16. Evaluating Development Co-operation: Summary of Key Norms and Standards, II edition, OECD-DAC, 2010;
17. Folleto Fuerza Ecuador – Riochico Cambia;
18. Fortalecimiento empresarial de las unidades económicas (micro y pequeñas) localizadas en el centro histórico del Distrito Municipal de Quito en el marco de la ordenanza 0539 para el fomento, desarrollo y fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria – Programa En Marcha – documento de proyecto;
19. Fuerza Ecuador – documento de proyecto;
20. Guidelines for Outcome Evaluators, UNDP, 2002;
21. Implementation and Monitoring Stage Quality Assurance Reports;
22. Informe Agroparque Industrial Esmeraldas;
23. Informe de anual de la implementación de desarrollo de proveedores en las cadenas de industrias lácteas TONI e INALECSA e informe financiero;
24. Informe de Aprobación de Productos: Proyecto Elaboración del Plan Estratégico Integral de Desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE): casos de negocio y acompañamiento internacional;

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

25. Informe de avance del análisis de cadena de valor de la industria láctea en zona de Chimborazo y Azuay;
26. Informe de Avance del Proyecto Recuperación de Medios de Vida – Independiente del Valle – Bajo la Metodología de Creciendo con su Negocio;
27. Informe de la Evaluación final del marco de cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador, 2015-2018;
28. Informe de Progreso del Proyecto Desarrollo Económico Inclusivo – 2018;
29. Informe de Resultados – En Marcha: Impulsando el Negocio – Manta y Portoviejo;
30. Informe de resultados del programa En Marcha - Pedernales – Ecuador;
31. Informe de resultados del programa Re-emprende bajo la metodología en marcha, Manta – Ecuador;
32. Informe de revisión - Metodología Creciendo Con Su Negocio - Asociaciones intervenidas en el marco de los fondos del Independiente del Valle entre febrero y octubre 2017;
33. Informe Económico y de Cumplimiento de Convenio No:011 SDPC 2015 – Elaboración de Agenda Estratégica Innovación;
34. Informe Final del Proyecto Fortalecimiento empresarial de las unidades económicas (micro y pequeñas) localizadas en el centro histórico del Distrito Municipal de Quito en el marco de la ordenanza 0539 para el fomento, desarrollo y fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria;
35. Informe Final Proyecto Elaboración del Plan Estratégico Integral de Desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE): casos de negocio y acompañamiento internacional;
36. Informe técnico y de ejecución de gastos – No 010 -SDPC 2015 – Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo;
37. Iniciativa Isteps: Informe de resultados y avances;
38. Insumos para la competitividad del Distrito Metropolitano de Quito: Elaboración de la Agenda Estratégica de Innovación – documento de proyecto;
39. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, PNUD;
40. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador – 2015–2018.
41. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, Ecuador 2019-2022;
42. Metodologías En Marcha, Programa de Desarrollo de Proveedores;

Evaluación del Efecto 4 del Programa País 2015-2018 de PNUD Ecuador: “Desarrollo económico sostenible y equitativo”

Informe de Evaluación

43. Outcome-level Evaluation: a Companion Guide to the Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results for Programme Units and Evaluators, UNDP, 2011;
44. Plan de Acción del Programa de País entre el Gobierno Nacional de Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015-2018;
45. Plan de iniciación del Programa de Desarrollo de Proveedores;
46. Plan Estratégico del PNUD 2014-2017;
47. Planes de mejoras preliminares - Centros de acopio - Metodología de diagnóstico PNUD: Desarrollo de proveedores;
48. Proyecto 00101929 - recuperación medios de vida – independiente del valle “elaboración de propuesta de intervención para la generación de enlaces comerciales entre productores de la provincia de Manabí y Esmeraldas y oferta identificada en los rubros productivos a atender” - 2do informe de consultoría: propuesta de intervención para los grupos asociativos de pesca artesanal y agroindustria;
49. Recuperación de Medios de Vida – Independiente del Valle – documento de proyecto;
50. Results Oriented Annual Report 2015, 2016, 2017;
51. Términos de Referencia del Personal.