

Document: EB 2014/113/R.10
Agenda: 5(d)(ii)
Date: 17 November 2014
Distribution: Public
Original: English

A



الاستثمار في السكان الريفيين

جمهورية إكوادور

تقييم البرنامج القطري

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

نشر الوثائق:

الأسئلة التقنية:

Deirdre McGrenra

مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية

رقم الهاتف: +39 06 5459 2374

البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

Oscar A. Garcia

مدير مكتب التقييم المستقل في الصندوق

رقم الهاتف: +39 06 5459 2274

البريد الإلكتروني: o.garcia@ifad.org

Miguel Torralba

كبير موظفي التقييم

مكتب التقييم المستقل في الصندوق

رقم الهاتف: +39 06 5459 2481

البريد الإلكتروني: m.torralba@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الثالثة عشرة بعد المائة

روما، 15-16 ديسمبر/كانون الأول 2014

للاستعراض

المحتويات

2

موجز تنفيذي

الذيول

1

الذيول الأول - مقتطفات من الاتفاق عند نقطة الإنجاز

9

الذيول الثاني - جمهورية إكوادور، تقييم البرنامج القطري - التقرير الرئيسي

موجز تنفيذي

- 1- **الخلفية.** هذا التقييم هو أول تقييم لبرنامج قطري يجريه الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في إكوادور منذ أن بدأ عملياته فيه عام 1978. ويركز التحليل على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الأول الذي أعده الصندوق عام 2004، وعلى أربع عمليات قروض يمولها الصندوق - مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين، ومشروع تنمية منطقة الممر الأوسط، ومشروع تنمية منطقة إبارا - سان لورينزو، وبرنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية - و11 مشروعاً تمول بمنح (ثلاثة منها وطنية وستة إقليمية فرعية وخمسة إقليمية). وإضافة إلى تحليل أنشطة الحافظة، يجري تقييم البرنامج القطري هذا تقديراً لأنشطة غير الإقراضية (إدارة المعرفة وحوار السياسات وإقامة الشراكات) ولأهمية استراتيجية التعاون بين حكومة إكوادور والصندوق وفعالية هذه الاستراتيجية.
- 2- وقد استفاد إكوادور من ثمانية مشروعات وافق عليها المجلس التنفيذي منذ بداية عمليات الصندوق في هذا البلد عام 1978. وباستثناء قرض تم منحه بشروط تيسيرية للغاية عام 2004، قدم الصندوق التمويل بشروط متوسطة (حتى عام 2008) ثم بشروط عادية (منذ عام 2009). ويشرف الصندوق على عملياته بصورة مباشرة، ولديه موظف للاتصال يعمل بوقت جزئي مقره في كويتو منذ عام 2008. أما مدير البرنامج القطري الحالي (الذي عين في فبراير/شباط 2013) فمقره في المكتب الإقليمي الفرعي للصندوق في ليما في بيرو.
- 3- ويغطي التقييم الفترة 1997-2012. ونظراً لما طرأ من تغييرات كبرى في السياق القطري، يرد وصفها أدناه، فإن هذا التقييم يميز بين فترتين اختلفت فيهما السياقات السياسية والمؤسسية: الفترة الأولى تمتد من عام 1997 إلى عام 2007، وهي فترة شهد خلالها إكوادور عدم استقرار سياسي كبير وأزمة اقتصادية حادة بدأت في أواخر التسعينيات من القرن الماضي؛ وتمتد الفترة الثانية من عام 2008 إلى عام 2012، وفيها بدأت مرحلة تغير سياسي واجتماعي عميق في أعقاب اعتماد الدستور الجديد.
- 4- **السياق القطري.** نتيجة للنمو المتواصل في الدخل الفردي، انتقل إكوادور عام 2010 من تصنيفه كبلد منخفض الدخل في السنوات الأولى من الألفية إلى بلد يتميز بدخل متوسط عال. وكانت البلاد قد شهدت أزمة اقتصادية وسياسية حادة في نهاية التسعينيات واستمر فيها عدم الاستقرار السياسي حتى عام 2008، عندما تم اعتماد دستور جديد. أما فترة السنوات الخمس الأخيرة فقد كانت فترة استقرار سياسي وتحسن متواصل في المؤشرات الاقتصادية ومؤشرات الفقر والتنمية الاجتماعية. غير أن معدلات الفقر بقيت عالية على المستوى الوطني بل وأعلى في المناطق الريفية، فقد بلغت 32.8 في المائة و52.9 في المائة على التوالي في عام 2010.
- 5- وتعتبر الزراعة المصدر الرئيسي للعمالة والدخل بالنسبة لسكان الريف، حيث يعيش في المناطق الريفية 29 في المائة من القوى العاملة و70 في المائة من السكان النشطين. كما تعتبر الزراعة مساهماً رئيسياً في الصادرات. وإكوادور هو أكبر بلد منتج ومصدر للموز في العالم ومصدر رئيسي للورود، وهو ثامن أكبر

البلدان المنتجة للكاكاو. ويعتبر قطاع أصحاب الحيازات الصغيرة مساهماً رئيسياً في إنتاج الأغذية - وفي الأمن الغذائي - في البلاد.

6- وقد أحدث دستور عام 2008 تغييرات عميقة في الإطار المؤسسي والسياسي المناصر للفقراء في إكوادور، ولاسيما بالنسبة للفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية. ويقدم النموذج الجديد نظاماً مؤسسياً معقداً يتطلب التنسيق بين الوكالات العامة المتعددة، وهو نظام يستند إلى اللامركزية ويقتصر بمديونية الخزنة العامة على تمويل المشروعات الاستثمارية ذات القدرة المالية على السداد.

حافضة المشروعات

7- تعتبر أهمية المشروعات القديمة - مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين ومشروع تنمية منطقة الممر الأوسط - غير مرضية إلى حد ما. وقد كانت أهدافهما متفكة مع السياسات الحكومية وقت تصميمهما. غير أن الاستهداف في مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين كان يركز على السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين حصراً - حيث يعاني هؤلاء السكان من ارتفاع معدلات الفقر غير أنهم من الأقليات - مما يعني إضعاف إمكانيات المشروع كأداة للحد من الفقر على المستوى الوطني ككل. أما تصميم مشروع تنمية منطقة الممر الأوسط فلم يكن متوائماً بصورة كاملة مع مجالات العمل الرئيسية الواردة في برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية عام 2004، مما كان أساساً نتيجة للقيود في تناول الخدمات المالية وفي استراتيجية المساواة بين الجنسين. إضافة لذلك، فإن التغييرات في ترتيبات تنفيذ المشروع، بنقله من وزارة الزراعة إلى مؤسسة أخرى ترتبط بوزارة الاقتصاد والإدماج الاجتماعي، أدت إلى صعوبات في الوصول إلى أفقر الناس بسبب الاحتياجات الجانبية والتنظيمية الصارمة.

8- أما أهمية المشروعات الأحدث فهي مرضية. ففي المشروع الأخير الذي تمت الموافقة عليه عام 2011، وهو برنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية، فإن التمويل المقترح لصناديق التنمية، والتعزيز المؤسسي على المستوى المجتمعي المحلي، وتحويل الإنتاج التقليدي إلى نماذج الزراعة البيئية المستدامة، يتماشى كلياً مع الأولويات الحكومية الحالية ومع أهداف الصندوق المؤسسية. كما أن أهداف مشروع تنمية منطقة إبارا - سان لورنزو الذي تمت الموافقة عليه في سبتمبر/أيلول 2009 تتصف بدرجة مماثلة من الأهمية، مع أن تنفيذها يعتمد على التنسيق بين الوكالات العامة المتعددة وعلى عملية اللامركزية التي لا تزال في بدايتها.

9- وتعتبر فعالية الحافضة غير مرضية إلى حد ما. وعموماً، وعلى الرغم من بعض النتائج الإيجابية، فإن الحافضة لم تحقق إلا تقدماً غير مرضي إلى حد ما فيما يتعلق ببلوغ الأهداف الفورية للمشروعات: الترويج لاستثمارات اجتماعية وإنتاجية تستهدف فقراء الريف، وتنمية الأعمال وتعزيزها، وتقوية المنظمات الريفية، وإدارة الموارد الطبيعية والتنوع الثقافي، وتوزيع سندات ملكية الأرض وشرائها. وقد حقق المشروع المنجز الوحيد، وهو مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين، نتائج إيجابية من حيث الاتحادات الائتمانية والمشروعات الفرعية للاستثمار، غير أنه لم يحقق الأهداف التي كانت قد حددت في البداية لدعم الخدمات المالية الريفية. ونظراً لأن الصندوق قبل تحديات الاضطلاع بهذا المكون والإشراف عليه وسط أزمة القطاع المالي، فإن تنفيذه كان أقل من المخطط له. وعلى الرغم من خطوات كبرى قطعت خلال السنة الماضية، فإن المشروع الآخر الذي خضع للتقييم، وهو مشروع تنمية منطقة الممر الأوسط، فقد

تم تنفيذه بنسبة 62 في المائة فقط وذلك بعد تسع سنوات من الموافقة عليه وقبل موعد إنجازه بسنة واحدة، حيث أن من المقرر إغلاقه في سبتمبر/أيلول 2013.¹ ولا يزال من المبكر تماماً أن تقاس فعالية مشروع تنمية منطقة إبارا - سان لورنزو أو برنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية حيث أن تنفيذهما لم يبدأ إلا مؤخراً.

10- كما أن كفاءة الحافظة تعتبر هي أيضاً غير مرضية إلى حد ما. فمعدل العائد الداخلي على المشروعات الفرعية للاستثمار، والتي جرى تقييمها، أظهر نتائج مختلطة، فقد أثرت على كفاءة المشروعات التأخيرات الممتدة في تنفيذها - مما يعود أساساً إلى عدم الاستقرار السياسي والتغييرات المؤسسية مما طرأ أثناء مرحلة الموافقة والتنفيذ. وقد أدت هذه المشاكل في إدارة الحافظة إلى ارتفاع التكاليف الإدارية. ومن جهة أخرى، اتصف الدعم المقدم إلى الاتحادات الائتمانية بالكفاءة، وقد تحسن التأخير في الموافقات كما تحسنت الفعالية بدرجة كبيرة في المشروع الأخير الذي تمت الموافقة عليه، فقد بلغت التأخيرات ثمانية أشهر بالمقارنة بحوالي 22 شهراً في المتوسط للمشروعات في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي عموماً.

11- ويعتبر الأثر مرضياً إلى حد ما. وعلى الرغم من حجمه المحدود بسبب قلة ما تحقق من تقدم في الميدان، فإنه إيجابي عموماً. زيادة إمكانية الحصول على القروض من خلال الاتحادات الائتمانية، وارتفاع قيمة الأرض المشتراة أو التي تم الحصول على سندات ملكيتها، والاستثمارات الإنتاجية المحققة للربح، كلها أسهمت في زيادة الدخل والأصول لدى المستفيدين في بعض الحالات. وقد أبرز الأثر على المؤسسات والسياسات، ولاسيما المساهمة في صياغة واعتماد تشريع يحمي ثقافة السكان الأصليين، وإنشاء خطوط اعتماد للقروض الصغيرة الجماعية مما أسهم إلى حد كبير في النظام المالي الريفي في إكوادور. كما كان للبرنامج أثر إيجابي على رأس المال الاجتماعي من خلال تعزيز المنظمات الريفية ودعم صياغة الخطط الإنمائية في مختلف البلديات.

12- وتعتبر مساهمة البرنامج في الابتكار وتوسيع النطاق غير مرضية إلى حد ما. وتقتصر حافظة الصندوق ابتكارات مختلفة في مجالات من قبيل أسواق القطاع الخاص للمساعدة التقنية، وحوافز تعزيز التراث الثقافي، وسلاسل القيمة في الإنتاج الريفي، والنظم الزراعية الإيكولوجية المقترنة بمبادرات حفظ البيئة. ومع ذلك، فإن معظم هذه الابتكارات لم تنفذ بعد. إضافة لذلك، فإن المبادرات الناجحة من قبيل الاتحادات الائتمانية التي نفذت في إطار المشروع المنجز الوحيد، وهو مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين، لم يتم تكرارها أو توسيع نطاقها في المشاريع التي تلتها. كما أن الابتكارات المقترحة متناثرة في مناطق واسعة دون أي خطة أو أولوية واضحة تتصل بتوسيع النطاق.

13- وفيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، فقد كان التقدم مرضياً إلى حد ما. وساهم الدعم المقدم للاتحادات الائتمانية في إطار النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين في تمكين نساء السكان الأصليين وكان له تأثير جانبي إيجابي على دخل هؤلاء النساء وعلى حياتهن الشخصية والمجتمعية. وقد شمل مشروع تنمية منطقة الممر الأوسط النساء في عدة مشروعات فرعية للاستثمار ولديه إمكانية عريضة في مجال المساواة بين الجنسين، ولاسيما في سلاسل القيمة من قبيل "كوي" أو الكابياء، وحببيات السكر غير المصفى المستخرج من قصب السكر، حيث تعمل النساء الريفيات كمنتجات

¹ تم التمديد إلى ديسمبر/كانون الأول 2014.

رئيسيات. على أن استراتيجيات المساواة بين الجنسين عموماً لم تعمم في التوجهات المركزية لتدخلات المشروع أو في أنشطة الإنتاج الرئيسية بين الأسر المستفيدة. إضافة لذلك، فإن القدرات المتخصصة الدائمة محدودة في وحدات تنفيذ المشروعات، حيث أن ارتفاع معدل تبدل الموظفين المختصين في مجال المساواة بين الجنسين يعكس وضعهم ومستوى دخلهم المنخفض.

أداء الشركاء

14- بعد فترة أولى من عمل الصندوق في إكوادور اتسمت بعدم البروز، كانت مرونة الصندوق عندما واجه التغييرات التي طرأت على السياق القطري عاملاً إيجابياً، وذلك منذ عام 2008، في دعم تنفيذ الإطار الجديد الذي جسده الدستور. كما مارس الصندوق الرصد بصورة أوثق منذ عام 2008، بما في ذلك اعتماد الإشراف المباشر، وإيفاد بعثات الإشراف بصورة أكثر تواتراً، وتعيين موظف للاتصال داخل البلاد. ومع أن الشراكة مع النظراء الحكوميين يعتبر جيداً فإن العمل لا يزال جارياً على تدعيم بعض العلاقات كما أن هناك مجالاً لتحسين إطار التعاون الاستراتيجي.

15- وعلى وجه العموم، أبدت الحكومة مستوى جيداً من الالتزام والتمكك فيما يتعلق بالمشروعات التي يمولها الصندوق في البلاد. وقد تأثر أداء الحكومة بارتفاع مستوى عدم الاستقرار السياسي والمؤسسي طوال الجانب الأكبر من الفترة الخاضعة للاستعراض. وأدى ذلك إلى ارتفاع معدل تبدل المؤسسات المسؤولة عن التنفيذ، وإلى عدم انتظام الوفاء بتقديم الأموال النظرية، ومشاكل في رصد وتقدير أثر العمليات، مع أن هناك تحسينات ملحوظة في المشروعات الأحدث عهداً.

الأنشطة غير الإقراضية

16- يعتبر أداء الأنشطة غير الإقراضية مُرضياً إلى حد ما. على أن النتائج مختلطة في مجال حوار السياسات. فخلال الفترة الأولى الخاضعة للتقييم، اتسم عمل الصندوق في إكوادور بعدم البروز واعتبر أساساً مجرد وكالة للإقراض وليس محاوراً رئيسياً في حوار السياسات. على أن الحوار مع الحكومة تكثف في سياق الإعداد لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في عامي 2003-2004 وخلال تصميم مشروع تنمية منطقة الممر الأوسط ومشروع تنمية منطقة إبارا - سان لورنزو. وخلال هذه المناقشات، توصلت الحكومة والصندوق إلى تحديد تنمية الأقاليم كتوجه مركزي لحوار السياسات. ومع أن مفهوم تنمية الأقاليم بقي مركزياً، فإن، نجاح الحوار حول هذا الموضوع كان محدوداً بنتائج ضئيلة في إطار مشروعات الممر التي يدعمها الصندوق. ومن جهة أخرى، فقد تحقق تقدم كبير في حوار السياسات خلال السنوات الأخيرة، أساساً أثناء إعداد المشروع الأحدث - برنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية - وكذلك من خلال الدعم المقدم لفريق الحوار الريفي الممول من منحة إقليمية فرعية، وهو فريق يروج للتبادلات بين المجتمع المدني والحكومة والصندوق حول سياسة التنمية الريفية.

17- وفيما يتعلق بإقامة الشراكات، حقق الصندوق درجة كافية من الشراكة مع وكالات الحكومة الوطنية، وفي المقام الأول مع وزارة المالية ومع مؤسسات تنفيذ المشروعات بالإضافة إلى الحكومات المحلية. غير أن العلاقات مع الكيانات الأخرى المسؤولة عن الاستراتيجية الحكومية - من قبيل أمانة التخطيط والأمانة التقنية للتعاون الدولي - لم تتدعم بعد بصورة كاملة. وأما الشراكات مع وكالات التعاون الدولي الأخرى فقد

كانت على مستوى منخفض عموماً، مما يعزى في جانب منه إلى محدودية حضور الصندوق وبروزه، وكذلك، في جانب آخر منه، لكون عدد من هذه المنظمات انسحبت مؤخراً من إكوادور أو خفّضت أنشطتها في مجال التنمية الريفية. ويسلط الضوء على تحسينات طرأت مؤخراً، من قبيل التعاون مع مركز الاستثمار التابع لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وحشد مبلغ 2.7 مليون دولار أمريكي كتمويل مشترك من مرفق البيئة العالمية و15 مليون دولار أمريكي من حساب أمانة المرفق الإسباني للتمويل المشترك لأغراض الأمن الغذائي للبرنامج الأخير الموافق عليه.

18- ودعم الصندوق بنجاح إدارة المعرفة، أساساً على شكل منح إقليمية للبحوث والمنهجة ونشر المعارف وتبادل الخبرات من خلال التواصل الشبكي أو التدريب الداخلي. ومن جهة أخرى، فقد كانت مساهمات المشروعات في إدارة المعرفة محدودة بسبب الافتقار إلى نظام كاف للرصد والتقييم وعدم وجود تحليل لأفضل الممارسات المتولدة عن تلك المشروعات.

أداء برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

19- الأهمية. تعتبر أهمية برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية مُرضية إلى حد ما. وقد كان برنامج عام 2004 للفرص الاستراتيجية القطرية منساقاً مع أهداف حكومة إكوادور وقت إعداده في الفترة 2003-2004، واقترح مجموعة ملائمة من الأدوات الداعمة للبرنامج في إكوادور. وقد أعد برنامج الفرص قبل عام 2006، وهو العام الذي تبنى فيه الصندوق ممارسة إعداد استراتيجيات تستند إلى النتائج. وعلى هذا فإن برنامج الفرص لم يضع أهدافاً بل أشار إلى مجالات للتدخل وتضمن بعض النهج المشكوك فيها. وقد كان لمفهوم تنمية الأقاليم أهمية كبرى غير أن تطبيقه المتعلق باقتراح ثلاثة ممرات جغرافية على خطوط الطول لم يستند إلى تشخيص لإمكانية تكييف ذلك النهج مع الأحوال السياسية والجغرافية في البلاد. وعلى وجه الخصوص، لم ينظر التطبيق بصورة كافية في وظيفة الحكومات اللامركزية المتمتعة بالاستقلال الذاتي. وقد اتصف بالأهمية أيضاً توجيه برنامج الفرص نحو مناطق جغرافية ترتفع فيها نسبة السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين، من حيث إعطاء الأولوية للمجموعات الهامشية التي يرتفع لديها معدل انتشار الفقر. غير أن برنامج الفرص لم يأخذ في اعتباره الدروس المستفادة من التقرير النهائي عن مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو-إكوادوريين، والذي تضمن مناقشة نقدية حول مدى استصواب مكافحة الفقر بالتركيز على المجموعات الاثنية، مما يؤدي إلى انعدام الإنصاف بالنسبة للمجموعات الأخرى في المناطق الريفية التي تعاني من معدلات فقر مماثلة.² وأخيراً، فإن التقييم يشكك فيما إذا كانت الأهداف ذات الأجل الطويل جداً يمكن أن تتحقق باستخدام أدوات قصيرة الأجل ومنخفضة المرونة.

20- وفي أعقاب اعتماد دستور جديد عام 2008، فقد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أهميته ولم يتم الصندوق بإعداد برنامج فرص جديد للتكيف مع التغيير الكبير الذي طرأ على السياق القطري. فقد طرح الدستور رؤية مختلفة كلياً عن الرؤية التي كانت سائدة قبله، مما أدى إلى إصلاحات قانونية ومؤسسية عديدة. واعتبر الصندوق أن من الحكمة عدم إعداد برنامج فرص جديد إلى أن يتم تدعيم التغييرات في البلاد. على أن الصندوق، ابتداءً من الفترة 2008-2009، أعاد هيكلة حافظة مشروعاته القائمة وأعد

² مع أن أعلى معدل لانتشار الفقر يوجد بين السكان الأصليين، فإن "المستيزو" أو السكان المختلطي العرق لديهم النصيب الأكبر من الفقر، بنسبة 70 في المائة، نظراً لأنهم أكبر عدداً ويعيشون في المناطق الريفية على غرار السكان الأصليين.

برنامجاً جديداً هو برنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية وتتصف الاستراتيجية التي يقوم عليها هذا البرنامج بالأهمية كما أن أهدافه متوائمة على نحو وثيق مع الاستراتيجيات والسياسات الحكومية ومع الإطار الاستراتيجي للصندوق واحتياجات فقراء الريف. ومع ذلك، فإن التأخير في تحديث برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أثار عقبات في وجه إمكانيات برنامج الصندوق في إكوادور. فقد أدى غياب برنامج فرص جديد إلى عدم الاستقرار وترك بلا تحديد جوانب أساسية من التعاون بين الصندوق وحكومة إكوادور حول الأنشطة غير الإقراضية، من قبيل حوار السياسات وإدارة المعرفة وخطة الابتكار وتوسيع النطاق. إضافة لذلك، أدى الافتقار إلى برنامج فرص جديد إلى ترك البرنامج الجديد بدون تحديث لإطار إدارة النتائج يعكس الاحتياجات الجديدة التي تطلبها منه كل من الحكومة والصندوق.

21- **الفعالية.** تعتبر فعالية برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية غير مرضية إلى حد ما. وكان التقدم نحو بلوغ الأهداف الضمنية لمجالات التدخل الرئيسية محدوداً مما يعود لانخفاض مستويات تنفيذ المشروعات التي يقترحها برنامج الفرص. ومن أصل المشروعات الثلاثة التي حددها برنامج الفرص، لم يكن قد تحقق، وقت كتابة هذا التقييم في عام 2012، أي تقدم في التنفيذ إلا في مشروع واحد، وقد بلغت نسبة التقدم المتحقق هذا نحو 60 في المائة.

الشراكة بين الصندوق والحكومة عموماً

22- وختاماً، يعطي تقييم البرنامج القطري للتعاون بين الصندوق وحكومة إكوادور خلال الفترة 1997-2007 تقديراً غير مرض إلى حد ما، نظراً للأداء غير المرضي إلى حد ما لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية ولحافضة المشروعات. أما الفترة 2008-2012 فقد أعطيت تقديراً مرضياً إلى حد ما نظراً للتحسينات في أهمية الحافضة الجديدة الموافق عليها والتقدم المحرز فيما يتعلق بحوار السياسات والمواءمة القوية بين أولويات الحكومة وبرنامج الصندوق، مع أن هناك عدة تحديات لا تزال قائمة. وعلى الرغم من التقدم الواعد المتحقق خلال السنوات الأربع الماضية، فإن التقدير العام الممنوح هو غير مرض إلى حد ما.

ملخص الدرجات التي منحها تقييم البرنامج القطري للتعاون عموماً بين الصندوق والحكومة

الدرجة الإجمالية	المجموعة الثانية (المشروعات الموافق عليها بعد عام 2008)	المجموعة الأولى (المشروعات الموافق عليها قبل عام 2008)	معايير التقييم
3	*5	3	أداء حافضة المشروعات
4	4	3	الأنشطة غير الإقراضية
3	4	3	أداء برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية
3	4	3	الدرجة الإجمالية

* جرى تقدير الأهمية وحدها.

التوصيات

ألف - التوصيات ذات الطبيعة الاستراتيجية

23- **تعزيز التثبيت المؤسسي للبرنامج القطري.** يتعين على البرنامج المقبل للصندوق في إكوادور، في المقام الأول، أن يتكفل بتموضع مؤسسي أكثر استقراراً وثباتاً سواء لأغراض التفاوض حول البرنامج أو لأغراض تنفيذه، الأمر الذي يعتمد على تنسيق الوكالات الحكومية المتعددة ومشاركتها. وعلى هذا فإن الصندوق يحتاج إلى توسيع نطاق علاقاته وجهوده التنسيقية مع جميع الوزارات والوكالات الحكومية المرتبطة بالبرنامج - وزارة تنسيق التنمية الاجتماعية ووزارة الإنتاج والعمالة وتنسيق المنافسة ووزارة الخارجية والتنقل البشري والأمانة التقنية للتعاون الدولي، وفي مقدمتها الأمانة الوطنية للتخطيط والتنمية - وإلى إشراك هذه الكيانات في الإشراف على البرنامج. ويتصف بأهمية أساسية في الوقت نفسه أن تحافظ وحدة تنفيذ المشروع على درجة معينة من الاستقلالية والاستقلال الذاتي بحيث يمكنها، ضمن إطار التشريعات السائدة وتحت إدارة الوزارة المعنية، أن توفر إدارة تتسم بالكفاءة وأن تكون محمية من التقلبات السياسية أو التغييرات المؤسسية غير المتوقعة. ويمكن ضمان استقرار الأعراف والاتفاقات من خلال مشاركة وإشراف الهيئات الكثيرة المعنية.

24- **التعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى.** لعملية اللامركزية أهمية أساسية في السياسة الحالية التي تأخذ بها الحكومة إزاء التنمية. وهذه العملية مدعومة بموجب الدستور الذي ينص على أن إكوادور مُنظم كجمهورية وأنه يُحكم بموجب نهج لامركزي. وينشئ القانون الأساسي للتنظيم والاستقلال واللامركزية على مستوى الأقاليم سياقاً للامركزية الصلاحيات الإقليمية ويضع مبادئ مختلفة للتكامل والاستدامة. ولذا فإن على الصندوق أن يستكشف الفرص للعمليات مع الحكومات اللامركزية المتمتعة بالاستقلال الذاتي، ولاسيما حكومات الأقاليم. وينبغي النظر إلى قدرة التنفيذ المؤسسي المحدودة حالياً لدى هذه الحكومات باعتبارها فرصة أما الصندوق ليقدم فيها الدعم لتقوية المؤسسات.

25- **تعزيز الأنشطة غير الإقراضية في إطار المبادئ التوجيهية الاستراتيجية والأولويات القطرية.** أصبح للأنشطة غير الإقراضية دور مهيمن منذ انتقال إكوادور من تصنيفه كبلد منخفض الدخل في عام 2000 إلى بلد يتميز بدخل متوسط عال في الوقت الحاضر. وعلى هذا فقد أصبح لمساهمات الصندوق في حوار السياسات، والأخذ بنهج ابتكارية، ونشر المعرفة وإدارتها، أهمية خاصة في التعاون المقبل. ويتعين على الصندوق أن يعرض برنامجاً ابتكارياً وأن يحدد مجالات الأولوية بالنسبة لابتكارات معينة تنطبق على إكوادور، وعليه أن ينشئ نظاماً للرصد والتقييم لذلك البرنامج. كما سيحتاج الصندوق إلى وضع استراتيجية لتوسيع النطاق بحيث يمكن للحكومة وللجهات المانحة الأخرى والقطاع الخاص أن يكرروا هذه الابتكارات وأن يوسعوا نطاقها. كما سيحتاج الصندوق إلى تعزيز أنشطته في مجال إدارة المعرفة بحيث ييسر إمكانية الحصول على المعرفة الجديدة في مجالات الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي والسيادة الغذائية والقضايا البيئية. وعليه أيضاً أن يروج لتبادل الخبرات مع البلدان الأخرى التي تتلقى دعم الصندوق، سواء في المنطقة أو في المناطق الأخرى، وأن ييسر الوصول إلى الخبراء الدوليين كقيمة مضافة كبيرة لبرنامج البلاد. إضافة لذلك، سيحتاج الصندوق إلى مواصلة دعمه لأوجه التقدم الواعدة في حوار السياسات والناشئة

عن التجارب الأحدث في تصميم برنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية، ومواصلة دعمه لفريق الحوار الريفي.

باء- التوصيات المتعلقة بتسيير البرنامج وإدارته

26- أدوات مختارة للإقراض المرن لدعم البرامج بدلاً من المشروعات. تشكل برامج تنمية الأقاليم جوهر السياسة الحكومية لدعم التنمية الريفية. ولذا ارتقى الدعم الذي يقدمه الصندوق من نهج أولي يتمثل في النهوض بالإنتاج الزراعي إلى نهج يأخذ بالتنمية الأقاليم. ويتمثل هدف هذا النهج في تنشيط مختلف قطاعات الاقتصاد - من قبيل السياحة المستدامة، والإنتاج الحرفي، وصيد الأسماك، والخدمات - بغية خلق فرص العمالة ومصادر للدخل بديلة عن الزراعة. ويقضي دعم خطط الحكومة كشريك في التنمية الريفية ضمن إطار الأولويات القطرية الجديدة المحددة في برنامج بوين فيفير لدعم الأراضي الريفية وعملية اللامركزية، بتوفير أدوات يمكنها أن تدعم البرامج بمزيد من المرونة، الأمر الذي يمكنه أن يحقق النتائج على مدى أطول من الأدوات التقليدية المستخدمة لدعم المشروعات. وينبغي على الصندوق أن يحاول إقامة شراكة مع المنظمات الدولية الأخرى وأن يلتزم المزيد من التمويل المحلي النظير بهدف التمويل المشترك والإنشاء المشترك لأدوات مرنة تدعم تلك البرامج.

27- تعزيز نظام الرصد والتقييم. كان غياب نظام للرصد والتقييم نقطة ضعف كبرى واجهها تقييم البرنامج القطري. وعلى هذا فإن الحكومة ينبغي أن تعزز، بدعم من الصندوق، نظام الرصد والتقييم، بما في ذلك تقدير الأثر، وأن تضمن مواءمة هذا النظام مع الآليات الوطنية للرصد والتقييم لدى الأمانة الوطنية للتخطيط والتنمية ولدى الحكومات المحلية. إضافة لذلك، يتعين أن يكون للبرنامج الجديد الذي يدعمه الصندوق إطاراً ملموساً وواقعياً لإدارة النتائج. كما ينبغي تعزيز الرصد والتقييم فيما يتعلق بالمنح بهدف التمكن من استيعاب الدروس المستفادة وتحسين البروز وضمان حصول البرنامج على مساهمة فعالة.

28- زيادة الحضور القطري. يدرك تقييم البرنامج القطري أن الرصد الدقيق من جانب الصندوق من خلال الإشراف المباشر ووجود موظف للاتصال في كويتو منذ عام 2008 ساعد على تحسن حالة الحافظة وعلى تحسين صورة الصندوق في إكوادور. ومع ذلك فإن التقييم يوصي بأن يعزز الصندوق حضوره القطري³ نظراً لارتفاع تكلفة إدارة البرنامج من روما، وكذلك بهدف التعاون بصورة أشد نشاطاً مع الحكومة في مجال حوار السياسات وإدارة المعرفة، وبغية تعزيز الشراكة مع الحكومة والجهات المانحة الأخرى. وينبغي على الصندوق أن ينظر، بالتشاور مع الحكومة، في إمكانية وضع مدير للبرنامج القطري في إكوادور، أو في إمكانية البديلة المتمثلة بإدارة البرنامج من مركز إقليمي فرعي.

³ وفقاً لخطة اللامركزية الجاري تنفيذها ضمن شعبة أمريكا اللاتينية والكاريبي.

Excerpt from the Agreement at Completion Point

1. This section details the evaluation recommendations, based on the present report (see chapter VIII), that the Government of Ecuador and IFAD Management agree to adopt and implement within specific timeframes. It is extracted from the Agreement at Completion Point document,¹ signed between the parties.
2. The Independent Office of Evaluation does not sign the Agreement at Completion Point but facilitates the process leading up to its conclusion. The recommendations agreed upon will be tracked through the President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions. In addition, the Agreement will be submitted to the Executive Board of IFAD as an annex, along with the new country strategic opportunities programme for Ecuador.

Recommendations regarding strategy

Recommendation 1. Strengthen institutional anchoring

3. IFAD's future programme in Ecuador should in the first place ensure a more solid and stable institutional anchoring for both the negotiation and the implementation of the programme. It is vital that the negative effects of delays in entry into effect and during implementation be reduced to a minimum. To this end, IFAD should start by expanding its current relations, which are based mainly on the Ministry of Finance and two sectoral institutions (the Ministry of Agriculture, Livestock, Aquaculture and Fisheries and the National Institute of Popular and Solidarity Economy of the Ministry of Economic and Social Inclusion) as the main counterpart bodies, and bring in other ministries responsible for implementing the Government's strategy, such as the Coordinating Ministry for Social Development, the Coordinating Ministry for Production, Employment and Competition and the National Secretariat for Planning and Development. It is also important to expand relations with the Ministry of Foreign Affairs, Commerce and Integration as the main body responsible for cooperation policies and with the Technical Secretariat for International Cooperation as the body responsible for negotiating, managing and coordinating the non-repayable international aid that Ecuador negotiates with other governments. These bodies are not only key players in strategy, but can constitute a kind of extra insurance should some kind of institutional instability arise in the future. The Fund should pay special attention to building a solid relationship with the Technical Secretariat for International Cooperation in view of its fundamental role in planning, the definition of priorities for public investment and evaluation of Government action.
4. In the second place, it is vital to safeguard the decentralized autonomy needed by the project management unit(s) so that – acting within the framework of current legislation and under the corresponding ministry – they can provide efficient management, protecting projects from the risks that various IFAD-supported projects in the country have suffered in the past.

Proposed follow-up action. Preparation of the new country strategy (COSOP) will provide an appropriate framework for working with the country to analyse improvements in institutional anchoring and proposing the institutions that should coordinate IFAD's relations with the country, together with appropriate mechanisms for improving the performance of projects.

Timeframe for its implementation. Ongoing.

Body/Bodies responsible for implementation. Latin America and the Caribbean (LAC) Division of IFAD, and the Ministry of Finance for the Government of Ecuador.

¹ The full Agreement at Completion Point is available online at:
http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/index.htm#pl

Recommendation 2. Opening to other players

5. Apart from the above, working within the framework of the progressive decentralization required under the new constitution, IFAD should explore possibilities for operations with decentralized autonomous administrations, especially provincial governments. Such action is not only important in itself, but would also open up opportunities for collaboration in the future, in view of the increased responsibility for rural development to be assumed by these administrations in the near future. The still limited institutional capacity for implementation within the Government, especially in decentralized administrations, should be seen as an opportunity for IFAD to support institution-building in the sector.

Proposed follow-up action. Within the framework of the new country strategy (COSOP) to be prepared.

Timeframe for its implementation. Ongoing.

Body/Bodies responsible for implementation. IFAD's LAC Division.

Recommendation 3. Boost non-lending activities, focusing particularly on policy dialogue within the framework of the strategic guidelines and priorities for the country

6. IFAD's future strategy should be designed bearing in mind the Fund's limited role as donor from a financial viewpoint and Ecuador's status as a medium-high-income country. Under these circumstances, financial aid is not the most important aspect of the partnership between IFAD and the Government of Ecuador. Rather, apart from seeking to ensure the highest quality of operations, support should focus on: contributing to policy dialogue, taking advantage of a moment when the Government has a clear political will to provide community-level support to agriculture; contributing innovative approaches; and investing in knowledge management.
7. The promising progress on **policy dialogue** in the most recent experience (for example through the rural dialogue group) deserves ongoing support, also through grants. Within this space, a fluid dialogue is being carried on concerning policies on key aspects of rural development and is showing good prospects of making an effective contribution to policy dialogue on territorial development and rural poverty. Similarly, the policy of responding to one-off requests from the Government, for example support regarding the models of access to land envisaged in the Government's new strategy, should be continued.
8. IFAD should pay even greater attention to **knowledge management** in Ecuador, continuing its support to grants and considerably increasing its contribution to projects. The Fund must be capable of synthesizing and disseminating its experience and demonstrating the potential success of its future operations in Ecuador, in this way increasing its visibility. It must also facilitate access to new knowledge in the areas of agricultural production, food security, food sovereignty and the environment, promote the exchange of experience with other countries in the region or other regions supported by IFAD, and facilitate access to world-class experts as a major added value to the country programme. The CPE recommends that priority areas for innovation should be defined, so that attention can be focused on key aspects that are specific to the country and a programme of innovations can be systematically pursued.
9. Cooperation through **grants** should adopt a medium- or long-term programme approach and be designed in the framework of current national strategic guidelines and priorities. To this end, IFAD and the Government should ensure a sufficient level of participation on the part of bodies responsible for non-repayable international aid, such as the Technical Secretariat for International Cooperation and the National Secretariat for Planning and Development. Such participation should encompass grant negotiation and approval processes, with particular

attention to regional grants in view of their scant linkage to Ecuador's priority policies in the past.

Proposed follow-up action. In the framework of the new country strategy and its implementation.

Timeframe for its implementation. Ongoing.

Body/Bodies responsible for implementation. IFAD's LAC Division, and the Technical Secretariat for International Cooperation for the Government of Ecuador.

Recommendations for the future programme

Recommendation 4. Select flexible loan instruments to support programmes instead of projects

10. Territorial development programmes constitute the heart of the Government's policy in support of rural development. IFAD's support has therefore evolved from an initial approach focusing on improving agricultural production to a territorial development approach. This latter approach seeks to promote various economic sectors, such as sustainable tourism, craft production, fisheries and the service sector, in order to create greater job opportunities and sources of income alternative or complementary to agriculture. Support for the Government of Ecuador's plans as a partner in rural development in the framework of the country's new priorities (the *Buen Vivir* Plan) and the decentralization process therefore requires mechanisms that will allow support to programmes, with greater flexibility and longer-term effects than the traditional mechanisms of support to projects. IFAD should seek to form partnerships with other international aid bodies and seek greater local counterpart involvement in order to cofinance and jointly develop flexible instruments to support such programmes.

Proposed follow-up action. Starting from approval of the new country strategy.

Timeframe for its implementation. Inception anticipated during the new finance cycle 2013-2015.

Body/Bodies responsible for implementation. IFAD's LAC Division, and the Ministry of Finance for the Government of Ecuador.

Recommendation 5. Boost monitoring and evaluation (M&E)

11. With IFAD's support, the Government should strengthen its M&E system both in terms of interventions on the ground and at the programme level (including impact assessment) and ensure that it is in line with the national M&E mechanisms of the National Secretariat for Planning and Development and local administrations. In view of the opportunity provided by the preparation of a new National Development Plan, the new programme supported by IFAD should include a tangible, credible results and impact management framework, with results at the programme level coordinated with results at the country level. It is also important to boost the M&E of grants with a view to taking the lessons learned on board, improving visibility and ensuring an efficient and effective contribution to the programme.

Proposed follow-up action. Include the new M&E system in the new country strategy to be prepared.

Timeframe for its implementation. Ongoing.

Body/Bodies responsible for implementation. IFAD's LAC Division, and the Ministry of Finance and the National Secretariat for Planning and Execution for the Government of Ecuador.

Recommendation 6. Physical presence in the country

12. The CPE recognizes that the Fund's closer management, based on direct supervision and the presence of a liaison officer in Quito since 2008, has helped to improve the status of the portfolio and increase IFAD's visibility in Ecuador. Nevertheless, the CPE recommends that IFAD should step up its presence in the

country,² in view of the high cost of managing the programme from Rome (see VII C, Programme management) and with the further aims of collaborating more actively with the Government on policy dialogue and knowledge management, and boosting the partnership with the Government and other donors. In dialogue with the Government, IFAD should consider the possibility of establishing the Programme Manager in Ecuador, or alternatively of managing the programme from a subregional hub.

Proposed follow-up action. Since February 2013, the Programme Manager for Ecuador has been working from IFAD's Subregional Office in Lima.

Timeframe for its implementation. Ongoing (already under way).

Body/Bodies responsible for implementation. IFAD's LAC Division in coordination with the Government of Ecuador.

Signed by:

Econ. Fausto Eduardo Herrera Nicolalde
Minister for Finance
Government of the Republic of Ecuador

Date: 14 March 2014

Mr Kevin Cleaver
Associate Vice President, Programmes
International Fund for Agricultural Development

Date: 26 March 2014

² IFAD appointed a new Programme Manager for Ecuador in February 2013. This new manager, who will also be responsible for IFAD's portfolios in Bolivia and Venezuela, works from IFAD's Subregional Office in Lima.

Extracto del Acuerdo en el Punto de Culminación

1. Esta sección detalla las recomendaciones de la evaluación, basadas en el presente informe (véase el capítulo VIII), que el Gobierno del Ecuador y la dirección del FIDA se comprometen a adoptar y ejecutar en plazos específicos. Se extrae del Acuerdo en el Punto de Culminación¹ firmado entre las partes.
2. La Oficina de Evaluación Independiente no firma el Acuerdo pero facilita el proceso previo a su conclusión. El seguimiento de las recomendaciones acordadas se realizará a través del Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección. Además, el Acuerdo se presentará a la Junta Ejecutiva del FIDA en un anexo, junto con el nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales para el Ecuador.

Recomendaciones de carácter estratégico

Recomendación 1. Reforzar el anclaje institucional

3. El futuro programa del FIDA en el Ecuador debe asegurar en primer lugar un anclaje institucional más sólido y estable tanto para la negociación, como para la implementación del programa. Es indispensable reducir al mínimo los efectos negativos causados por las demoras en la efectividad y durante la implementación. En este sentido, el FIDA debería en primer lugar ampliar la relación actual construida principalmente sobre la base del MINFIN y dos instituciones sectoriales (MAGAP y MIES/IEPS) como principales contrapartes, e involucrar a otros ministerios responsables de implementar la estrategia del gobierno como el MCDS, el MCPEC y la SENPLADES. Es importante además reforzar la relación con el MRECI como principal rector de las políticas de cooperación y con SETECI como organismo público responsable de negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional no reembolsable que Ecuador negocia con otros gobiernos. Éstos no son sólo actores claves de la estrategia, pero pueden significar una suerte de re-aseguro, si por algún motivo, se produjese algún tipo de inestabilidad institucional en el futuro. El Fondo debería poner especial atención en construir una relación sólida con SENPLADES, dado su rol fundamental en cuanto a planificación, definición de prioridades para inversión pública y evaluación de la acción gubernamental.
4. En segundo lugar, es esencial preservar la autonomía de desconcentración necesaria a la(s) Unidad/es Gestora/s de los proyectos para que – operando en el marco de las leyes vigentes y dependiendo del Ministerio correspondiente – se asegure una gestión eficiente, protegiéndolas de los riesgos que han sufrido históricamente varios proyectos apoyados por el FIDA en el país.

Seguimiento propuesto: La preparación de la nueva Estrategia-país (COSOP) proveerá el marco adecuado para analizar con el país la mejora del anclaje institucional y proponer las instituciones que coordinarían la relación de FIDA con el país, así como mecanismos adecuados para mejorar el desempeño de los proyectos.

Fecha límite para su implementación: De forma continua.

Entidad/es responsables de la implementación: División de América Latina y el Caribe (LAC) de FIDA y Ministerio de Finanzas por el Gobierno del Ecuador.

Recomendación 2. Apertura a otros actores

5. Además de lo anterior, en el marco de la progresiva descentralización requerida en la nueva Constitución, el FIDA debería explorar posibilidades de operaciones con los gobiernos autónomos descentralizados y muy especialmente con los gobiernos provinciales. Esto no solamente es importante en sí mismo, sino que permitiría abrir opciones de colaboración para el futuro, dado el incremento y ampliación de competencias sobre desarrollo territorial rural que asumirán estos gobiernos en el

¹ El Acuerdo en el Punto de Culminación completo se encuentra disponible en el sitio: http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/index.htm#pl

futuro mediato.

La todavía limitada capacidad institucional de implementación en el gobierno, y en particular en los gobiernos descentralizados debe considerarse como un espacio de oportunidad para el FIDA para el fortalecimiento institucional del sector.

Seguimiento propuesto: En el marco de la nueva estrategia-país (COSOP) a prepararse.

Fecha límite para su implementación: De forma continua.

Entidad/es responsables de la implementación: División LAC de FIDA.

Recomendación 3. Fortalecer actividades no crediticias, con énfasis en el dialogo de políticas en el marco de los lineamientos estratégicos y prioridades para el país

6. La futura estrategia del FIDA debe ser elaborada teniendo en cuenta el limitado papel del FIDA como donante desde el punto de vista financiero en el país y el estatus del Ecuador como país de renta-media alta. En estas circunstancias, la asistencia financiera no es la dimensión más importante de la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. Más bien, el apoyo debe anclarse – además de asegurar la más alta calidad de las operaciones en: contribuir al diálogo de políticas aprovechando un momento oportuno en el que existe una clara voluntad política del gobierno de apoyar la agricultura a escala comunitaria; en aportar enfoques innovadores; y en invertir en la gestión del conocimiento.
7. Los prometedores avances en **diálogo de políticas** de la experiencia más reciente (por ejemplo a través del Grupo de Diálogo Rural) meritan continuar siendo apoyados, incluyendo a través de recursos de donación. En el seno de este espacio se está desarrollando un fluido diálogo en materia de políticas relativos a temas claves del desarrollo rural que muestra buenas perspectivas y alto potencial de contribuir de manera efectiva al diálogo político sobre desarrollo territorial y pobreza rural. Igualmente, cabe continuar respondiendo a demandas puntuales del Gobierno, como por ejemplo el apoyo al tema de los modelos de acceso a la tierra contemplados en la nueva estrategia del Gobierno.
8. El FIDA debe prestar además mayor atención a la **gestión del conocimiento** en el Ecuador, continuando el apoyo a las donaciones y reforzando significativamente la contribución a los proyectos. El Fondo debe ser capaz de sintetizar y difundir sus experiencias y demostrar el éxito potencial de sus operaciones futuras en el Ecuador, incrementando de esta forma su visibilidad. Debe también facilitar el acceso a nuevos conocimientos en el ámbito de la producción agrícola, la seguridad y la soberanía alimentaria, y la dimensión ambiental y promover los intercambios de experiencias con otros países en la región, u otras regiones apoyadas por el FIDA, y facilitar acceso a expertos de clase mundial como un importante valor añadido al programa en el país. La EPP recomienda definir áreas prioritarias, en cuanto a innovación, que permitan concentrarse en aspectos claves, específicos para el país, y que permitan darle seguimiento en forma sistemática a un programa de innovaciones.
9. La cooperación a través de **donaciones** deberá adoptar un enfoque de programa a medio/largo plazo y ser diseñada en el marco de los actuales lineamientos estratégicos y prioridades nacionales. Para ello, el FIDA y el Gobierno deberán asegurar un nivel de participación adecuado de entidades competentes en cooperación internacional no rembolsable como SETECI y SENPLADES. Esta participación debe incluir los procesos de negociación y aprobación de donaciones, con particular atención a las donaciones regionales en vista de su escasa vinculación hasta el momento con políticas prioritarias del Ecuador".

Seguimiento propuesto: En el marco de la nueva estrategia-país, y su implementación.

Fecha límite para su implementación: De forma continua.

Entidad/es responsables de la implementación: División LAC de FIDA y SETECI por el Gobierno del Ecuador.

Recomendaciones para el futuro programa

Recomendación 4. Seleccionar instrumentos de préstamo flexibles de apoyo a programas en vez de proyectos

10. Los programas de desarrollo territorial constituyen la esencia de la política del gobierno en apoyo al desarrollo rural. El apoyo del FIDA, por lo tanto, ha evolucionado desde un enfoque inicial de mejora de producción agrícola hacia un enfoque de desarrollo territorial. Dicho enfoque busca estimular diversos sectores económicos como el turismo sostenible, la producción de artesanía, la pesca y/o el sector servicios para crear mayores posibilidades de empleo y fuentes de rentas alternativas o complementarias a la agricultura. El apoyo a los planes del Gobierno del Ecuador como socio en desarrollo rural, en el marco de las nuevas prioridades del país (Plan Nacional de Buen Vivir) y del proceso de descentralización, por lo tanto, requiere de instrumentos que permitan el apoyo a programas, con mayor flexibilidad y con efectos de más largo plazo que los instrumentos tradicionales de apoyo a proyectos. El FIDA debe buscar asociarse con otros organismos de ayuda internacional y buscar mayores niveles de contrapartida local para cofinanciar y desarrollar conjuntamente instrumentos flexibles de apoyo a dichos programas".

Seguimiento propuesto: A partir de la aprobación de la nueva estrategia-país.

Fecha límite para su implementación: Comienzo previsto durante el nuevo ciclo de financiamiento 2013-2015.

Entidad/es responsables de la implementación: División LAC de FIDA y Ministerio de Finanzas, por el Gobierno del Ecuador.

Recomendación 5. Reforzar el seguimiento y evaluación

11. El Gobierno, con el apoyo del FIDA, deberá fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación (SyE) tanto a nivel de intervenciones concretas como a nivel del programa (incluyendo la valoración de impacto) y asegurar su alineamiento con los mecanismos de SyE nacionales de SENPLADES y de los gobiernos locales. En vista de la oportunidad brindada por la preparación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el nuevo programa apoyado por el FIDA debería contar con un Marco de Gestión por Resultados tangible y creíble, con resultados a nivel del programa articulados a los resultados a nivel país. Es importante además fortalecer el SyE de las donaciones con el objetivo de internalizar lecciones aprendidas, mejorar su visibilidad y asegurar una contribución eficiente y eficaz al programa.

Seguimiento propuesto: Incluir el nuevo sistema de SyE en la nueva estrategia-país a preparar.

Fecha límite para su implementación: De forma continua.

Entidad/es responsables de la implementación: División LAC de FIDA, Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación e Intuición Ejecutora por el Gobierno del Ecuador.

Recomendación 6. Presencia física en el país

12. La EPP reconoce que la más estrecha gestión del Fondo a partir de la supervisión directa y la presencia de un oficial de enlace en Quito desde 2008 han contribuido a mejorar el estado de la cartera y hacer que el FIDA sea más visible en el Ecuador. Sin perjuicio de lo anterior, la EPP recomienda al FIDA fortalecer la presencia en el país,² en vista del alto costo de gestionar el programa desde Roma (ver VII C. gestión del programa), y con el objetivo además de colaborar más activamente con el gobierno en el diálogo de políticas, en la gestión del conocimiento, y en

² El FIDA nombró un nuevo Gerente de Programas para Ecuador en febrero de 2013. El nuevo gerente, quien tendrá además a su cargo las carteras del FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima, Perú.

fortalecer la asociación con el Gobierno y otros donantes. El FIDA debería considerar, en discusión con el Gobierno, la posibilidad de establecer el Gerente de Programas en el Ecuador, o alternativamente gestionar el programa desde un nodo subregional.

Seguimiento propuesto: Desde febrero de 2013, el Gerente de Programas para Ecuador opera desde la Oficina Subregional del FIDA con base en Lima (Perú).

Fecha límite para su implementación: De forma continua (en marcha).

Entidad/es responsables de la implementación: División LAC de FIDA, en coordinación con el Gobierno del Ecuador.

Firmado por:


Date 14 MAR. 2014
Econ. Fausto Eduardo Herrera Nicolalde
Ministro de Finanzas
Gobierno de la República del Ecuador


Date 26-3-2014
Sr Kevin Cleaver
Vice Presidente Asociado Encargado de Programas
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

República del Ecuador

Evaluación del Programa en el País

Informe principal

Índice

Unidad monetaria	11
Abreviaturas y siglas	11
Resumen ejecutivo	13
I. Antecedentes	19
A. Introducción	19
B. Objetivos, metodología y proceso	20
II. Contexto del país	24
A. Contexto general	24
B. Agricultura y desarrollo rural	29
C. Cooperación internacional	33
III. La estrategia adoptada por el FIDA y el Gobierno	36
A. Evolución de la estrategia conjunta del FIDA y el Gobierno del Ecuador	36
B. Proyectos y programas apoyados por el FIDA	41
C. Gestión del programa en el país	43
IV. Desempeño de la cartera	44
A. Característica de la cartera del FIDA	44
B. Pertinencia	46
C. Eficacia	51
D. Eficiencia	56
E. Impacto sobre la pobreza rural	61
F. Otros criterios de evaluación	64
G. Valoración general de la cartera	67
V. Desempeño de los asociados	69
A. El FIDA	69
B. El Gobierno del Ecuador	71
VI. Actividades no crediticias	74
A. Diálogo de políticas	74
B. Fomento de alianzas y asociaciones	76
C. Gestión del conocimiento	78
D. Donaciones	79
E. Valoración general	81
VII. Desempeño del COSOP y valoración global	82
A. Pertinencia del COSOP	82
B. Eficacia del COSOP	88
C. Gestión FIDA del Programa en el País	89
D. Valoración general de la asociación entre el Gobierno y el FIDA	91
VIII. Conclusiones y recomendaciones	92
A. Conclusiones	92
B. Recomendaciones	97

Anexos

I.	Calificaciones de la EPP a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Ecuador	107
II.	Préstamos del FIDA al Ecuador	108
III.	Lista de donaciones	109
IV.	Nota metodológica sobre las evaluaciones de programas en los países	111
V.	Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE	114
VI.	Bibliografía	115
VII.	Contexto económico-político y operaciones del FIDA (1997-2012)	117
VIII.	Financiamiento de la Cartera por componentes (1997-2012)	119
IX.	Acuerdo ministerial 262	120
X.	Períodos de implementación de los proyectos financiados por el FIDA en Ecuador	121
XI.	Comentarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo sobre el borrador del informe "República del Ecuador – Evaluación el Programa en el País"	122

Unidad monetaria

Dólar de los Estados Unidos (USD)

Abreviaturas y siglas

ACUA	Programa Regional en Apoyo de las Poblaciones Rurales de Ascendencia Africana de América Latina
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CODENPE	Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CAF	Corporación Andina de Fomento
EPP	evaluación del programa en el país
FEPP	Fondo Ecuatoriano <i>Populorum Progressio</i>
FIDAMERICA	Programa regional del FIDA para América Latina y el Caribe
GAD	gobierno autónomo descentralizado
GEF	<i>Global Environment Facility (inglés)</i>
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
INCCA	Instituto Nacional de Capacitación Campesina
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
LAC	División de América Latina y el Caribe del FIDA
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCPEC	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MIRREP	Marco para el Desarrollo de la Inversión Rural y Reducción de la Pobreza
MCDS	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
ONG	organización no gubernamental
OSG	organización de segundo grado
OTG	organización de tercer grado
PBVTR	Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales
PDCC	Proyecto de Desarrollo del Corredor Central
PDIB-SL	Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo
PIB	producto interno bruto
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
POA	plan operativo anual
PREVAL	Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe
PROCASUR	Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y afroecuatorianos
RIMISP	Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SFR	servicios financieros rurales
STPE	Secretaría Técnica del Plan Ecuador
SyE	seguimiento y evaluación
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
VMDR	Viceministerio de Desarrollo Rural
WDI	<i>World Development Indicators (sigla en inglés)</i>

Ubicación de las operaciones apoyadas por el FIDA en el país cubiertas por la evaluación



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.
 Mapa elaborado por el FIDA

28-02-2012

Resumen ejecutivo

1. Esta es la primera evaluación del programa en el país (EPP) llevada a cabo por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el Ecuador desde el inicio de las operaciones del Fondo en 1978. Desde entonces, el FIDA, conjuntamente con el Gobierno de Ecuador, preparó un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) en 2004. Esta EPP, que cubre el período entre 1997 y 2012, revisó dicho COSOP y evaluó cuatro proyectos y once donaciones (tres donaciones nacionales seis donaciones subregionales y cinco donaciones regionales) aprobadas durante el período.
2. Ecuador se ha beneficiado de un total de ocho proyectos aprobados por la Junta Ejecutiva del FIDA desde el inicio de sus operaciones en Ecuador en 1978. Con excepción de un préstamo otorgado en condiciones altamente concesionales aprobado en 2004, el financiamiento de FIDA ha sido otorgado en condiciones intermedias hasta el año 2008 y en condiciones ordinarias desde 2009. El FIDA realiza supervisión directa y cuenta con la presencia a tiempo parcial de un oficial de enlace en Quito desde 2008.
3. Debido a un continuo crecimiento en el ingreso per-cápita, Ecuador pasó de ser clasificado como un país de bajos ingresos a comienzos de la década a un país de ingreso medio alto en el año 2010. El país había experimentado una fuerte crisis económica y política a fines de la década de los noventa y había continuado con inestabilidad política hasta el año 2008 en que se aprobó una nueva Constitución. Los últimos cinco años muestran estabilidad política y un continuo mejoramiento en los indicadores económicos, de pobreza y de desarrollo social. Sin embargo, la incidencia de la pobreza es todavía alta a nivel nacional y aún mayor a nivel rural (32.8 % y 52.9 % respectivamente en 2010). El sector agrícola es la principal fuente de empleo e ingreso de la población rural.
4. La Constitución de 2008 generó un cambio profundo en el marco institucional y político del país en favor de la población pobre y, en especial, de la población pobre rural. El nuevo modelo establece un complejo sistema institucional que requiere de la coordinación de múltiples entidades públicas, enfatiza la descentralización y limita la posibilidad de endeudamiento público al financiamiento exclusivo de proyectos de inversión que tengan capacidad financiera de pago.
5. En vista de estos importantes cambios, la evaluación del programa distingue dos periodos marcados por contextos políticos e institucionales diferentes en el país: un primer periodo 1997-2007 en el que Ecuador se vio afectado por alta inestabilidad política y una severa crisis económica a finales de los noventa; y un segundo periodo 2008-2012 que se inicia con la aprobación de una nueva Constitución que condujo a una etapa de profunda transformación política y social en el país.
6. La cartera aprobada por el Fondo en Ecuador en los últimos quince años incluye un proyecto con participación limitada del FIDA (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos [PRODEPINE], aprobado en 1997 y cerrado en 2004, principalmente financiado, ejecutado y supervisado por el Banco Mundial), un proyecto aprobado en 2004 (Proyecto de Desarrollo del Corredor Central (PDCC), con 62 % ejecutado a fines de 2012)¹ y dos proyectos nuevos que comenzaron a ejecutarse en 2012 (Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo y Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales [PBVTR]).
7. La pertinencia de los proyectos más antiguos PRODEPINE y PDCC es calificada como moderadamente insatisfactoria. Los objetivos de estos proyectos fueron coherentes con las políticas del gobierno en el momento en que fueron diseñados. No obstante, la focalización de PRODEPINE, dirigida exclusivamente hacia la población indígena y afroecuatoriana (con alta incidencia de pobreza, pero

¹ Últimos datos de desembolso al mes de agosto de 2013 es del 82 % (FIDA, PPMS [Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos]).

minoritario) implicó asumir un compromiso con respecto al potencial del proyecto como instrumento para contribuir a la reducción del porcentaje total de pobreza en el país. El diseño del PDCC no fue completamente coherente con las áreas principales de acción determinadas por el COSOP de 2004, principalmente debido a limitaciones en su atención a los servicios financieros y a la estrategia de género. Por otra parte, los cambios en los arreglos de implementación del proyecto, transferido desde el Ministerio de Agricultura a otra institución asociada al Ministerio de Inclusión Económica y Social resultaron en dificultades para atender a los más pobres debido a estrictos requerimientos de garantías y nivel de organización.

8. La pertinencia de los proyectos más recientes es satisfactoria. En el último proyecto aprobado en 2011 (PBVTR) el financiamiento propuesto para fondos de desarrollo, el fortalecimiento institucional a nivel comunitario y la reconversión de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos sustentables son altamente consistente con las prioridades del gobierno actual y con los objetivos corporativos del FIDA, los objetivos del PDIB-SL son igualmente relevantes, sin embargo su implementación depende de la coordinación de múltiples entidades públicas y de un proceso de descentralización que es todavía incipiente.
9. La eficacia de la cartera es calificada como moderadamente insatisfactoria. En conjunto el programa ha hecho progresos moderadamente insatisfactorios en relación a la consecución de los objetivos inmediatos de los proyectos: promover inversiones sociales y productivas focalizadas en los pobres rurales, desarrollo y promoción de negocios, fortalecimiento de organizaciones rurales, manejo de recursos naturales y diversidad cultural, y legalización y compra de tierras. El único proyecto terminado (PRODEPINE) alcanzó resultados positivos en cajas solidarias y subproyectos de inversión, pero no alcanzó los objetivos de apoyo a los servicios financieros rurales propuestos inicialmente. El FIDA aceptó el reto de implementar y supervisar este componente en medio de una difícil situación de crisis en el sector financiero por lo que la ejecución del componente fue inferior a lo programado. El otro proyecto evaluado, PDCC, a pesar de importantes avances en el último año, sólo ha alcanzado un 62 % de implementación al final de casi nueve años desde su aprobación y a menos de un año de su terminación (cierre programado para septiembre de 2013).² No es posible medir la eficacia del PDIB-SL y del PBVTR porque éstos están recién comenzando a implementarse.
10. La eficiencia de la cartera es calificada como moderadamente insatisfactoria. La tasa interna de retorno de los subproyectos de inversión evaluados mostró resultados mixtos, y las enormes demoras en la ejecución de los proyectos afectaron negativamente la eficiencia de la cartera, principalmente debido a inestabilidad política y a cambios institucionales ocurridos durante el período de aprobación y ejecución. Estos problemas de gestión de la cartera se tradujeron en gastos administrativos elevados. Por otro lado el apoyo a cajas solidarias fue altamente eficiente; y la demora entre aprobación y efectividad ha mejorado substancialmente en el último proyecto aprobado (ocho meses) comparado al promedio de América Latina y el Caribe (22 meses).
11. El impacto es calificada como moderadamente satisfactorio. A pesar de su limitada magnitud en vista de los limitados avances sobre el terreno, el impacto en conjunto se considera positivo. El mayor acceso a crédito proveniente de las cajas solidarias, la apreciación en el valor de las tierras compradas o legalizadas, e inversiones productivas rentables en algunos casos han contribuido a incrementar ingresos y activos de los beneficiarios. El impacto sobre instituciones y políticas es destacado, en particular la contribución a la elaboración y aprobación de leyes que protegen la cultura indígena, y la creación de líneas de micro-crédito grupal, el cual significó un aporte significativo al sistema financiero rural en el Ecuador. Impacto positivo en capital social resultado del fortalecimiento de organizaciones rurales.

² Extendido hasta diciembre de 2014.

12. La contribución del programa a la innovación y ampliación de alcance es calificado como moderadamente insatisfactoria. La cartera del FIDA propone diversas innovaciones en áreas tales como mercados privados de asistencia técnica, incentivos para el mejoramiento del patrimonio cultural, cadenas de valor en el sistema productivo rural y sistemas agroecológicos con iniciativas de conservación ambiental. No obstante, la mayor parte de estas innovaciones están todavía por implementarse. Por otra parte, las iniciativas exitosas implementadas en el único proyecto terminado, el PRODEPINE, tales como las cajas solidarias, no fueron replicadas en los proyectos posteriores. Las propuestas de innovaciones muestran además una gran dispersión, sin una agenda o prioridades claras.
13. Los avances en cuanto a la igualdad de género son calificados como moderadamente satisfactorios. El apoyo a las cajas solidarias de PRODEPINE contribuyó a empoderar a la mujer indígena y resultó en impactos positivos en sus ingresos y en su vida personal y comunitaria. El PDCC incluyó a mujeres en varios subproyectos de inversión con amplio potencial de impacto en la equidad de género, especialmente en cadenas de valor tales como las del cuy y la panela granulada, en las cuales la mujer rural es la actora principal en los eslabones de dichas cadenas. Sin embargo, aunque el programa del FIDA ha incorporado aspectos de género en todos sus proyectos, las estrategias de igualdad de género no han, en general, conseguido todavía estar estructuralmente insertas en los ejes centrales de intervención de los proyectos o en los rubros claves del sistema productivo de las familias beneficiadas. Existe además una limitada capacidad especializada permanente en las unidades ejecutoras de los proyectos, las cuales muestran alta rotación de personal especializado en género con un bajo estatus y nivel salarial.
14. El desempeño del FIDA es calificado como moderadamente satisfactorio. Después de un primer período de escasa visibilidad en el país, la flexibilidad del FIDA ante los cambios en el contexto de país, a partir de 2008 ha sido positiva al apoyar la implementación del nuevo marco enunciado en la nueva Constitución. Además se ha evidenciado una gestión más estrecha del FIDA a partir de 2008 (supervisión directa; más frecuentes misiones de supervisión) y establecido un oficial de enlace en el país (tiempo parcial). A pesar de una buena asociación con las contrapartes del gobierno, algunas relaciones aún se están consolidando y el marco estratégico de cooperación presenta algunas deficiencias.
15. El desempeño del Gobierno del Ecuador es calificado como moderadamente satisfactorio. El Gobierno ha evidenciado en conjunto un buen nivel de compromiso y apropiación con relación a los proyectos apoyados por el FIDA en el país. El desempeño del Gobierno se ha visto afectado por un alto nivel de inestabilidad política e institucional en gran parte del período cubierto por la evaluación. Éste se ha traducido en alta rotación en las instituciones responsables de la implementación, irregular cumplimiento de contrapartidas, y dificultades para hacer seguimiento y valorar el impacto de las operaciones, si bien se evidencian mejoras en los nuevos proyectos.
16. El desempeño de las actividades no crediticias se califica como moderadamente satisfactorio. Los resultados en diálogo de políticas son mixtos. Durante el primer sub-período evaluado, el FIDA tuvo limitada visibilidad en Ecuador y fue primordialmente considerado como un organismo de créditos y no como un actor importante en el diálogo de políticas. Sin embargo, dicho diálogo con el gobierno se intensificó cuando se preparó el COSOP en 2003-2004 y durante el diseño de los proyectos PDCC y PDIB-SL. Durante dichas discusiones, el Gobierno y el FIDA identificaron el desarrollo territorial como el eje central del diálogo político. Aunque el concepto de desarrollo territorial sigue siendo esencial, el éxito del diálogo en este tema se ha visto limitado por los escasos resultados obtenidos en los proyectos de corredores apoyados por FIDA. Por otra parte, cabe señalar importantes avances en el diálogo político y en la concepción del desarrollo territorial en los últimos años – especialmente durante la preparación del más

- reciente proyecto PBVTR – y mediante el apoyo a través de una donación al Grupo de Diálogo Rural que fomenta la interlocución entre la sociedad civil, el Gobierno y el FIDA en materia de políticas relativas al desarrollo rural.
17. El FIDA ha logrado un adecuado nivel de asociación con las entidades del Gobierno nacional, principalmente el Ministerio de Finanzas y con las instituciones implementadoras de los proyectos, así como con los gobiernos locales. Las relaciones con otras entidades responsables de la estrategia del Gobierno (e.g. Secretaría de Planificación, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional) no están todavía completamente consolidadas. La asociación con otros organismos de cooperación internacional ha sido en conjunto limitada, en parte explicado por la limitada presencia y visibilidad del FIDA, y en parte porque varios de estos organismos se han retirado últimamente del país y/o han disminuido actividades en desarrollo rural. Cabe señalar mejoras recientes como la colaboración con el centro de inversiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la movilización de cofinanciación por parte del Global Environment Facility (USD 2.7 millones) y de recursos del Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria (Fondo Fiduciario Español) (USD 15 millones) en el último programa aprobado.
 18. La gestión del conocimiento ha sido apoyada con éxito por el FIDA principalmente mediante donaciones a nivel regional dedicadas a investigación, sistematizaciones, divulgación de enseñanzas e intercambio de experiencias a través de redes o pasantías. Por otra parte, no ha habido apoyo a la gestión del conocimiento mediante la divulgación de resultados de los proyectos ejecutados debido a la ausencia de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación (SyE) y a la falta de análisis de buenas prácticas provenientes de dichos proyectos
 19. La pertinencia del COSOP fue moderadamente satisfactoria. El COSOP 2004 fue coherente con los objetivos del Gobierno de Ecuador al momento en que fue preparado en 2003-2004 y propuso una mezcla adecuada de instrumentos de apoyo al programa en Ecuador. El COSOP fue preparado con anterioridad a la práctica del FIDA de elaborar estrategias basadas en resultados, que se inició en 2006. Como tal, el COSOP no definió objetivos, sino “áreas principales de intervención”, las cuales incluyeron algunos enfoques cuestionables. El concepto de desarrollo territorial fue altamente relevante, pero su aplicación al proponer tres corredores geográficos longitudinales no se basó en un diagnóstico de las posibilidades de adoptar dicho enfoque a las condiciones políticas y geográficas del Ecuador, especialmente al no tomar en cuenta suficientemente el rol de los gobiernos autónomos descentralizados. La focalización del COSOP en “zonas de intervención con un alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana” fue también relevante al dar prioridad a grupos marginados con alta incidencia de pobreza; sin embargo, el COSOP no tomó en cuenta las lecciones del informe de terminación del proyecto PRODEPINE, el cual reflexiona críticamente sobre la conveniencia de combatir pobreza focalizándose en grupos étnicos, lo cual genera pérdida de equidad con relación a otros grupos rurales con niveles similares de pobreza.³ Por último, la EPP cuestiona la persecución de objetivos de muy largo plazo con instrumentos de corto plazo y poco flexibles.
 20. El COSOP perdió vigencia y el FIDA no preparó un nuevo COSOP para ajustarse a un cambio fundamental en el contexto de país después de la adopción de una nueva Constitución en 2008. La Constitución estableció una visión completamente diferente a la existente hasta entonces en relación con la economía política del sector rural, lo cual dio origen a numerosas reformas legales e institucionales. El FIDA consideró prudente no preparar un nuevo COSOP esperando a que se cimentaran los cambios en el país. Sin embargo, a partir de 2008-2009 el FIDA

³ En Ecuador, aunque la mayor incidencia de pobreza se encuentra en la población indígena, la mayor contribución a la pobreza es de la población mestiza (70 %), ya que su población es más numerosa y una gran parte de ésta vive en zonas rurales similares a la de los indígenas.

readecuó completamente la cartera existente de proyectos y preparó un nuevo programa, el PBVTR. La estrategia de este nuevo programa es relevante, con objetivos estrechamente alineados con las estrategias y políticas del gobierno, el marco estratégico del FIDA y las necesidades de los pobres rurales. Sin embargo, el retraso en la actualización del COSOP ha impuesto limitaciones al potencial del programa FIDA en el Ecuador. La ausencia de un nuevo COSOP genera inestabilidad y deja sin definir aspectos claves relacionados con la cooperación del FIDA y el Gobierno en las actividades no crediticias, tales como el diálogo de políticas, las asociaciones, la gestión de conocimiento y la agenda de innovaciones y ampliación de alcance. Por otra parte, la ausencia de un nuevo COSOP ha dejado al nuevo programa desprovisto de un marco para la gestión de resultados actualizado a los nuevos requisitos del Gobierno y el FIDA.

21. La eficacia del COSOP es calificada como moderadamente insatisfactoria. El grado de avance en la consecución de los objetivos implícitos en la implementación de las áreas principales de intervención del COSOP es limitado debido al escaso progreso en la ejecución de los proyectos propuestos por el COSOP. En 2012, sólo uno de los tres proyectos identificados en el COSOP había logrado avances en la implementación (cerca del 60 %).
22. En resumen, la EPP califica la colaboración del FIDA con el Gobierno de Ecuador en el período 1997-2007 como moderadamente insatisfactoria debido a desempeños moderadamente insatisfactorios del COSOP y de la cartera de proyectos. El periodo 2008-2012 es calificado como moderadamente satisfactorio en vista de las mejoras en la pertinencia de la nueva cartera aprobada, los avances en dialogo de políticas y el fuerte alineamiento entre las prioridades del Gobierno y el programa del FIDA, si bien persisten algunos desafíos. A pesar de los importantes y prometedores avances en los últimos cuatro años, en conjunto la calificación es moderadamente insatisfactoria.

Resumen de la calificación global de la EPP a la colaboración FIDA-Gobierno

Valoración	Primer cohorte (aprobados pre-2008)	Segundo cohorte (aprobados post-2008)	Calificación global
Desempeño de la cartera de proyectos	3	5*	3
Actividades no-crediticias	3	4	4
Desempeño del COSOP	3	4	3
Evaluación global	3	4	3

*Calificación únicamente sobre pertinencia.

Recomendaciones

A. Recomendaciones de carácter estratégico

23. **Reforzar el anclaje institucional del programa.** El futuro programa de FIDA en el Ecuador debe asegurar en primer lugar una inserción institucional más sólida y estable tanto para la negociación como la implementación del programa, los cuales dependen de la coordinación y participación de múltiples entidades gubernamentales. Por lo tanto, el FIDA deberá ampliar su relación y coordinación con todos los ministerios y entidades gubernamentales asociadas al programa (por ejemplo el Ministerio Coordinador del Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y, de mayor importancia, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social (SENPLADES) e involucrar a dichas entidades en la supervisión del programa. Al mismo tiempo, es esencial preservar cierta independencia y autonomía a la Unidad gestora del programa para que – operando en el marco de las leyes vigentes y dependiendo del Ministerio

correspondiente – se asegure una gestión eficiente, protegiéndola de vaivenes políticos o cambios institucionales inesperados. La estabilidad de las normas y acuerdos pre-establecidos, estaría garantizada por la participación y supervisión de las múltiples entidades involucradas.

24. **Apertura a otros actores.** El proceso de descentralización es fundamental en la actual política de desarrollo del gobierno. Este proceso está apoyado por la Constitución, la cual establece que el Ecuador está organizado como una república y está gobernado usando un enfoque descentralizado. De este modo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece un contexto de descentralización de competencias y diversos principios de complementariedad y subsidiaridad. El FIDA, por lo tanto, debería explorar posibilidades de operaciones con los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente con los gobiernos provinciales. La actual limitada capacidad institucional de implementación de dichos gobiernos debe considerarse como un espacio de oportunidad para el FIDA para apoyar el fortalecimiento institucional.
25. **Fortalecer actividades no crediticias en el marco de los lineamientos estratégicos y prioridades para el país.** Las actividades no crediticias han tomado un rol preponderante desde que el Ecuador pasó de estar clasificado entre los países de bajos ingresos en el año 2000, a estar catalogado en la actualidad como un país de ingreso medio alto. Por lo tanto, los aportes del FIDA al diálogo de políticas, a la introducción de enfoques innovadores y a la difusión y gestión del conocimiento revisten especial importancia en la colaboración futura. El FIDA debe definir un programa de innovaciones, especificando las áreas prioritarias de innovaciones específicas aplicables al país y debe generar un adecuado sistema de seguimiento y evaluación para dicho programa. El FIDA debe además definir una estrategia de ampliación de alcance de manera que el gobierno, otros donantes o el sector privado reproduzcan y amplíen dichas innovaciones. El FIDA debe también reforzar sus actividades en la gestión del conocimiento, facilitando el acceso a nuevos conocimientos en el ámbito de la producción agrícola, la seguridad y la soberanía alimentaria, y la dimensión ambiental y promover los intercambios de experiencias con otros países en la región, u otras regiones apoyadas por el FIDA, y facilitar acceso a expertos de clase mundial como un importante valor añadido al programa en el país. Por otra parte, los prometedoros avances en el diálogo de políticas de las experiencias más recientes (a través del diseño de PBVTR y de los intercambios en el grupo de diálogo rural) deben continuar siendo apoyados.

B. Recomendaciones para el futuro programa

26. **Seleccionar instrumentos de préstamo flexibles de apoyo a programas en vez de proyectos.** Los programas de desarrollo territorial constituyen la esencia de la política del gobierno en apoyo al desarrollo rural. El apoyo del FIDA, por lo tanto, ha evolucionado desde un enfoque inicial de mejora de producción agrícola hacia un enfoque de desarrollo territorial. Dicho enfoque busca estimular diversos sectores económicos como el turismo sostenible, la producción de artesanía, la pesca y/o el sector servicios para crear mayores posibilidades de empleo y fuentes de rentas alternativas o complementarias a la agricultura. El apoyo a los planes del Gobierno del Ecuador como socio en desarrollo rural en el marco de las nuevas prioridades del país (Plan Nacional de Buen Vivir) y del proceso de descentralización, por lo tanto requiere de instrumentos que permitan el apoyo a programas, con mayor flexibilidad y con efectos de más largo plazo que los instrumentos tradicionales de apoyo a proyectos. El FIDA debe buscar asociarse con otros organismos de ayuda internacional y buscar mayores niveles de contrapartida local para cofinanciar y desarrollar conjuntamente instrumentos flexibles de apoyo a dichos programas.
27. **Reforzar seguimiento y evaluación.** La falta de un sistema de SyE ha sido una debilidad importante del programa evaluado por la EPP. Por lo tanto, el Gobierno, con el apoyo del FIDA, deberá fortalecer el sistema de SyE (incluyendo la

valoración de impacto) y asegurar su alineamiento con los mecanismos de SyE nacionales de SENPLADES y de los gobiernos locales. Por otra parte, el nuevo programa apoyado por el FIDA deberá contar con un Marco de Gestión por Resultados tangible y creíble. Es importante además fortalecer el SyE de las donaciones con el objetivo de internalizar las lecciones aprendidas, mejorar su visibilidad y asegurar una contribución eficaz al programa.

28. **Presencia en el país.** La EPP reconoce que la más estrecha gestión del Fondo a partir de la supervisión directa y la presencia de un oficial de enlace en Quito desde 2008 han contribuido a mejorar el estado de la cartera y hacer que el FIDA sea más visible en el Ecuador. Sin perjuicio de lo anterior, la EPP recomienda al FIDA fortalecer la presencia en el país,⁴ en vista del alto costo de gestionar el programa desde Roma, y con el objetivo además de colaborar más activamente con el gobierno en el diálogo de políticas, en la gestión del conocimiento, y en fortalecer la asociación con el Gobierno y otros donantes. El FIDA debería considerar, en discusión con el Gobierno, la posibilidad de establecer el gerente de programas en el Ecuador, o alternativamente gestionar el programa desde un nodo subregional.

República del Ecuador

Evaluación del Programa en el País

I. Antecedentes

A. Introducción

1. Esta es la primera evaluación del programa en el país (EPP) llevada a cabo por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el Ecuador desde el inicio de las operaciones del Fondo en 1978. La evaluación ha sido llevada a cabo en el marco de las directrices generales de la Política de Evaluación⁵ y ha seguido la metodología y proceso para las EPP estipuladas en el manual de evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE).⁶ Asimismo la EPP se benefició de los mecanismos e instrumentos de evaluación integrados a la función pública en el Gobierno del Ecuador.
2. El Ecuador es actualmente un país de ingreso medio alto y es beneficiario de un programa de préstamos del FIDA relativamente pequeño. El FIDA ha aprobado un total de ocho proyectos desde el inicio de operaciones en el país en 1978 por USD 84,2 millones. La figura 1 muestra un resumen de las operaciones del FIDA en el Ecuador.

⁴ En consonancia con la agenda de descentralización en curso en la División de América Latina y el Caribe.

⁵ Aprobado por la Junta Ejecutiva del Fondo en abril de 2003 y revisada en mayo de 2011. Disponible en la página web del FIDA: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/e/EB-2011-102-R-7-Rev-1.pdf>.

⁶ Disponible en la página web del FIDA: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/informal/e/EC-2008-54-W-P-2.pdf>.

Figura 1
Operaciones del FIDA en el Ecuador

Primer proyecto financiado por el FIDA	1978
Total de proyectos aprobados financiados por el FIDA	8
Monto total en préstamos del FIDA	USD 84,2 millones
Fondos de contrapartida (gobierno del Ecuador y beneficiarios)	USD 70,0 millones
Cofinanciamiento	USD 66,7 millones
Costo total de la Cartera	USD 220,9 millones
Condiciones de los préstamos	Intermedia ^a , ordinarias desde 2009
Enfoque de las operaciones	Intervenciones productivas en áreas con alta población indígena y afroecuatoriana; fortalecimiento capacidades organizaciones; acceso a servicios financieros; titulación tierras; apoyo a diversidad cultural y conocimiento local
Instituciones cofinancieras	BIRF, BID, Fondo Español, Países Bajos, Fondo para el medio ambiente mundial
Número de proyectos vigentes	3 ^b
Monto total de las donaciones en el país	USD 0,6 millones
Monto total de las donaciones regionales y subregionales que benefician al país	USD 14,0 millones
División del FIDA responsable de operaciones	América Latina y el Caribe
Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)	2004
Presencia del FIDA en el Ecuador	Consultor de enlace ^c
Gerentes de programa en el Ecuador desde 1997	5
Gerente actual de programa	Responsable desde fines de 2008
Interlocutor principal del gobierno	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social

^a A excepción del proyecto de Desarrollo del Corredor Central (PDCC), aprobado en diciembre 2004 en condiciones altamente concesionales.

^b El PDCC está en ejecución desde septiembre 2007 (terminación prevista en septiembre de 2013). El PDIB-SL fue aprobado en 2009, pero sólo se declaró efectivo en marzo de 2011. El PBVTR fue aprobado en septiembre de 2011 y fue firmado recientemente en mayo de 2012.

^c El FIDA estableció un oficial de enlace local en el Ecuador a partir del momento en que tomó la decisión de asumir la supervisión directa por parte del FIDA en el país en 2008.

B. Objetivos, metodología y proceso

- Objetivos. La EPP tendrá dos objetivos principales: i) valorar el desempeño de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Ecuador; y ii) producir hallazgos y recomendaciones que puedan servir como cimientos para la preparación de la futura estrategia entre el FIDA y el Gobierno, la cual será discutida a continuación de la EPP en 2013.
- Proceso.** El proceso de evaluación incluye cinco fases principales: i) preparación, discusión y finalización del documento conceptual; ii) revisión de documentación del programa FIDA y sus componentes por IOE, la División de Programas del FIDA y el Gobierno; iii) trabajo en el país; iv) preparación del informe; y v) comunicación y diseminación.
- La fase de preparación, discusión y finalización del documento conceptual fue completada en marzo de 2012. Durante esta fase se acordó con el Gobierno y la división regional del FIDA los objetivos, alcance y metodología de la evaluación. El borrador del documento fue compartido con las instituciones interlocutoras principales del Gobierno, incluyendo SENPLADES y otros Ministerios relevantes de la cooperación del Gobierno con el FIDA. Los puntos de vista del Gobierno del Ecuador fueron recogidos durante una visita preparatoria al país entre el 19 y el 23 de marzo de 2012.⁷ SENPLADES dio la bienvenida a la EPP, proporcionó valiosos comentarios al documento conceptual en nombre del Gobierno y contribuyó a definir el trabajo de campo subsecuente de la misión de evaluación.

⁷ La visita preparatoria estuvo compuesta por el señor Miguel Torralba, oficial de evaluación de IOE y el señor Luis Ramírez, jefe de consultores.

6. La fase de **revisión de la documentación** del programa FIDA incluyó un análisis de los informes disponibles sobre los proyectos a evaluar y sobre las actividades no-crediticias tales como el diálogo de políticas, la gestión del conocimiento, las donaciones y el fomento de alianzas y asociaciones. La IOE preparó un Informe de revisión basado en este análisis, el cual presentó una visión consolidada del apoyo del FIDA al Ecuador durante el período analizado (los últimos 15 años) y una síntesis de los tópicos más importantes a ser evaluados. La EPP se benefició también de autoevaluaciones preparadas por el Gobierno del Ecuador⁸ y por la División de América Latina y el Caribe del FIDA (LAC).
7. La fase de **trabajo en el país** se llevó a cabo a través de una misión principal de la EPP compuesta por un equipo multidisciplinario que visitó el Ecuador entre el 7 y el 31 de mayo de 2012. La misión efectuó visitas de campo en diferentes regiones del país entre el 7 y 25 de mayo de 2012 y mantuvo entrevistas con autoridades y organizaciones en Quito, Salinas de Ibarra, Otavalo, Tabacundo, Portoviejo, Lacatunga, El Puyo, Tarqui, Arajuno, Loja y Saraguro.
8. La fase de preparación del borrador del documento fue completada tomando en consideración los datos y las informaciones recogidas durante el proceso de evaluación. Este borrador fue enviado para su revisión y comentarios al Gobierno del Ecuador y a otras instituciones y organismos con los cuales el FIDA mantiene asociaciones (por ejemplo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Español, Fondo para el medio ambiente mundial, Programa Mundial de Alimentos). La IOE organizó una misión que visitó el país para discutir con el Gobierno del Ecuador el borrador del informe de la EPP.
9. La fase final de la evaluación y comunicación, conlleva una serie de actividades para asegurar la divulgación efectiva de los hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones de la EPP en el Ecuador. En particular, se organizó una Mesa Redonda Nacional de la EPP durante la cual los diferentes socios tuvieron la oportunidad de profundizar, discutir e intercambiar puntos de vista sobre temas claves de la evaluación y al mismo tiempo proporcionar insumos para la preparación del Acuerdo en el Punto de Culminación (APC). El APC incluye el acuerdo del Departamento de Administración de Programas del FIDA y del Gobierno del Ecuador sobre los principales hallazgos de la evaluación, así como su compromiso para adoptar e implementar las recomendaciones de la evaluación dentro de marcos de tiempo especificados.
10. **Metodología.** La EPP analiza tres pilares de la asociación entre el FIDA y el Gobierno que se refuerzan mutuamente: i) una evaluación de la cartera de proyectos financiada por el FIDA en el Ecuador: ii) una revisión de las actividades no crediticias (gestión del conocimiento, diálogo de políticas, esfuerzos para establecer asociaciones entre las partes); y iii) una valoración del desempeño del COSOP.
11. Mientras que cada uno de los pilares antes mencionados fueron valorados individualmente, las sinergias entre proyectos financiados por el FIDA, así como entre las actividades crediticias y no crediticias también fueron analizadas durante la evaluación. Esta perspectiva es importante para valorar el desempeño del COSOP y determinar la calificación general de la asociación entre el FIDA y el Gobierno.
12. **Calificaciones.** La EPP analizó, valoró y asignó calificaciones tanto a los proyectos como a las actividades no crediticias de acuerdo a una escala de seis puntos (1 = peor; 6 = mejor). Esto permite: i) reflejar la evolución de la cartera en el tiempo y su contribución al aprendizaje; y ii) asegurar una valoración justa en lo

⁸ Para este trabajo se conformó una comisión con delegados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, del Ministerio de Finanzas, y de SENPLADES, quien actuó además como coordinador de la auto-evaluación.

relativo a rendición de cuentas reconociendo los cambios y mejoras que fueron implementados durante la evolución de la cartera. La EPP dedicó atención especial a entender las causas del buen o mal desempeño como un factor crítico para extraer lecciones para la futura estrategia y las operaciones del FIDA en el Ecuador.

13. La evaluación de la cartera de proyectos siguió la metodología para evaluación de proyectos y utilizó criterios de evaluación en consonancia con buenas prácticas a nivel internacional. Los criterios fueron los siguientes: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, innovación/ampliación de alcance/replicabilidad, y desempeño de los asociados (incluyendo el FIDA y el Gobierno). Sin embargo, sólo dos proyectos (PRODEPINE y Proyecto de Desarrollo del Corredor Central [PDCC]) pudieron ser evaluados y calificados conforme a todos los criterios de evaluación empleados por la IOE. Los otros dos proyectos (Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo [PDIB-SL]) y Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales [PBVTR]) están recién comenzando y fueron evaluados en términos de relevancia e innovación en el diseño (ver alcance más adelante).
14. Con respecto a las actividades no crediticias, se han valorado los esfuerzos combinados del FIDA y el Gobierno en la promoción del diálogo de políticas, la gestión del conocimiento y los esfuerzos para establecer asociaciones entre las partes.
15. La valoración del desempeño del COSOP⁹ se llevará a cabo en términos de su pertinencia y su eficacia. La valoración de la pertinencia incluirá el alineamiento de los objetivos estratégicos con las prioridades nacionales y la estrategia del FIDA, la coherencia de los distintos elementos del COSOP, y las provisiones para la gestión del programa y de la estrategia. En particular se concentró en siete elementos: i) los objetivos estratégicos; ii) las prioridades geográficas; iii) la concentración en subsectores; iv) las principales instituciones asociadas; v) el enfoque de focalización utilizado; vi) la combinación de instrumentos en el programa país (créditos, donaciones, y actividades no crediticias); y vii) la gestión del COSOP y del programa en el país. Con respecto a la eficacia, la EPP analizará si se alcanzaron los objetivos estratégicos articulados en las principales áreas de intervención propuestas en el COSOP.
16. La EPP utilizó métodos mixtos – una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas – de recolección de datos. De conformidad con las prácticas internacionales de evaluación, el análisis de la EPP se basó en informes y datos de auto-evaluación de los proyectos. Esto se complementó con visitas sobre el terreno. Las conclusiones de la evaluación se basaron en la triangulación de la evidencia recopilada de diferentes fuentes. Como suele suceder en las evaluaciones independientes se basó también en las evaluaciones bien fundadas y juicios de los evaluadores.
17. **Alcance.** La práctica comúnmente utilizada para las EPP es cubrir un lapso de alrededor de 10 años. No obstante un cierto grado de flexibilidad es necesario para permitir a la evaluación tomar en consideración la evolución en los objetivos del programa, así como valorar los resultados y el impacto de las operaciones. En vista de estos criterios esta EPP analizará cuatro proyectos aprobados en los últimos 15 años, uno de ellos terminado, uno en implementación, y dos recientemente aprobados (cuadro 1). De este modo, la evaluación cubrirá cuatro de los ocho proyectos aprobados por el FIDA desde el inicio de las actividades del Fondo en ese país en 1978.
18. En vista del relativamente largo período cubierto por la evaluación y de los importantes cambios acaecidos en el marco político en el país a partir de 2008 con la promulgación de una nueva Constitución (ver sección II, contexto país), la

⁹ La valoración del COSOP tomará en consideración que este documento sólo cubre los proyectos PDCC y PDIB-SL Lorenzo. El nuevo proyecto (aprobado en septiembre de 2011) fue diseñado según los lineamientos del nuevo gobierno en vista que el COSOP vigente había perdido relevancia. El principal interlocutor del COSOP en 2003 fue la Subsecretaría de Inversión Pública, alojada inicialmente en el Ministro de Finanzas y posteriormente en SENPLADES.

evaluación distinguirá dos cohortes¹⁰ en la cartera de proyectos con el propósito de reflejar de manera más adecuada el desempeño y la evolución del programa (cuadro 1)

Cuadro 1

Proyectos financiados por el FIDA en el Ecuador cubiertos por la EPP

Número del préstamo	Nombre del proyecto	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Firma del préstamo	Efectividad del préstamo	Terminación	Aporte FIDA USD ('000)	Desembolso [Aporte FIDA] 31 agosto 2012 %
1º Cohorte							
1043	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos	4 dic. 97	4 sep. 98	2 nov. 98	30 jun. 04	15 000	100
1297	Proyecto de Desarrollo del Corredor Central	2 dic. 04	16 mar. 07	25 sep. 07	30 sep. 13	14 842	55
2º Cohorte							
1354	Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo	15 sep. 09	4 mar. 11	4 mar. 11	30 mar. 17	12 787	9
1588	Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales	15 sep. 11	30 mayo 12	30 mayo 12	30 jun. 18	17 296	-

- El **primer cohorte** incluye los dos proyectos aprobados antes del 2008. Uno de ellos está terminado (PRODEPINE) y el otro está en implementación (55 % de desembolso a 31 Agosto 2012).¹¹
 - El **segundo cohorte** incluye dos proyectos (PDIB-SL y PBVTR) aprobados con posterioridad a la nueva constitución y que aún no habían iniciado desembolsos al momento de esta EPP.
19. Los cuatro proyectos fueron evaluados y calificados conforme a la metodología y los criterios empleados por la IOE (con las salvedades necesarias en función del grado de avance de cada proyecto), tal y como se describe a continuación:
- a) El PRODEPINE fue evaluado y calificado conforme a todos los criterios empleados por la IOE.
 - b) El PDCC fue igualmente evaluado y calificado conforme a la totalidad de los criterios, si bien en el marco de las limitaciones impuestas por ser un proyecto en curso. La EPP analizó por tanto el potencial de alcanzar los objetivos previstos, la prospectiva de sostenibilidad, así como el potencial de replicación y ampliación de alcance.
 - c) El PDIB-SL fue aprobado en septiembre de 2009, pero sólo se declaró efectivo en julio de 2011. La EPP evaluó el diseño de este proyecto en términos de relevancia, innovación y género.
 - d) El PBVTR fue aprobado en septiembre 2011 y firmado en junio de 2012. Su diseño fue igualmente evaluado en términos de relevancia, innovación, y género.
20. Cabe hacer notar, sin embargo, que el objetivo principal de la EPP no es el de evaluar en profundidad y en forma separada cada proyecto o programa financiado por el FIDA en el Ecuador. La evaluación pretende más bien analizar los proyectos individuales con el objeto de proveer lineamientos para evaluar la estrategia del FIDA en el país y los objetivos de la cartera en su conjunto. Las calificaciones de los proyectos individuales deben ser interpretadas más bien como señales que

¹⁰ El término cohorte es utilizado principalmente en demografía como un conjunto de individuos en una población que comparte similares características.

¹¹ Datos más recientes de diciembre de 2012 indican un nivel de desembolso del 62. 3%.

iluminan los juicios que respaldan la evaluación de la estrategia y la cartera en su conjunto.

21. **Limitaciones.** La evaluación de impacto sobre los ingresos y activos de los beneficiarios en el único proyecto terminado (PRODEPINE) se ha visto comprometida ya que el proyecto no generó una línea de base de comparación. Por otra parte, en vista de que el PRODEPINE fue principalmente financiado, ejecutado y supervisado por el Banco Mundial,¹² la contribución del FIDA al impacto del proyecto fue marginal y difícil de atribuir con un mínimo grado de confianza. La evaluación de impacto sobre los ingresos y activos de los beneficiarios del proyecto PDCC también se ha visto comprometida por la falta de línea de base de comparación y porque el proyecto tenía un avance cercano al 50 % al momento de la EPP. El proyecto, sin embargo, ha recién comenzado a crear una línea de base que permitirá evaluar su impacto en el futuro.
22. **Composición del equipo.** El equipo de la EPP estuvo conformado, además del jefe del equipo de consultores (Luis Ramírez, economista), por cuatro consultores independientes, nacionales e internacionales, especializados en las áreas de: fortalecimiento de negocios rurales; subproyectos de inversión; servicios de financiamiento rural; equidad de género y empoderamiento de la mujer; y fortalecimiento de instituciones y organizaciones. En todas las visitas a proyectos en el terreno el equipo estuvo acompañado por funcionarios del Gobierno del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y/o del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), y por el oficial de enlace del FIDA en el Ecuador. Por parte de la IOE en Roma, el oficial de evaluación, Miguel Torralba, acompañó la misión principal durante los últimos diez días en el país.

Observaciones principales

- Esta es la primera EPP realizada en el Ecuador desde que se iniciaron las operaciones de préstamo en 1978.
- Los principales objetivos de la EPP son: i) evaluar el desempeño de las operaciones del FIDA en el Ecuador; y ii) generar lecciones y recomendaciones que servirán de base para formular el futuro documento de oportunidades estratégicas para el país (COSOP) que será preparado por el FIDA y el Gobierno del Ecuador en 2013 después de que la EPP se haya completado.
- La EPP evaluó la cartera de proyectos, las operaciones no crediticias y los resultados del COSOP del Ecuador aprobado en 2004. Se han incluido en la evaluación cuatro proyectos financiados por el FIDA en el Ecuador en los últimos 15 años. Sólo un proyecto ha sido terminado (PRODEPINE) y la participación del FIDA en dicho proyecto fue marginal.
- El proceso de la EPP incluyó cinco etapas: i) preparatoria; ii) de revisión; iii) de trabajo en el país; iv) de escritura; y v) de diseminación. Los documentos producidos durante estas etapas están disponibles, para el público en general, en la página de internet establecida para la EPP.

II. Contexto del país

A. Contexto general

23. La República del Ecuador es el país andino de menor superficie en América del Sur. Cubre 256 370¹³ kilómetros cuadrados y comparte sus fronteras con Colombia en el norte, Perú en el sur y el este, y el Océano Pacífico en el oeste, el cual le da acceso comercial a través de cuatro puertos principales: Esmeraldas, Manta, Puerto Bolívar y Guayaquil. Su geografía física consiste en tres regiones continentales: la región tropical de la costa (la cual cuenta con llanuras fértiles y un amplio sistema hidrográfico), el altiplano andino (la sierra), y la selva amazónica. El Ecuador

¹² Con excepción del componente de servicios financieros que fue totalmente financiado y ejecutado por el FIDA.

¹³ FAO Statistics. <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=ECU>

cuenta además con el archipiélago de Las Galápagos en su territorio oceánico. Esta variedad de ecosistemas hace del Ecuador uno de los mayores centros de biodiversidad del mundo. Por otra parte, el país también sufre continuamente por amenazas de inundaciones provenientes del fenómeno El Niño y de etapas sucesivas de sequías, actividad volcánicas y, eventualmente, movimiento telúricos.

24. La población alcanza los 14,48 millones de habitantes¹⁴ de los cuales el 37,2 % vive en las áreas rurales. Esta última cifra muestra una reducción de cerca del 8 % en la población rural en comparación con el nivel que tenía en 1990 debido a la migración campo-ciudad. La tasa de crecimiento de la población en las dos últimas décadas se sitúa alrededor del 2 %, pero disminuyó al 1,1 % en 2009. La sociedad ecuatoriana es multiétnica y multicultural. De acuerdo al censo de 2010, el 72 % de la población se auto identifica como mestizo, el 7,4 % montubio, el 7,2 % como afroecuatoriano, el 7 % como indígena y el 6,1 % blanco.

Marco político e institucional

25. **En los últimos cuatro años (2008-2012) el Ecuador ha experimentado un período de relativa estabilidad política y económica.** Los altos precios del petróleo y un favorable ambiente externo le han permitido incrementar el gasto fiscal y la inversión pública en programas y proyectos, particularmente en infraestructura y sectores sociales. Este período más reciente representa un cambio significativo en el contexto del país en comparación con lo ocurrido durante gran parte de la década pasada, la cual caracterizó al Ecuador como un país con una gran inestabilidad política, crisis económica, y volatilidad financiera que dejó como resultado la adopción del dólar como moneda y el paso de siete presidentes en 11 años.
26. La característica más sobresaliente del contexto del país en los últimos años es un **cambio profundo en el marco institucional y de políticas en favor de los pobres.** Desde el 2008, el Gobierno del Ecuador ha estado promoviendo una agenda de transformación política, legal, institucional y social con el objetivo principal de crecer mejorando la distribución de la riqueza en favor de la población pobre. La nueva Constitución en el Ecuador entró en vigor en octubre de 2008. La Constitución instituye un modelo de desarrollo basado en el concepto indígena de *sumak kawsay* o buen vivir. El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 es el instrumento del Gobierno ecuatoriano que delinea las principales políticas y mecanismos de desarrollo. Las líneas estratégicas de política económica del PNBV dan prioridad a la 'economía popular y solidaria'¹⁵ en la cual se incluye la agricultura familiar.
27. En este contexto **la administración del Presidente Correa ha iniciado reformas legales ambiciosas y programas de inversión** que buscan revertir un largo período de abandono relativo a la población pobre y, en particular, a la población rural y la agricultura familiar. Muchas de las nuevas políticas en el sector rural se centran en la implementación de la Ley de Soberanía Alimentaria, la cual constituye la principal reforma legal en el sector para apoyar el proceso de buen vivir en las comunidades rurales y es una prioridad política en el Ecuador (ver estrategia del gobierno en agricultura y desarrollo rural más adelante).
28. **La descentralización es una pieza fundamental de la política de desarrollo.** Con el objeto de promover un desarrollo equitativo y de apoyo mutuo a través de todo el territorio, el gobierno considera el proceso de descentralización como un deber fundamental apoyado por la Constitución. El Título I, Capítulo Uno de la Constitución de 2008 establece que el Ecuador está organizado como una

¹⁴ INEC. Censo de Población y Vivienda 2010.

¹⁵ Se entiende por economía popular y solidaria al conjunto de formas y prácticas económicas, individuales o colectivas, autogestionadas por sus propietarios que, en el caso de las colectivas, tienen, simultáneamente, la calidad de trabajadores, proveedores, consumidores, o usuarios de las mismas, privilegiando al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre el lucro y la acumulación de capital. Título Primero1, Art.-1, Ley de la Economía Popular y Solidaria.

República y está gobernado usando un enfoque descentralizado. De este modo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece un nuevo contexto de descentralización de competencias y principios de complementariedad y subsidiaridad. Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), especialmente las juntas parroquiales rurales, constituyen el nivel de gobierno más cercano a la población rural. El país está dividido administrativamente en 24 provincias, 219 cantones y 1 149 parroquias, de las cuales 827 son parroquias rurales.

29. **El Estado, a diferencia de las políticas neo-liberales de gobiernos anteriores, ha tomado un rol preponderante en la dirección del desarrollo del Ecuador.** El organismo técnico responsable de la planificación nacional es SENPLADES.¹⁶ El principal organismo que rige al sector rural y agrícola es el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), del que dependen los organismos y los proyectos encargados de la capacitación y la extensión agrícolas, los servicios de salud animal y fitosanitarios, la investigación y la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y el riego. El MIES (anteriormente denominado Ministerio de Bienestar Social), promueve los derechos económicos y sociales de los ciudadanos fomentando su participación en la vida económica, social y política de la comunidad. El Ministerio Coordinador del Desarrollo Social (MCDS) propone políticas interministeriales de desarrollo social; genera procesos de información, investigación, y selección de beneficiarios de programas sociales; y diseña y ejecuta programas prioritarios pilotos con enfoque intersectorial. El Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad genera y coordina la política, estrategias y programas en este campo del Consejo Sectorial de la Producción. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) es responsable, entre otros, de la política con organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas. Adscrita a este ministerio, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) es el organismo público responsable de negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional no reembolsable. El Ministerio de Relaciones Laborales se encarga de los aspectos de desarrollo de los trabajadores y justicia laboral.
30. Además de los Ministerios e instituciones mencionadas, es importante destacar la participación del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias vinculado al Ministerio de Agricultura y Ganadería y la empresa pública ABL Pharma como plataformas de impulso del desarrollo rural en temas eje de la estrategia nacional.
31. **El nuevo marco constitucional y legal establece además un complejo sistema institucional que requiere de la coordinación de múltiples entidades gubernamentales.** Además de los organismos técnicos mencionados anteriormente, la nueva Constitución establece un modelo de gestión del Desarrollo Territorial Rural que requiere de la coordinación de múltiples entidades gubernamentales a cargo de implementar variadas normativas. Estas normativas están especificadas en diversos códigos, tales como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, el sistema Financiero Popular y Solidario y la Ley de Participación Ciudadana y Control Social. La coordinación institucional y el fortalecimiento de capacidades de los actores a cargo de la implementación constituyen importantes desafíos para apoyar el proceso actual del buen vivir en las comunidades rurales.
32. **El nuevo marco constitucional y legal del país incluye avances importantes en materia de igualdad de género,** pero existen grandes desafíos, especialmente en el área rural. La legislación vigente garantiza el principio de igualdad y no discriminación y entre otros establece la obligatoriedad del Estado de formular políticas para la igualdad entre mujeres y hombres, e incorporar el

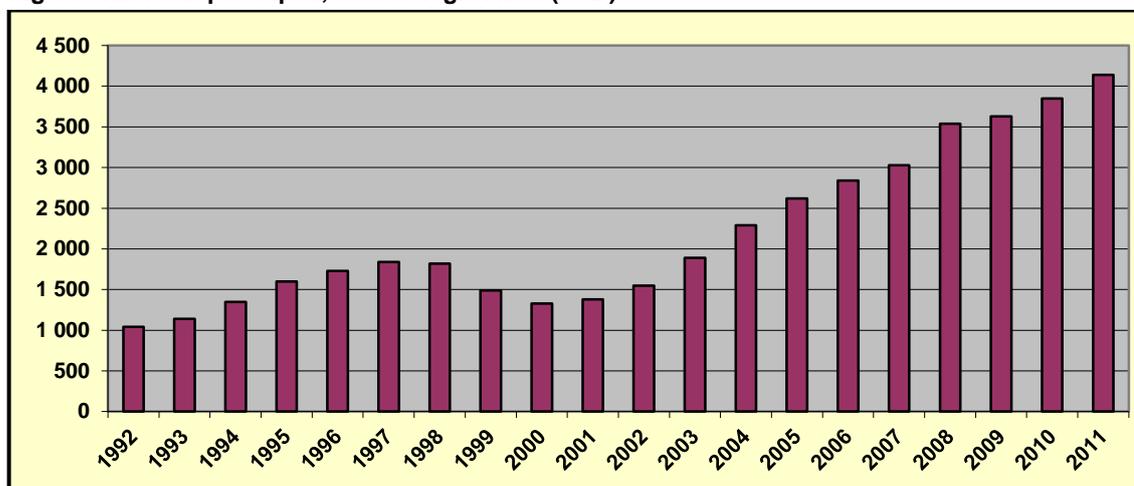
¹⁶ Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 12 de febrero del 2004.

enfoque de género en sus planes, programas y acciones. Sin embargo, especialmente en el área rural, la implementación del marco legal es todavía incipiente, lo cual resulta en una gran dificultad de las mujeres rurales para acceder a ingresos propios (42 % de mujeres mayores de 15 años no tienen ingresos propios), y grandes brechas de ingreso en los hogares según jefatura (el promedio del ingreso de los hogares rurales con jefatura femenina es 75 % más bajo que los hogares con jefatura masculina).

La economía

33. **El crecimiento de la economía, la desigualdad del ingreso y la disminución de la pobreza muestran un continuo mejoramiento.** El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita aumentó significativamente en la década pasada, de USD 1 324 en el año 2000 hasta USD 4 082 en 2010 (Banco Central del Ecuador). En consecuencia, el Ecuador pasó de estar clasificado entre los países de bajos ingresos en el año 2000, a estar catalogado en la actualidad como un país de ingreso medio alto. Cabe hacer notar que el ingreso nacional per cápita, medido en términos de la metodología Atlas,¹⁷ la cual es usada por el Banco Mundial y otras instituciones de crédito para determinar elegibilidad en las condiciones de préstamo, sufrió una severa caída durante el período de la crisis económica por la que atravesó el Ecuador en 1998-2000 (de USD 1 820 en 1998 a USD 1 330 en 2000) y un constante aumento a partir de ese año. En efecto, el ingreso per cápita ha continuado creciendo en forma sostenida desde la adopción del dólar como moneda en el año 2000 (figura 2).

Figura 2
Ingreso nacional per cápita, metodología Atlas (USD)



Fuente: World Development Indicators (WDI) and Global Development Finance, 2010.

Nota: La clasificación de países para el año 2010 consideraba a los países como de Ingreso Medio Bajo entre USD 1 006-3 975 y de Ingreso Medio Alto entre USD 3 976-12 275.

34. El crecimiento en la economía se ha visto acompañado de un continuo mejoramiento en los indicadores de pobreza y de desarrollo social durante la última década, si bien la incidencia de pobreza es aún alta y sigue siendo un desafío (ver sección sobre pobreza más adelante). El actual gobierno ha continuado la lucha contra la pobreza y ha establecido varios programas sociales de amplia cobertura de alivio a la pobreza. La conjunción de estos programas de progreso social con un continuo crecimiento de la economía ha generado excelentes oportunidades de reducción de la pobreza en el Ecuador.

¹⁷ La metodología Atlas usa un factor de conversión para reducir el impacto de las fluctuaciones en las tasas de cambio al comparar el ingreso per cápita entre países. El factor de conversión en un año determinado es el promedio entre la tasa de cambio de ese año y las tasas de cambio de los dos años precedentes, ajustado por la diferencia entre la tasa de inflación del país y la tasa de inflación del grupo G-5 de países (Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos).

35. Por otro lado, el Ecuador es todavía una economía pequeña en términos relativos, con un producto interno bruto (PIB) e INB per cápita inferiores a los de la mayor parte de los países latinoamericanos.
36. **La economía sigue siendo además relativamente vulnerable y altamente dependiente de los vaivenes del sector petrolero.** Si bien la economía del Ecuador ha dependido tradicionalmente de la exportación de productos primarios, los productos agrícolas de exportación (cacao, café y, en particular, banano), fueron gradualmente substituidos por el petróleo a principios de los años '70. Desde entonces, el sector petrolero, con una contribución al PIB del 20 % y a los ingresos fiscales del 25 %, continúa siendo el motor de crecimiento económico. Desde el 2006, las remesas han representado la segunda fuente más grande de ingresos después de las ganancias de la industria petrolera, si bien han experimentado una significativa caída en los últimos años como consecuencia del retorno de emigrantes al Ecuador. Por sectores, en 2010 fue el sector servicios el que aportó el mayor porcentaje del PIB (55 %), seguido de la industria, con un 38 %.

Cuadro 2
Principales indicadores macroeconómicos (2007-2012)

	2007 ^a	2008 ^a	2009 ^a	2010 ^a	2011 ^b	2012 ^c
PIB nominal (USD m)	45,5	54,2	52,0	58,0	65,1	68,8
Crecimiento del PIB real (%)	2,0	7,2	0,4	3,6	6,3	5,0
Origen del PIB (% cambio real)						
Agricultura	4,1	5,4	1,5	-0,2	2,0	2,5
Industria	-1,4	6,7	-0,6	3,1	1,9	2,5
Servicios	4,3	8,0	0,8	4,7	10,3	7,1
Población e ingresos						
Población (m)	13,6	13,8	14,0	14,3 ^b	14,4	14,6
PIB per capita (USD PPA ^d)	7 301	7 887	7 888	8 092 ^b	8 666	9 188
Indicadores fiscales (% del PIB)						
Balance del sector Público	2,0	0,6	-4,3	-1,6 ^b	-4,1	-5,0
Deuda pública neta	30,5	25,3	19,7	22,9 ^b	26,0	31,1
Cuenta corriente (USD m)						
Balance cuenta corriente	1 690	1 357	-180	-1 917	-1 130	-1 517
Deuda externa (USD m)						
Stock de deuda	17 788	17 349	12 930	14 736 ^b	19 619	21 271

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

^a Actual

^b Economist Intelligence Unit; estimado

^c Economist Intelligence Unit; previsiones

^d PPA = Paridad del poder adquisitivo

37. El Gobierno actual está consiguiendo mantener el crecimiento económico a través de un **incremento significativo del gasto público**, con inversiones, entre otros, en proyectos de vivienda, transporte y energía. Como resultado, el gasto público ha

crecido un 306 % entre el 2005 y el 2010.¹⁸ Para financiar el gasto público el Gobierno ha utilizado diferentes recursos adicionales a las fuentes tradicionales de ingresos como préstamos bilaterales externos (principalmente de China y Rusia), préstamos de los fondos de la seguridad social,¹⁹ ingresos petroleros extraordinarios, así como reformas tributarias.²⁰ El presupuesto fiscal para el año 2012 es de USD 6,1 billones, el más alto de la historia fiscal del Ecuador, lo que generaría un déficit fiscal de aproximadamente 5 % del producto nacional bruto.²¹

B. Agricultura y desarrollo rural

38. El sector agrícola ha sido tradicionalmente un pilar importante de la economía del Ecuador. A pesar de que la contribución del sector al PIB ha disminuido en el tiempo, éste continúa teniendo un rol fundamental debido a que es la fuente principal de empleo en el sector rural, es una fuente importante de las exportaciones del país y contribuye significativamente al PIB con otras actividades anexas a la agricultura.
39. **Importante contribución al PIB.** El sector agrícola abarcaba cerca del 17 % del PIB en la década de los noventa, pero sólo un 7 % en 2011 (WDI, 2012). Sin embargo, la contribución del sector al PIB alcanza alrededor del 26 % si se contabilizan los sectores anexas a la agricultura, tales como agroindustria, comercialización y servicios con importantes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás.²²
40. **Importante contribución al empleo.** De mayor importancia, el sector agrícola representa un 29 % del empleo en general y es la principal fuente de empleo e ingreso para la población rural. Aproximadamente el 70 % de la población económicamente activa en las áreas rurales participa en actividades agrícolas, incluyendo un alto porcentaje de empleo que es estacional. Por otra parte, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, que llegaba a cerca del 40 % en 2010 a nivel nacional, aumentó en el sector agrícola de cerca del 2 % en 1990 a cerca del 22 % en 2010 (WDI, 2012).
41. **Importante contribución a las exportaciones.** La importancia del sector en las exportaciones es también significativa. Las exportaciones agrícolas han constituido alrededor del 40 % de todas las exportaciones en la última década – aunque sólo cerca del 30 % recientemente debido al auge de las exportaciones de petróleo. El Ecuador es un importante exportador de bananas (primer lugar a nivel mundial en su producción y exportación), de flores, y cacao (octavo productor a nivel mundial). Es significativa también su producción de camarón, caña de azúcar, arroz, algodón, maíz, palmito y café. La agricultura de exportación, sin embargo, difiere fundamentalmente de la agricultura de alimentación. La mayor parte de la agricultura de exportación se caracteriza por un alto grado de concentración de la propiedad y por ser enclaves muchas veces desvinculados del territorio, cuyos excedentes no siempre han sido reinvertidos en el país.
42. Por otra parte, **la producción de alimentos – y la seguridad alimentaria – está básicamente a cargo de la agricultura familiar** y el sector minifundista. De hecho, de acuerdo al Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, la agricultura familiar produce 51 % de los alimentos consumidos en el país (aunque según otras estimaciones, esta cifra podría llegar al 75 %). En otras

¹⁸ El Gobierno del Presidente Correa invirtió alrededor de USD 1,8 billones en programas sociales en sus dos primeros años en la Presidencia y se estima que invertirá USD 6,5 billones en gastos sociales en 2012. Rachel Glickhouse, "Ecuador's President Marks Five Years in Office with mixed record", January 18, 2012.

¹⁹ El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social compró más de USD 1 000 millones de bonos emitidos por el gobierno (CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe], 2011).

²⁰ La mayor tasa de actividad económica y los esfuerzos por disminuir la evasión, junto con el aumento significativo de todos los impuestos – con excepción del impuesto sobre la renta – permitieron un incremento del 17 % en la recaudación tributaria (CEPAL, 2011).

²¹ Economic Intelligence Unit (2012), *ibid.*

²² Según datos del IICA el aporte promedio de la agricultura al PIB es de 12,96 % y de la agricultura ampliada es del 25,69 %. Manuel Chiriboga y Brian Wallis, "Diagnóstico de la Pobreza Rural en Ecuador y Respuestas de Política Pública", noviembre de 2010.

palabras, la realidad agraria del país ha sido caracterizada por la existencia de islas de modernidad exportadora rodeadas de un mar de pobreza campesina. Las haciendas lecheras y las plantaciones de flores en la sierra y las plantaciones de bananos en la costa son ejemplos de cultivos modernos de exportación que se benefician del uso de mano de obra barata proveniente de comunidades pobres²³ que habitan en los alrededores.

43. **La agricultura ecuatoriana enfrenta serios desafíos.** Con respecto a la agricultura de exportación el principal problema enfrentado es la volatilidad de los precios de los productos básicos en el mercado internacional. Los pequeños agricultores, por otra parte, enfrentan serias dificultades por falta de acceso a la tierra, al agua y al crédito, y por su limitada capacidad de gestión. A esto se agrega la vulnerabilidad del sector agrícola ante frecuentes desastres naturales como inundaciones, terremotos, sequías y erupciones volcánicas. Durante la última década, el país sufrió pérdidas de alrededor de USD 5,2 mil millones por los eventos naturales por sí solos. Además existen crecientes problemas de contaminación de la tierra y el agua, deforestación, expansión de la frontera agrícola hacia áreas de alta biodiversidad y deterioro general del medio ambiente.
44. La **expansión de la frontera agrícola** hacia áreas de alta biodiversidad,²⁴ el cultivo ampliado del banano, el crecimiento en el sector petrolífero y las nuevas explotaciones mineras han tenido un impacto significativo en el medio ambiente. El "boom" del petróleo ha promovido migraciones hacia las áreas del Amazonas, contaminación de la tierra y el agua, deforestación, y un conflicto social creciente entre los nuevos asentados, las comunidades indígenas, y las grandes empresas extractivas. El uso excesivo de agroquímicos, la existencia de extensas áreas de monocultivo, la erosión, las quemadas y la deforestación indiscriminada han producido una importante degradación de los suelos. Existe también degradación de extensas áreas de vegetación natural como páramos, bosques y bosques secos debidos a una ocupación desordenada de las tierras.²⁵
45. Los efectos de **cambio climático**, la falta de protección de cuencas, el insuficiente mantenimiento en los sistemas de irrigación, el ineficiente uso del agua, y principalmente, el uso no regulado de grandes haciendas y empresas de floricultura han contribuido a generar escasez en la disponibilidad de agua para la irrigación agrícola. La falta de agua afecta con mayor intensidad al pequeño agricultor debido a un sistema histórico relativamente desigual en el otorgamiento de derechos de agua y falta de información, organización y representación de los usuarios pequeños.²⁶
46. Con respecto a la **productividad agrícola y seguridad alimentaria**, la mayor parte de los aumentos de producción de alimentos se han derivado, en general, de un crecimiento horizontal, por la incorporación de nuevas superficies de cultivo en los predios originales más que por incrementos de los rendimientos por unidad de superficie. Conforme a cifras de los informes de FAOSTAT,²⁷ en la evolución de la productividad en las dos últimas décadas de los cultivos que son principalmente realizados por la agricultura campesina (frijoles, cebollas, patatas, hortalizas, yuca, frutas tropicales, trigo) se observa un estancamiento generalizado. Dos cultivos son excepcionales en este sentido, maíz y tomates, con un significativo incremento de los rendimientos y la producción en la última década. Los problemas derivados de la expansión de la frontera agrícola requieren de mayores esfuerzos por aumentar la productividad agrícola en la lucha por obtener seguridad alimentaria.

²³ Martínez Valle, 2009.

²⁴ Según FAO (2004), la frontera agrícola creció 104 % entre 1961 y 2004, reduciendo la superficie de los bosques naturales, y extendiendo los cultivos a las tierras de páramos (humedales naturales ubicados a 4 000 msnm (citado en Alonso, Rodríguez, Otero, 2007).

²⁵ FIDA. Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales, Informe de diseño, junio 2011.

²⁶ Banco Mundial, Main issues that affect the irrigation sector in Ecuador, *Chimborazo Development Investment Project*, November 2007.

²⁷ FAO statistical database.

47. Aunque el país ha hecho enormes esfuerzos y ha progresado en solucionar problemas de larga trayectoria histórica en la titulación de tierras, hay todavía numerosos pequeños agricultores con **problemas serios de acceso a la propiedad de la tierra** y, por consiguiente, al crédito formal. La titulación de tierras constituye una prioridad fundamental del gobierno actual, el cual ha aprovechado diversos enfoques para la titulación de tierras y la resolución de conflictos, incluyendo algunos enfoques simples como los empleados por las organizaciones no gubernamentales (ONG) tales como la CARE²⁸ y el Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio* (FEPP).
48. **Estrategia del Gobierno en agricultura y desarrollo rural.** Las oportunidades para el desarrollo agrícola y rural se han ampliado significativamente con la naciente implementación por parte del Gobierno del Ecuador del Programa de Buen Vivir. La implementación de este programa se fundamenta en el mandato de la Constitución que entró en vigencia en octubre de 2008, la cual garantiza el "derecho" de la naturaleza de "existir, persistir, mantener, y regenerar sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos de evolución". Este enfoque forma parte de un plan global para disminuir la dependencia de la economía del petróleo, de la minería y de las exportaciones agrícolas con el objeto de lograr una estrategia sostenible basada en la satisfacción endógena de las necesidades básicas. De este modo, la noción del buen vivir rural se basa en una visión integral de la economía política del mundo rural y no en un enfoque que se limitaría simplemente al desarrollo del sector agrícola.
49. Las nuevas políticas en el sector rural se centran en la implementación de la **Ley de Soberanía Alimentaria**, como principal reforma legal para apoyar el proceso de buen vivir en las comunidades rurales. La política de soberanía alimentaria es una prioridad política y es parte integral de la Agenda de Transformación Productiva (2010-2013), que define la estrategia nacional para la democratización productiva y el fomento de la economía solidaria. En la Agenda de Transformación Productiva se reafirma el rol del MAGAP en hacer efectivo el régimen de soberanía alimentaria y promover el incremento de los ingresos del sector rural. El logro de la soberanía alimentaria es también la justificación fundamental que define el papel del estado para implementar el derecho a la tierra y al agua. La Ley orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (abril 2011) establece una pieza adicional del marco regulador del modelo constitucional del buen vivir, facilitando el desarrollo endógeno.
50. La **inversión del estado Ecuatoriano en desarrollo rural** en 2012 se estima en USD 435 millones de dólares, incluyendo USD 125 millones provenientes del Viceministerio de Desarrollo Rural (VMDR) y diversas partidas de otros ministerios (p. ej. Producción, Obras Públicas, Inclusión Económica y Social) específicamente dedicadas a desarrollo rural.

Pobreza

51. **La pobreza y la extrema pobreza han experimentado una constante disminución en los últimos años en el Ecuador, sin bien continúan siendo un desafío.** El 32,8 % de la población ecuatoriana vivía en condiciones de pobreza y el 13,1 % en condiciones de extrema pobreza en 2010 según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).²⁹ Aunque estos niveles son todavía elevados, muestran una disminución notable en la última década. En efecto, el porcentaje de pobres en la población total disminuyó a casi la mitad en los últimos 10 años, (64,4 % de pobres en 2000); y el porcentaje de la población viviendo en extrema pobreza disminuyó a 1/3 en 2010 con relación al nivel que tenía en 2000. La mayor parte de los pobres, 55 %, se encuentran en las áreas rurales (ver figura 3).

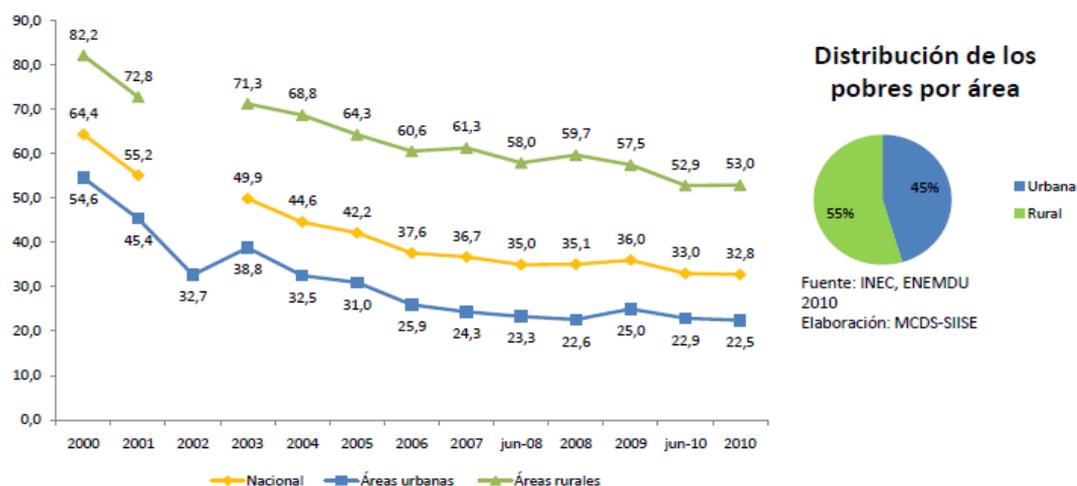
²⁸ Cooperativa de asistencia y auxilio a cualquier parte del mundo.

²⁹ INEC. Pobreza por ingresos, utilizando datos de la encuesta nacional de empleo y desempleo.

52. La incidencia de la **pobreza rural**, aunque mucho mayor que la pobreza urbana, también ha disminuido en forma notable en la última década. La pobreza rural, la cual llegó a tener un elevadísimo nivel en el año 2000 (82,2 %) también disminuyó continuamente durante la década 2000-2010, llegando a 53 % en 2010 (ver figura 3). Esta notable disminución en los niveles de pobreza rural y urbana no es sorprendente en un contexto de crecimiento económico sostenido durante este período lo cual ha creado sólidas oportunidades para que los pobres salgan de esta condición por sus propios medios. Paralelamente, la nueva administración ha invertido grandes esfuerzos en programas de inclusión social, entre los cuales vale la pena mencionar el Bono de Desarrollo Humano, el Bono de Vivienda, el apoyo a personas con discapacidad y el servicio universal de salud pública y educación pública gratuita hasta el nivel universitario.
53. **La extrema pobreza también muestra una marcada disminución.** La incidencia de la extrema pobreza, que alcanzaba un nivel de 39,5 % a nivel nacional en el año 2000, disminuyó a 13,1 % en el año 2010. Esta disminución se observa tanto a niveles rurales como urbanos. La extrema pobreza en los sectores rurales había llegado a 58,1 % en el año 2000, pero disminuyó a 25,1 % en 2010.

Figura 3

Evolución de la incidencia en la pobreza por el método de ingresos. 200-2010 por áreas
(Porcentaje sobre la población)



Fuente: INEC, ENEMDU 2000 - 2010

Elaboración: MCDS-SIISE

*Nota: en el año 2002 la muestra de la encuesta fue solo para áreas

54. **La pobreza en el Ecuador muestra diferencias regionales significativas.** Los niveles más altos de incidencia de pobreza se encuentran en tres de las veinticuatro provincias del país (Bolívar, Chimborazo y Esmeraldas) con niveles muy por encima de la media nacional (casi el doble en Bolívar, 63 %), si bien éstas sólo concentran el 13 % del total de los pobres en el Ecuador. Una sola provincia (Guayas, donde vive el 25 % de la población del Ecuador) concentra el 20 % de los pobres del país (908 529) a pesar de que la incidencia de pobreza en esta región es inferior a la media (26,2 %). La figura 3 muestra la incidencia de la pobreza y el número de pobres del Ecuador en 2010 conforme a datos del INEC.
55. **Igualmente la pobreza se distribuye de manera desigual por grupo étnico.** De acuerdo a los datos del INEC, la mayor incidencia de la pobreza se encuentra en la población indígena (65,6 %), seguida por la población montubia (49,3 %) y la población afroecuatoriana (38,8 %). Sin embargo, la mayor contribución a la pobreza del país es de la población mestiza que, aun con una incidencia mucho menor (28,8 %) contribuye con un mayor número de pobres (70 %) debido a que el total de su población es mucho más numerosa. Las mujeres son otro de los grupos sociales más afectados por la pobreza. Son ellas las que se quedan a cargo del hogar familiar cuando los maridos emigran a las ciudades en busca de trabajo

temporal. Cuando trabajan fuera de casa, con frecuencia se trata de trabajos mal remunerados en el sector informal. Por otra parte, aunque la incidencia de la pobreza ha disminuido en todos los grupos étnicos, ésta se ha mantenido entre 60 % y 70 % en el caso de la población indígena entre 2005 y 2010.

56. **Hoy existen numerosas políticas y programas públicos para enfrentar la pobreza.** El profundo proceso de transformación política y social en el Ecuador basado en la nueva Constitución implica tanto cambios profundos como nuevas iniciativas para reducir la pobreza, especialmente la pobreza rural. Los varios tipos de políticas están orientadas a las personas, políticas territoriales, políticas sectoriales, y políticas redistributivas (cuadro 3).

Cuadro 3

Acciones y políticas públicas para reducir la pobreza en el Ecuador

Tipo de política	Políticas orientadas a las personas (people centered)	Políticas territoriales (place based)	Políticas sectoriales	Políticas redistributivas
Enfoque	a. Protección social/ Desarrollo humano	b. Desarrollo territorial rural	c. Política sectorial Agricultura	d. Redistribución e. Acceso a activos productivos
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Programas de transferencias condicionadas, programas de salud y educación con atención a grupos prioritarios Inclusión económica y social, compras públicas Programas focalizados: bono de desarrollo humano, INFA, Programa Aliméntate Ecuador 	<ul style="list-style-type: none"> Clusters, cadenas de valor, alianzas productivas, asociatividad, planificación participativa territorial, zonas económicas especiales Programas de intervención territorial integral (PITIS) Fondos concursables Proyectos socio productivos 	<ul style="list-style-type: none"> Crédito agrícola, asistencia técnica agropecuaria, Programas socio productivos PRONERI Seguro agrícola, escuelas de la revolución agraria 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma agraria Plan Tierras Fondo nacional de tierras
Leyes	Ley de compras públicas Ley de economía popular y solidaria	Código de la producción COOTAD	Ley de tierras Ley de desarrollo agrario y empleo rural Ley de soberanía alimentaria	Ley de tierras

Fuente: "Diagnóstico de la pobreza rural en el Ecuador y respuestas de política pública," Manuel Chiriboga y Brian Wallis, Red Internacional de Metodología de Investigación de sistemas de Producción (RIMISP), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, noviembre 2010, p. 8.

C. Cooperación internacional

57. **Asistencia oficial al desarrollo.** Los compromisos acumulados de Asistencia Oficial al Desarrollo³⁰ en el período 2000-2010 suman USD 2,1 billones en dólares corrientes con un promedio de USD 14 per cápita para el mismo período. Como

³⁰ Los préstamos FIDA, así como los de las principales instituciones financieras internacionales que operan en el Ecuador como el BID y el BIRF no son contabilizados como asistencia oficial al desarrollo al no contar con un elemento de donación de al menos 25 %.

porcentaje del Ingreso Nacional, la asistencia bilateral también alcanzó un promedio de 0,6 % del Ingreso en los últimos diez años (cuadro 4).

Cuadro 4
Asistencia oficial para el desarrollo (AOD), indicadores seleccionados

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Neto recibido por AOD como % del PIB	1,0	0,9	0,9	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Neto recibido por AOD per cápita (en USD corrientes)	11,8	14,6	17,2	13,5	11,6	16,8	13,8	15,7	16,4	14,6	10,4
Neto recibido por AOD (en USD corrientes, redondeado a millones)	183,6	220,0	174,9	153,3	225,8	187,8	217,3	230,6	207,9	150,5	183,6

Fuente: Banco Mundial World Data Bank, WDI and Global Development Finance.
<http://databank.worldbank.org/Data/Home.aspx>.

58. Alrededor del 85 % de la asistencia oficial al desarrollo proviene de programas bilaterales, con el restante 15 % de organismos multilaterales, fundamentalmente la Comisión Europea. Los mayores donantes para el Ecuador han sido: Estados Unidos, España, Alemania, Japón y Bélgica. Del total de la asistencia recibida en ese mismo período aproximadamente el 10 % (USD 247 millones) corresponde a agricultura.

Cuadro 5
Principales donantes AOD
(USD millones corrientes [2000-2009])

<i>Donante</i>	<i>Cantidad (USD millones)</i>
Estados Unidos	732
España	419
Alemania	291
Japón	190
Bélgica	166

Fuente: OCDE.

59. **Proveedores de crédito multilateral.** Según datos de la OCDE/CAD³¹ los recursos recibidos por el Ecuador a través de Otros Flujos Oficiales (no AOD) en el período 2000-2009 fueron de USD 2,4 billones, o aproximadamente USD 240 millones/año (de similar magnitud a los flujos de AOD en el mismo período). Los principales proveedores de crédito destinados al desarrollo en el Ecuador son el BID y el BIRF. Este último ha reducido sus actividades significativamente en el país en los últimos cinco años (ver Auditoría Integral del Crédito Público más adelante) y sólo tiene actualmente un proyecto vigente de desarrollo rural en la zona de Chimborazo, el cual fue aprobado en 2007 y se cerrará en 2013.
60. La media de créditos aprobados en el Ecuador por el BID en el período 2000-2009 asciende a USD 170 millones por año. Sus proyectos recientes y en preparación están orientados hacia mejorar la gestión de riesgo y desastres naturales, el

³¹ Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

transporte urbano, la vivienda social, la inclusión financiera, el desarrollo infantil, la gestión fiscal y la expansión de la Universidad Politécnica Salesiana.

61. Los recursos aportados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) – no incluidos en las estadísticas de la OCDE/CAD – suman USD 2,9 billones en el período 2005-2009, concentrando sus operaciones en el área de infraestructura económica, seguido de sistemas financieros y mercados de capitales.³²
62. Sin embargo, el **endeudamiento público con agencias multilaterales se ha reducido a un mínimo**. La administración del Presidente Correa convocó en 2008 (su primer año de mandato) una Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, la cual oficialmente declaró que las agencias multilaterales de crédito habían promovido un sistema pernicioso de endeudamiento, operando en asociación con agentes de crédito privados y corporaciones para apoyar deuda ilegítima. La Comisión afirmó que en contra de sus estatutos constituyentes, agencias multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial habían debilitado la soberanía de los países deudores así como su capacidad para el planeamiento de su desarrollo. Como resultado de este proceso el gobierno nacional interrumpió el endeudamiento proveniente del Banco Mundial³³ y ha reducido a un mínimo el endeudamiento externo con otros multilaterales.
63. El informe de la Comisión encontró indicios de ilegalidad en algunas porciones de la deuda contraída en las cinco administraciones anteriores. Si bien el informe no proporciona recomendaciones para actuar, el Ecuador amenazó en varias ocasiones con suspender pagos de la deuda externa que los auditores consideraron ilegítima. Además, las negociaciones con varios donantes, incluido el FIDA se vieron seriamente afectadas en ese periodo (ver IV. D, eficiencia más adelante). Con posterioridad al default sobre USD 3,2 billones en bonos globales en 2008, el acceso al financiamiento externo voluntario ha sido limitado.³⁴
64. El endeudamiento público está actualmente regido y limitado por la Constitución. El artículo 290.3 de la sección tercera (Endeudamiento Público) en el capítulo cuarto (Soberanía Económica) de la Constitución de 2008, especifica que “Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago”.

³² <http://www.caf.com/attach/19/default/2009-operaciones-ecuador.pdf>.

³³ El *Country Assistance Strategy* (CAS) del Banco Mundial para el Ecuador expiró en 2007 y aún no ha sido renovado.

³⁴ Economic Intelligence Unit. *Country Report. January 2012*.

Observaciones principales

- El Ecuador estaba clasificado como un país de bajos ingresos al comienzo de la década, pero hoy es un país de ingreso medio con un INB per cápita de USD 4 082 en 2010.
- En los últimos cuatro años el Ecuador ha experimentado estabilidad política y económica, contrastando con una década anterior de gran inestabilidad política, una fuerte crisis económica en 1998-2000 y el paso de siete presidentes en 11 años.
- Aunque el Ecuador ha mostrado un continuo mejoramiento en los indicadores de pobreza y de desarrollo social, la incidencia de la pobreza es todavía alta, un 32,8 % a nivel nacional y 52,9 % a nivel rural.
- El mayor número de pobres se encuentra en la población mestiza (70 %). Aun cuando la incidencia de pobreza en dicha población (28,8 %) es relativamente menor que la población indígena (65,6 %), montubia (49,3 %) y afroecuatoriana (38,8 %), la población mestiza es mucho más numerosa.
- El mayor número de pobres se encuentra en las provincias de Guayas (20 %), Manabí (13 %) y Pichincha (9 %), aunque la mayor incidencia de pobreza se encuentra en tres provincias, Bolívar (63 %), Chimborazo (53,1 %) y Esmeraldas (51,3 %), las cuales conjuntamente contribuyen con el 13 % de la población pobre del país.
- El sector agrícola es la principal fuente de empleo e ingreso para la población rural, representa un 29 % del total de empleo en el país y ocupa a un 70 % de la población económica activa en las áreas rurales.
- Una nueva Constitución en 2008 generó un cambio profundo en el marco institucional y político del país en favor de la población pobre y, en particular, en favor de la población rural, la agricultura familiar y la descentralización como pieza fundamental de la política de desarrollo.
- La nueva Constitución de 2008 limita el endeudamiento público a financiar exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago.

III. La estrategia adoptada por el FIDA y el Gobierno

A. Evolución de la estrategia conjunta del FIDA y el Gobierno del Ecuador

65. El FIDA ha ido asumiendo gradualmente en el Ecuador una función estratégica consistente en apoyar la planificación participativa, reconocer la identidad cultural, prestar apoyo a las iniciativas locales, proporcionar atención prioritaria a los servicios financieros para las mujeres de las zonas rurales y, sobre todo, reafirmar las ventajas de los enfoques de desarrollo basados en la demanda. La estrategia de acción del FIDA en el país ha evolucionado desde un enfoque inicial de mejora de la producción agrícola hacia un enfoque de proyectos multisectoriales que abarcan áreas territoriales determinadas y que además toman la identidad cultural como referente. A partir de la nueva Constitución en 2008, la estrategia se articula alrededor de las reformas contenidas en el PNBV y en particular la nueva Ley de Soberanía Alimentaria.
66. Hay tres etapas marcadamente diferentes en la estrategia del FIDA de los últimos 15 años que han sido analizadas por esta EPP: a) la estrategia de los años inmediatamente anteriores al COSOP; b) la estrategia del COSOP; y c) la estrategia actual reflejada en el diseño del PBVTR.
67. **Estrategia del FIDA anterior al COSOP.** El primer COSOP para el Ecuador fue presentado a la Junta Ejecutiva del FIDA en abril de 2004.³⁵ La estrategia anterior al año 2004 cubierta por esta EPP está representada principalmente por los lineamientos del PRODEPINE, aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en

³⁵ El COSOP de 2004 es el único COSOP aprobado para el Ecuador hasta la fecha.

diciembre de 1997. La estrategia en ese momento consistió en cofinanciar un proyecto que había sido recientemente aprobado por el Banco Mundial, cuyo objetivo fundamental era reforzar la capacidad técnica, administrativa y de gestión de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas a niveles local, regional y nacional. El proyecto fue diseñado, ejecutado y supervisado principalmente por el Banco Mundial. El FIDA, sin embargo, asumió la responsabilidad completa de diseño, ejecución y supervisión de un componente de apoyo a los servicios financieros rurales (SFR).

68. **Estrategia del FIDA en el COSOP 2004.** La estrategia del FIDA y del Gobierno del Ecuador contenida en el COSOP de 2004 reflejaba en su momento un innovador enfoque de desarrollo rural basado en el desarrollo territorial y dentro de éste el fomento de los llamados corredores. El enfoque territorial – a diferencia del modelo de desarrollo rural tradicional que concentra sus esfuerzos en el aumento de la producción agropecuaria – busca estimular otros sectores económicos como el turismo sostenible, la producción de artesanía, la pesca o el sector servicios para crear mayores posibilidades de empleo y fuentes de renta alternativas o complementarias a la agricultura. El enfoque de corredores no sólo desarrolla una zona determinada, sino que busca fortalecer lazos de intercambio de saberes, productos y servicios entre zonas rurales y urbanas, en un proceso continuo que permitiría unir regiones previamente desconectadas entre sí (el PDCC, por ejemplo, incluye territorios a lo largo de una conexión que uniría tres regiones ecológicas distinguibles en el país, el Oriente o selva, la Sierra y la Costa).
69. El COSOP 2004 identificaba **ocho “esferas principales de intervención”**: i) el apoyo a las comunidades nativas étnicas y las minorías étnicas; ii) la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer en las zonas rurales; iii) la protección y el fortalecimiento del capital social; iv) el desarrollo de tecnologías adecuadas para los pequeños agricultores y empresarios; v) la prestación de SFR innovadores; vi) el desarrollo de las microempresas y la ampliación del mercado de trabajo rural; vii) la facilitación del acceso a la tierra y a los derechos de propiedad; y viii) asistencia técnica y financiación de iniciativas agrícolas y no agrícolas. La adopción del “enfoque de desarrollo territorial” por el Gobierno del Ecuador se subraya como el eje del diálogo de políticas.
70. El COSOP 2004 proponía además apoyar al Gobierno mediante **donaciones** con el objeto de: i) conseguir que se dé más atención a los aspectos de género y crear más oportunidades de empleo no agrícola para las mujeres en las zonas rurales; ii) introducir innovaciones en la prestación de SRF, incluida la movilización del ahorro; iii) crear y mantener mecanismos para las empresas pequeñas y medianas; iv) limitar la intervención política en la contratación del personal de los proyectos; v) reducir la brecha digital y promover el establecimiento de conexiones; y vi) contribuir al SyE basados en los resultados, incluida la preparación de encuestas de base y de mecanismos de seguimiento del impacto. Esa asistencia se facilitaría por medio de diversas donaciones de asistencia técnica que financia el FIDA en la región, principalmente el Programa regional destinado a consolidar las estrategias de incorporación de los aspectos de género en los proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe (PROGÉNERO), el Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR), para la selección acertada y transparente del personal del proyecto, el Programa para el fortalecimiento de la capacidad de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA en América Latina y el Caribe y la donación de asistencia técnica del Programa regional del FIDA para América Latina y el Caribe (FIDAMERICA)³⁶ para el establecimiento de conexiones.
71. El **diálogo de políticas** propuesto por el COSOP 2004 estaría centrado principalmente en las experiencias recientes del FIDA en América Latina, especialmente en lo relacionado con la introducción del concepto de desarrollo

³⁶ Red basada en Internet de organizaciones y proyectos que trabajan con la población rural pobre en América Latina y el Caribe.

territorial, el cual fue considerado un elemento fundamental del diálogo. Para ello el COSOP consideró importante que el FIDA analizara con las autoridades gubernamentales los siguientes aspectos: i) qué se necesita para ampliar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales; ii) qué formas de producción se utilizan en los territorios en los que se ha propuesto intervenir, incluido un análisis de la cadena de valor; iii) qué formas de discriminación de índole cultural se oponen a los esfuerzos de desarrollo, y iv) cómo puede recuperarse y desarrollarse el patrimonio cultural indígena para incrementar la generación de ingresos de las comunidades locales. Se entiende que la promoción del desarrollo territorial implica el apoyo a las estrategias familiares y comunitarias basadas en los circuitos económicos existentes. Se consideró que la experiencia del FIDA y el **intercambio de conocimientos** en esa esfera podría contribuir en gran medida a promover ese enfoque.

72. El COSOP dedica dos apartados a discutir las **oportunidades de asociación** con las ONG y el sector privado, y con otros donantes e instituciones. Con respecto al primero identifica la necesidad de apoyo a redes de las ONG regionales o temáticas (ejemplo la Red Financiera Rural) y el potencial de las multinacionales petroleras a contribuir en los esfuerzos de reducción de la pobreza. Con respecto a otros donantes menciona el Banco Mundial, BID, CAF, Sistema de Naciones Unidas, y varios programas bilaterales (Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Italia, Suiza) activos en el país en ese momento.
73. Es importante subrayar que el COSOP 2004 fue elaborado antes del inicio de la administración del Presidente Correa (2007), la nueva Constitución (2008), y las respectivas reformas institucionales, políticas y legales que se originaron a partir de ese momento. Cabe indicar, además, que el COSOP 2004 pertenece a la antigua generación de los COSOP preparados con anterioridad a las "Directivas para la preparación de los COSOP Basados en Resultados (RB-COSOP)" aprobadas en 2006 y actualizadas en enero 2011.
74. El FIDA no preparó un nuevo COSOP para el Ecuador a pesar de los profundos cambios en el país. No obstante, el nuevo proyecto PBVTR (aprobado en septiembre de 2011) fue diseñado según los lineamientos del nuevo gobierno en vista de que el COSOP vigente había perdido relevancia (ver pertinencia del COSOP, sección VII.A). En ausencia de COSOP, el diseño del nuevo proyecto permitió en parte el desarrollo de la nueva estrategia del FIDA en el país, generándose como fruto la primera operación alineada al nuevo marco normativo.
75. **Programa Buen Vivir en Territorios Rurales.** El nuevo programa, aprobado en septiembre de 2011, fue diseñado según los lineamientos del nuevo gobierno. En el PBVTR, el FIDA busca "acompañar la política nacional de soberanía alimentaria alineada con el empoderamiento de ciudadanos rurales, la descentralización, el desarrollo endógeno territorial, y la agricultura familiar basada en la producción agroecológica".³⁷
76. Los objetivos estratégicos del PBVTR se enfocan hacia lograr un mejoramiento en el nivel de vida de las familias rurales que padecen de inseguridad alimentaria, fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones locales y de los GAD e impulsar la gestión de los recursos naturales, la infraestructura socio-productiva y otras medidas que se estimen estratégicas a nivel territorial. El programa incluye tres componentes: fortalecimiento de capacidades para el desarrollo territorial; un fondo de inversiones para apoyar iniciativas territoriales (75 % de los recursos totales del proyecto); y SyE participativo. El PBVTR cubre ocho territorios geográficos elegidos en base a una combinación de criterios relacionados con los índices de pobreza, potencial productivo concerniente a la agricultura familiar, y el potencial para crear alianzas con iniciativas territoriales, por ejemplo, para la

³⁷ Programa Buen Vivir en Territorios Rurales. Informe de Diseño. Sección I. B Justificación. Junio 2011.

seguridad alimentaria, nutrición y la gestión ambiental, entre el gobierno nacional, los GAD y las organizaciones de la sociedad civil.

77. La alianza con los GAD es obligatoria en el contexto de la transferencia de competencias específicas en el marco de la descentralización política dispuesta en la Constitución. Otras alianzas importantes para lograr los resultados esperados del programa son el MCDS, el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), el Ministerio del Ambiente (especialmente la Acción Nutrición y Socio Bosque), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CNFPS), la Red Financiera Rural, las organizaciones del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las Escuelas de la Revolución Agraria (ERA), el Sistema de Transferencia y Difusión de Tecnología del Instituto Nacional para la investigación agropecuaria, la Fundación Heifer (Escuela Nacional de Agroecología), la Unión Nacional de Organizaciones de Pequeños Productores Agropecuarios Certificados en Comercio Justo del Ecuador y el grupo social FEPP.
78. La focalización del PBVTR se orienta hacia familias rurales pobres cuyo sustento depende principalmente del cultivo de una parcela agrícola propia o hacia familias sin tierra, especialmente jóvenes que pueden realizar emprendimientos no-agrícolas para generar empleos, o que adquieren tierra por adjudicación del Estado o compra-venta. Esta focalización se hará efectiva mediante procesos de planificación participativa conducidos entre los GAD y las organizaciones de segundo grado (OSG) o en coordinación con el trabajo de las ERA y con el Programa Acción Nutrición. Por lo tanto, el programa dependerá fundamentalmente de alianzas con un gran número de instituciones nacionales, entre las que se cuentan principalmente las ERA y otras iniciativas de desarrollo social del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social, el MIES y el IEPS.

Cuadro 6
Elementos principales del COSOP 2004 y el nuevo programa Buen Vivir

<i>Elementos clave de la estrategia</i>	<i>COSOP 2004</i>	<i>Buen Vivir</i>
Objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el desarrollo territorial en forma sostenida^a • Reforzar el poder de decisión de las instituciones locales • Mejorar las condiciones de vida de la población • Aumentar los ingresos • Contribuir a reducir las condiciones de pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el nivel de vida de familias rurales con inseguridad alimentaria • Fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones locales y de los GAD • Impulsar la gestión de recursos naturales, infraestructura socio-productiva, y otras medidas que se estimen estratégicas a nivel territorial
Prioridad geográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Tres corredores geográficos uniendo la selva, la sierra y la costa 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocho territorios geográficos que incluyen 46 municipalidades rurales y 165 juntas parroquiales en nueve provincias
Subsectores prioritarios	<ul style="list-style-type: none"> • Multisectorial dentro de los territorios elegidos, con prioridad en las siguientes esferas de intervención: Fortalecimiento de capacidades; género, regularización tierra, mercados de servicios técnicos; micro financiación y bancos comunitarios, AT y financiación de iniciativas agrícolas y no agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Multisectorial dentro de los territorios elegidos, con prioridad en: <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades; inversiones en iniciativas territoriales (p. ej. ambientales, producción agro-ecológica), soberanía alimentaria, acceso a mercados, infraestructura económica (riego, centros de, infraestructuras para el acopio, procesamiento y comercialización) - SyE participativa
Principales instituciones asociadas	<ul style="list-style-type: none"> • Posibles oportunidades para establecer vínculos con múltiples instituciones internacionales: <ul style="list-style-type: none"> - Alianzas Nacionales - MAGAP; MINFIN Red Financiera Rural - Fondo Ecuatoriano <i>Populorum Progressio</i> - Asociaciones de Productores Rurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente el Fondo Español • Alianzas Nacionales más importantes : MAGAP; MINFIN: <ul style="list-style-type: none"> - SENPLADES; CONCOPE; Min Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; CNFPS; Red Financiera Rural Ecuador; Min. Coordinador de Desarrollo Social
Enfoque de focalización	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de intervención con un porcentaje alto de población indígena y afroecuatoriana 	<ul style="list-style-type: none"> • Población rural con inseguridad alimentaria, (estimada en aproximadamente 25,000 familias rurales)
Combinación de instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Posibles operaciones de préstamo: a) Corredor Central; b) Corredor Ibarra-San Lorenzo; y c) Corredor Loja-Zumba • Donaciones: Género, innovaciones en servicios rurales, empresas medianas y pequeñas, contratación de personal en los proyectos, reducir brecha digital, SyE • Diálogo de políticas, centrado en las experiencias del FIDA en América Latina; posibilidades existentes de desarrollo territorial • Gestión del conocimientos • Desarrollo de mercados de servicios locales, cadenas de valor, financiamiento de pequeñas empresas e introducción gradual de procesos democráticos a nivel local y territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibles operaciones de préstamo: P BVTR • Donaciones <ul style="list-style-type: none"> - El programa no define una estrategia para las donaciones del FIDA al Gobierno del Ecuador • Diálogo de políticas <ul style="list-style-type: none"> - El programa no define una estrategia para el diálogo de Políticas entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. El diálogo de políticas se busca a través del programa "Conocimiento para el Cambio" financiado por FIDA and RIMISP. • Gestión de conocimientos <ul style="list-style-type: none"> - A través del componente SyE se prestará apoyo a: <ol style="list-style-type: none"> i) sistematizar y compartir conocimientos tradicionales comunidades indígenas de la Sierra; ii) intercambios sobre mejores prácticas

		fortalecimiento de redes de productores y mercados, y iii) sistematización experiencias clave de desarrollo territorial en las distintas regiones del Ecuador
Gestión del programa en el país	<ul style="list-style-type: none"> Supervisión a cargo de CAF Gerente localizado en Roma y a cargo del Ecuador, Bolivia y Venezuela 	<ul style="list-style-type: none"> Supervisión directa por parte del FIDA Consultor oficial de enlace a medio tiempo en el Ecuador Gerente localizado en Roma y a cargo del Ecuador, Bolivia y Venezuela.^b

^a Fuente: COSOP 2004. Cabe hacer notar que el COSOP 2004 no define objetivos estratégicos explícitamente en el texto del documento. Sólo define esferas principales de posible intervención.

^b El Nuevo gerente nombrado en febrero 2013 opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima.

79. Tomando en consideración los importantes cambios introducidos en el país, un nuevo COSOP está previsto en 2013 una vez completada y discutidas las recomendaciones de la EPP. A través del nuevo COSOP se espera adecuar la futura estrategia conjunta del FIDA y el Gobierno del Ecuador a las líneas estratégicas del PNBV.

B. Proyectos y programas apoyados por el FIDA

80. Las operaciones financiadas por el FIDA en el Ecuador incluyen tanto préstamos para programas, como donaciones y actividades no crediticias, incluyendo la gestión del conocimiento, diálogo sobre políticas y asociaciones – que son generalmente financiadas a través de donaciones. La mayor parte de las operaciones consiste en proyectos de desarrollo financiados por préstamos.
81. El FIDA opera en el Ecuador desde hace 34 años. Su primera operación fue aprobada en 1978 coincidiendo con el inicio de las operaciones de préstamo del Fondo en ese mismo año. La cartera de préstamos para proyectos (anexo 2) asciende a USD 84,2 millones, con un total de inversiones en ocho proyectos de USD 220,9 millones (incluidas las contrapartidas efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios). Los ocho proyectos aprobados en el Ecuador representan el 4,8 % del total acumulado de fondos aprobado por el FIDA en la región de América Latina y el Caribe. La contraparte nacional contribuyó con USD 0,83 por cada dólar invertido por el Fondo por un total de USD 70,0 millones. El programa ha movilizado un total de USD 66,7 millones como cofinanciación proveniente de varias fuentes tanto multilaterales (BIRF, BID, *Global Environment Facility*) como bilaterales (Fondo Fiduciaria Español, Países Bajos).
82. De los ocho proyectos, cinco están cerrados: Proyecto de Desarrollo Pesquero; Proyecto de Desarrollo Integrado Sur de Loja; Proyecto de Desarrollo Rural de la Cuenca Alta del Río Cañar; Proyecto de Desarrollo Rural Saraguro-Yacuambí; y Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE). Dos proyectos se encuentran en implementación: el PDCC y PDIB-SL; y uno fue firmado y declarado efectivo en mayo 2012: PBVTR. Los cuatro proyectos cubiertos por la evaluación se presentan en el cuadro 7 a continuación (ver además anexo 11: esquema de los períodos de implementación).

Cuadro 7

Proyectos financiados por el FIDA en el Ecuador cubiertos por la EPP

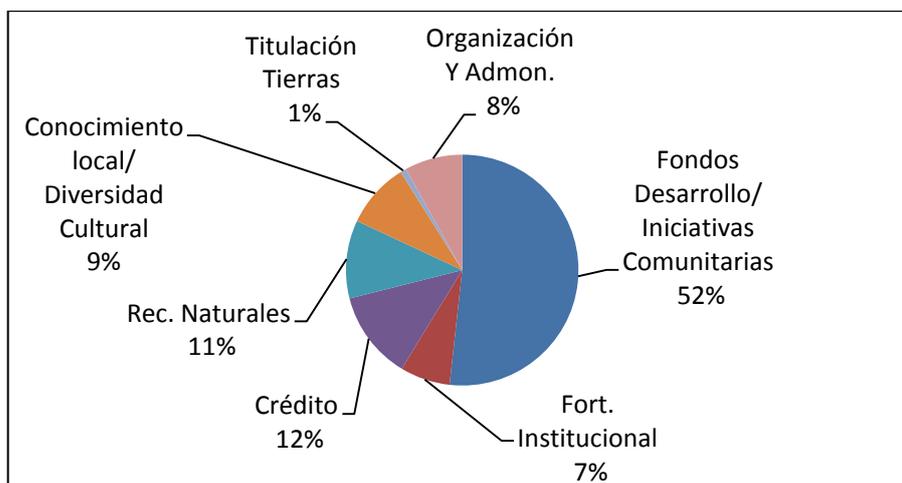
Nombre del proyecto	Costo del proyecto	Aporte FIDA USD ('000)	Cofinanciamiento USD ('000)	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Terminación
Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE)	40 000	15 000	BM-BIRF 25 000	04 dic. 97	30 jun. 04

Proyecto de Desarrollo del Corredor Central (PDCC)	24 300	14 842	--	02 dic. 04	30 sep. 13	
Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo (PDCC-SL)	13 680	12 787	GEF	2 700	15 sep. 09	30 mar. 17
Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales (PBVTR)	62 979	17 296	Fondo Español	15 000	15 sep. 11	30 jun. 18

83. El Ecuador se ha beneficiado, además, de donaciones, tanto de cobertura nacional (USD 0,6 millones) como subregional o regional (USD 14 millones). Las donaciones nacionales han sido dedicadas principalmente a apoyar el fortalecimiento de organizaciones e instituciones. Cabe destacar tres donaciones en curso: Fortalecimiento de la capacitación impulsada por la demanda de campesinos y microempresarios en zonas rurales del Ecuador con el Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA); Apoyo a la Implementación de la Gestión Institucional de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador (STPE); y Apoyo a la Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Baba. Las donaciones regionales y subregionales (p. ej. PREVAL, FIDAMERICA, PROCASUR, PRAIA) se orientan al apoyo de la gestión del conocimiento, incluyendo sistematización de lecciones e intercambio de experiencias entre proyectos en la región. Una reciente donación subregional implementada por la Red Internacional de Metodología de Investigación de sistemas de Producción (RIMISP) apoya además el diálogo de políticas sobre pobreza rural en cuatro países (ver lista completa de donaciones en el anexo 3).
84. Con respecto a la cobertura geográfica, las primeras operaciones aprobadas en el Ecuador (Cañar, Saraguro-Yacuambí, no cubiertas por esta EPP) se concentraron en la sierra. Los subsiguientes proyectos cubren corredores en la zona central y septentrional del país (PDCC y PDIB-SL). El proyecto de apoyo a pueblos indígenas y afroecuatorianos tuvo cobertura nacional. El último proyecto (PBVTR) cubre diversas áreas en todo el territorio nacional, excluyendo el territorio del oriente (amazónico) ver mapa.
85. Por componentes (figura 4), el grueso de las inversiones apoyadas por el FIDA en el Ecuador cubiertas por la evaluación se ha concentrado en fondos de desarrollo para apoyar inversión social y productiva (52 %), seguido por el crédito (12 %) y el fortalecimiento institucional (7 %) y apoyo a desarrollo de negocios (10 %). El apoyo al conocimiento local/diversidad cultural y los recursos naturales han absorbido cada uno alrededor del 10 % de las inversiones respectivamente.

Figura 4

Inversiones apoyadas por el FIDA en el Ecuador por componentes



Fuente: Elaboración propia, según datos disponibles en PPMS.

86. En el período 2007-2009 del **sistema de asignación de recursos basado en los resultados** (PBAS) el nivel de fondos asignados al Ecuador fue de USD 13 millones.³⁸ Para el período 2010-2012 los fondos asignados fueron de USD 17,3 millones.

Las condiciones de los préstamos³⁹ han sido intermedias en los cinco proyectos aprobados a partir de 1978. Un proyecto (PDCC) fue aprobado en condiciones altamente concesionales en 2004. Desde 2009 las condiciones de los préstamos para el Ecuador fueron revisadas a ordinarias. Los dos últimos proyectos aprobados son financiados en estas condiciones.

87. La instancia coordinadora del Gobierno para el FIDA en el Ecuador es SENPLADES y el Ministerio de Finanzas (MINFIN). El organismo de ejecución de PRODEPINE fue Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y los organismos de ejecución en la actualidad de los programas vigentes son el IEPS, adscrito al MIES (PDCC), y el MAGAP a través del VMDR, (PDIB-SL y PBVTR).⁴⁰ El Ministerio de Medio Ambiente interviene también en la implementación del programa GEF asociado al PDIB-SL.

C. Gestión del programa en el país

88. **Supervisión.** Las instituciones cooperantes han sido la CAF y el BIRF. Conforme a la decisión corporativa del FIDA, el esquema de supervisión de los proyectos del FIDA fue revisado. A partir de 2009, el FIDA es responsable del apoyo a la implementación y la supervisión directa de los tres proyectos vigentes. A partir de 2008, el FIDA cuenta con la presencia de un consultor de enlace en Quito (con dedicación parcial). El gerente de programa en el Ecuador (responsable desde fines del 2008) ha estado encargado además de otros dos países en la región (Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela). El gerente ha operado desde Roma.⁴¹

³⁸ Progress report on the implementation of the performance-based allocation system, Annex II, Final 2007-2009 allocations. EB 2009/98/R.56.

³⁹ Hay cuatro tipos de condiciones de préstamos: (i) préstamos especiales en condiciones muy favorables; (ii) préstamos en condiciones blandas; (iii) préstamos en condiciones intermedias, con una tasa de interés anual equivalente al 50 % de la tasa de interés variable de referencia, y un período de vencimiento de 20 años, incluyendo un período de gracia de 5 años; y iv) préstamos en condiciones ordinarias, con una tasa de interés anual equivalente al 100 % de la tasa de interés variable de referencia y un período de vencimiento de 15 a 18 años, incluyendo un período de gracia de tres años.

⁴⁰ El PDCC fue transferido de MAGAP al MIES en 2010. En PDIB-SL inició su formulación con la STPE y fue más tarde transferido al MAGAP.

⁴¹ El FIDA nombró un nuevo Gerente de Programas para Ecuador en febrero de 2013. El nuevo gerente, quien tendrá además a su cargo las carteras del FIDA del Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima, Perú.

Observaciones principales

- La estrategia del Gobierno del Ecuador y del FIDA evolucionó desde un enfoque inicial de mejora de producción agrícola hacia un enfoque de desarrollo territorial que estimula diversos sectores económicos y crea fuentes de empleo e ingreso alternativos a la agricultura.
- El primer COSOP para el Ecuador fue preparado en 2004 y propuso un enfoque de desarrollo territorial basado en corredores geográficos longitudinales, conectando zonas rurales y urbanas de varias regiones naturales.
- La estrategia anterior a 2004 cubierta por esta EPP consistió en cofinanciar un proyecto del Banco Mundial, PRODEPINE, el cual buscaba reforzar la capacidad de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas. El FIDA asumió la responsabilidad del componente de apoyo a los servicios financieros.
- El PBVTR, aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2011, fue diseñado en base a las prioridades del nuevo gobierno y apoyado por las reformas legales y los cambios institucionales implementados después de la Constitución de 2008.
- El PBVTR es multisectorial, cubre ocho territorios geográficos elegidos en base a niveles de pobreza y potencial productivo y se focaliza en la población rural con inseguridad alimentaria. El programa busca mejorar el nivel de vida de familias rurales, fortalecer descentralización e impulsar la gestión de los recursos naturales.
- El diálogo de políticas, las donaciones y la gestión del conocimiento son parte integral de la estrategia del FIDA en el Ecuador. El diálogo de políticas se busca a través del programa "Conocimiento para el Cambio" financiado por FIDA y RIMISP.
- A partir de 2009, el FIDA adoptó la supervisión directa de su cartera en el Ecuador. El FIDA cuenta con la presencia de un oficial de enlace en Quito. El gerente actual del programa ha operado desde Roma y ha sido encargado además de otros dos países, del Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela.⁴²

IV. Desempeño de la cartera

89. Los cuatro proyectos revisados en la EPP se evalúan de acuerdo con los criterios de evaluación reconocidos internacionalmente: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Además, de conformidad con el Manual de Evaluación de la IOE, la EPP evalúa innovación, reproducción y ampliación, así como la contribución a la equidad de género y empoderamiento de la mujer. La cartera abarcada por la evaluación cubre 15 años, cada proyecto tiene diferentes objetivos asignados a sus subsectores. Por tanto, la EPP ha revelado los principales objetivos transversales de los proyectos, los cuales fueron tratados según los criterios de evaluación.

A. Característica de la cartera del FIDA

90. El proyecto más antiguo evaluado (PRODEPINE) buscaba el fortalecimiento de las instituciones indígenas y afroecuatorianas a nivel nacional, regional y local, sin establecer una prioridad geográfica determinada. Los proyectos PDCC y PDIB-SL se enfocaron a desarrollar corredores geográficos en la zona central y meridional del país, buscando reforzar lazos entre zonas rurales y urbanas y buscando establecer conexiones a lo largo de distintas áreas ecológicas desde la selva hasta la sierra y la costa. El último programa aprobado (PBVTR), en cambio, enfoca su desarrollo territorial en ocho regiones previamente seleccionadas en base a sus niveles de pobreza.
91. La población objetivo de la cartera evolucionó en su enfoque durante el período evaluado. El PRODEPINE adoptó un enfoque de focalización hacia las comunidades indígenas y afroecuatorianas. El proyecto (concebido y formulado por el Banco Mundial) se planteó como una respuesta a un movimiento social y político que se rebelaba ante la falta de representación política de la población indígena. El FIDA,

⁴² El gerente actual (desde febrero 2013) opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima, Perú.

al aceptar una invitación del Banco Mundial para cofinanciar el proyecto, adoptó implícitamente el mismo enfoque de focalización étnica, aunque no participó en el diseño o implementación del proyecto. El enfoque de focalización de los proyectos posteriores, PDCC y PDIB-SL, se dirigió hacia las minorías étnicas, focalizándose hacia una población objetivo de pobreza en general, pero, siguiendo las prioridades del COSOP, pusieron énfasis en la población indígena y afroecuatoriana. Por último, la focalización del PBVTR, respondiendo a las prioridades del actual Gobierno del Ecuador, se dirige hacia regiones territoriales cuya población objetivo fue identificada exclusivamente en términos de pobreza.

92. **La cartera del FIDA (1997-2012) se ha dirigido principalmente hacia pequeños subproyectos de inversión social y productiva.** El FIDA apoyó el 31 % de este componente en el PRODEPINE, el cual fue diseñado, ejecutado y supervisado por el Banco Mundial. En el PDCC los subproyectos de inversión fueron implementados por grupos y organizaciones rurales bajo la coordinación y del MAGAP inicialmente y posteriormente del IEPS; en el PDIB-SL y PBVTR respectivamente serán coordinados y supervisados por el MAGAP.⁴³
93. Los subproyectos de inversión incluidos en los nuevos proyectos (PDIB-SL y PBVTR), en coherencia con la nueva política de soberanía alimentaria del Gobierno, pondrán especial énfasis en actividades comunales para mejorar la capacidad de administrar recursos naturales, implementando sistemas agroecológicos de producción y mejorando el acceso a mercados, realizando pequeñas obras de infraestructura de riego, de almacenamiento, de procesamiento y de generación de energía renovable, diversificando actividades económicas en el turismo y facilitando el acceso de los beneficiarios a los servicios financieros disponibles en las áreas de influencia del proyecto. En el PBVTR se contemplan inversiones territoriales de mayor escala basada en el encadenamiento productivo y territorial de varios subproyectos relacionados.
94. **La cartera del FIDA incluye un pequeño componente de fortalecimiento institucional en todos sus proyectos.** Cerca del 7 % del aporte financiero del FIDA se ha dirigido a fortalecer la capacidad institucional, pero la participación del FIDA ha variado proyecto por proyecto. En efecto, el FIDA sólo participó marginalmente, financiando parte del componente de fortalecimiento institucional en el PRODEPINE (USD 0,6 millones), pero no participó en su diseño, implementación o supervisión, los cuales estuvieron a cargo del Banco Mundial. Se espera dedicar cerca de USD 1 millón al fortalecimiento institucional de gobiernos locales en el PDCC. Y la programación de los proyectos nuevos, PDIB-SL y PBVTR, incluye un financiamiento USD 2,5 millones para el fortalecimiento institucional dedicado a reforzar el actual programa de descentralización del Gobierno del Ecuador.
95. **El apoyo del FIDA a los SFR se llevó a cabo sólo en el PRODEPINE (USD 7,4 millones).** El FIDA diseñó el componente, lo financió en su totalidad (100 %), lo ejecutó y supervisó, aunque los desembolsos fueron administrados por el Banco Mundial.⁴⁴ Los subproyectos de este componente buscaron dar apoyo institucional a las cooperativas de ahorro y crédito y proveer fondos para otorgar préstamos de microcrédito productivo grupal. Este componente fomentó especialmente el establecimiento de cajas solidarias administradas por mujeres y al servicio de mujeres. Los otros proyectos de la cartera del FIDA no incluyeron un componente explícito de apoyo a servicios financieros. El PBVTR, prevé el otorgamiento de transferencias a los beneficiarios con el objeto de apalancar financiamiento a proyectos productivos, facilitando la capacidad de los beneficiarios

⁴³ La STPE había sido inicialmente propuesta como organismo ejecutor del PDIB-SL. Ver sección sobre eficiencia más adelante .

⁴⁴ PRODEPINE, Informe de Terminación del Proyecto, noviembre de 2004.

para acceder a créditos del sistema de finanzas populares existente en el país⁴⁵ (p.ej. la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias).

96. **El apoyo a actividades de diversidad cultural y al manejo de recursos naturales es importante en la cartera del FIDA, pero el énfasis de los subproyectos cambió.** Estos componentes se incluyeron en los proyectos de corredores PDCC y PDIB-SL. En el PDIB-SL, el componente de Manejo Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Hídricos financiado por el GEF tiene como objetivo impulsar la conducción integrada de las dinámicas locales y micro-regionales entre la Sierra, el pie de monte y la reserva del manglar con la finalidad de proteger la biodiversidad y el agua. El componente promoverá alternativas que contribuyan a reducir la presión humana sobre la biodiversidad, aunque la implementación no ha comenzado todavía. Además, se espera dedicar USD 5,5 millones del FIDA a actividades de diversidad cultural en los proyectos PDCC y PDIB-SL. Sin embargo, durante la implementación del PDCC la dirección del proyecto eliminó este componente separado e integró sus actividades en los otros componentes. Dado que el manejo de recursos naturales y la inversión en activos culturales es concebido como medio para mejorar los ingresos, ha habido dificultades para clasificar proyectos solamente como "culturales". Los desembolsos del PDIB-SL en este rubro no han comenzado todavía.
97. **El FIDA participó marginalmente en apoyo a la compra de tierras.** Sólo el PRODEPINE incluyó un componente de apoyo a la titulación de tierras con un costo total de USD 5,5 millones (anexo 9). El FIDA participaría marginalmente financiando USD 0,5 millones. Estos recursos apoyarían las actividades del FEPP, una fundación privada con finalidad social, sin fines de lucro, que promueve actividades de titulación y legalización de tierras, finanzas populares, formación profesional y promoción socio-organizativa. El aporte del FIDA fue reducido posteriormente (ver sección Pertinencia).
98. **Los cuatro proyectos evaluados han incluido consideraciones de género** en su diseño y cuentan con un documento de Estrategia de Género anexo al documento principal de cada proyecto. En el caso del PRODEPINE, el FIDA no intervino en el diseño de su estrategia de género, sin embargo el apoyo a las cajas solidarias tuvo importantes repercusiones en la igualdad de género y empoderamiento de la mujer rural. El PDCC tuvo estrategia de género en su diseño, incluyendo talleres de sensibilización y capacitación a los equipos técnicos del proyecto. A pesar de que existe participación de las mujeres en varias actividades de los proyectos, la implementación de la estrategia de género es limitada.

B. Pertinencia

99. **Objetivos mayormente coherentes.** La mayoría de los objetivos de la cartera de proyectos evaluada por la EPP fueron coherentes con la estrategia del Gobierno del Ecuador en el momento en que los proyectos fueron diseñados. Los objetivos de los proyectos más antiguos (PRODEPINE y PDCC), sin embargo, no siempre fueron coherentes con las esferas principales de intervención planteadas en el COSOP o completamente coherentes con las necesidades de los pobres rurales. Por otra parte, los diseños de estos proyectos no siempre fueron los más apropiados para alcanzar dichos objetivos. No obstante, la flexibilidad operativa del FIDA y del Gobierno permitió que con posterioridad se readecuara y simplificara el marco lógico inicial de los componentes de dichos proyectos. La coherencia y pertinencia de los proyectos más recientes, sin embargo, es satisfactoria.
100. **La focalización de la cartera evolucionó a lo largo del período; fue coherente con los planes del gobierno; y ofrece algunas lecciones.** En el proyecto más antiguo de la cartera evaluada (PRODEPINE), coherente con la

⁴⁵ Cabe hacer notar que la Constitución de 2008 explícitamente permite financiamiento internacional sólo para inversiones productivas que generen capacidad de repago.

agenda de desarrollo del gobierno en aquel momento que reconocía la baja atención a los pueblos y nacionalidades indígenas y negros, la focalización se dirigió exclusivamente hacia la población indígena y afroecuatoriana. Esto debe considerarse como un logro para la cooperación internacional al haber sido capaz de desarrollar un instrumento con mecanismos diferenciados focalizado en este grupo el cual tiene la mayor incidencia de pobreza en el país (65.6 %). Sin embargo, ante la falta de una estrategia para el país que especificara dicha focalización, el objetivo principal corporativo del FIDA de reducir pobreza rural fue fundamental y se vio afectado. En efecto, la focalización en un grupo minoritario implicó asumir un compromiso con respecto al potencial de la intervención como instrumento para contribuir a la reducción del porcentaje total de pobreza en el país. De hecho, aunque la mayor incidencia de la pobreza se encuentra en la población indígena, la mayor contribución a la pobreza del país es de la población mestiza la cual contribuye con un mayor número de pobres (70 % del total de pobres en el país) debido a que su población es más numerosa.⁴⁶

101. Cabe señalar que al focalizarse en población indígena y afroecuatoriana el PRODEPINE no incluyó a la población montubia y mestiza pobre, aun cuando éstos se encontraban muchas veces localizados en las mismas áreas que los beneficiarios del PRODEPINE. Esta EPP concuerda con la evaluación hecha por LAC en el Informe de Terminación del PRODEPINE en cuanto a "la conveniencia de evitar procesos de pérdida de equidad y desintegración entre los ciudadanos, ya que la inmensa mayoría de los campesinos no indígenas vecinos a las comunidades beneficiarias del PRODEPINE presentaban condiciones de pobreza similares".⁴⁷
102. Los proyectos PDCC y PDIB-SL, aunque implementan las esferas principales de acción del COSOP – el cual propone intervenir en zonas con alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana – no se focalizó exclusivamente en dicha población. El PDCC incluye población indígena en la Amazonía (Waorani, Shiwar, Zápara, Achuar, Shuar, Kichwa Amazonia) y en la Sierra (Panzaleo, Salasaca, Chibuleos, Kichwa Tungurahua). El PDIB-SL beneficia a grupos indígenas (Awa y Chachis) y afroecuatorianos que viven en la zona norte cercana a Colombia.⁴⁸
103. Los subproyectos del PDCC perdieron algo de capacidad de responder a las necesidades de los pobres cuando la implementación del proyecto pasó a cargo del IEPS. En efecto, los subproyectos del PDCC, al ser implementados por el IEPS, están regidos por el Acuerdo Ministerial 262 (anexo 10), el cual reglamenta el Cofinanciamiento de Programas y Proyectos de la Economía Popular y Solidaria. Este reglamento ha limitado (no intencionalmente) el acceso de un segmento de la población pobre a los beneficios del PDCC ya que los beneficiarios no sólo tienen que estar legalmente organizados, sino que además, tienen que desembolsar dinero de antemano para pagar pólizas de seguro, ofrecer garantías bancarias y/o hipotecar propiedades y/o ofrecer prenda comercial o industrial para cumplir con los requisitos del reglamento. De este modo, se excluyó de hecho a los más pobres, aquellos que no disponían de la capacidad de organizarse y/o de los recursos financieros para cumplir con los requisitos de garantías del Acuerdo Ministerial 262.⁴⁹ Por otro lado los requisitos obligaron positivamente a formalizar las relaciones de las organizaciones con el Estado como ejercicio de aprendizaje para contratar bienes y servicios con el sector público.⁵⁰
104. Por otra parte, la implementación del reglamento aplicado por el IEPS también limitó actuar en tiempos razonables en apoyo de aquellos beneficiarios que si

⁴⁶ Capítulo II, Contexto de País.

⁴⁷ Informe No 1655-EC, Noviembre 2004.

⁴⁸ Informe No 1655-EC, Noviembre de 2004.

⁴⁹ La misión de la EPP pudo también verificar un caso en que un grupo de mujeres productoras de queso no pudieron contar con un cuarto frío debido a que el tamaño del proyecto estuvo limitado por la incapacidad de éstas para proporcionar las garantías necesarias para un proyecto de mayor tamaño.

⁵⁰ Cabe hacer notar que este problema fue discutido con las autoridades del IEPS al final de la visita de la misión de la EPP y que, con posterioridad a dicha visita, el MIES expidió el Acuerdo 078-A de 27 de Junio de 2012, el cual flexibiliza la norma de dicho acuerdo ministerial.

fueron capaces de cumplir con los requisitos del reglamento (no los más pobres obviamente), debido a la tramitación necesaria para cumplir con los requisitos de organización, registros legales y cumplimiento de las garantías. Sin embargo, una vez cumplidos los requisitos, y desarrolladas sus capacidades para cumplirlos, los beneficiarios fueron altamente favorecidos al recibir fondos que fueron administrados directamente por organizaciones legalmente constituidas, simplemente supervisadas por la unidad ejecutora del proyecto, lo cual contribuyó al empoderamiento de dichas organizaciones para regirse por sí mismas.

105. Un problema adicional está vinculado al rol de los técnicos del proyecto después que el proyecto fue rediseñado. Demandas de potenciales beneficiarios no pueden ser satisfechas con la debida prontitud debido a que los técnicos asignados al proyecto tienen que cumplir una serie de otras funciones asociadas con las labores del IEPS no directamente asociadas al PDCC (aunque la asignación de los equipos del proyecto a dichas actividades permiten una integración del proyecto dentro de las funciones propias del Ministerio, la dotación de personal para implementar el proyecto resultó inferior a la prevista, generando demoras adicionales de implementación). Estas actividades no se anticiparon en el diseño original del proyecto y la dotación de personal técnico no fue incrementada como para cumplir con estas nuevas obligaciones cuando el proyecto se rediseñó al ser transferido del MAGAP al IEPS.⁵¹
106. **Los diseños iniciales de la mayor parte de los componentes de la cartera fueron adecuados para lograr los objetivos planteados, pero con algunas excepciones.** La estrategia del gobierno ha buscado enfrentar una dimensión de la pobreza que reconoce causas diferentes en regiones diferentes, con gran diversidad étnica y cultural. Ha buscado también reforzar lazos entre zonas rurales y urbanas, buscando establecer conexiones a lo largo de distintas áreas ecológicas desde la selva hasta la sierra y la costa. Sin embargo, el diseño original del PRODEPINE no parece haber sido completamente satisfactorio debido a que se plantearon metas de implementación poco realistas para algunos componentes,⁵² cuya ejecución demandaba un enorme esfuerzo técnico-operativo (equipo técnico numeroso, aparato logístico de grandes proporciones, elevada carga de trámites y procesos administrativos) que implicaban una extrema variedad de esfuerzos y actividades desconectadas de limitado impacto potencial. A esto se agrega que no se tomaron en cuenta debidamente las diferencias regionales, ya que se aplicaron los mismos procedimientos operativos en regiones con gran diversidad étnica, cultural y climática.
107. **El diseño del PDCC no promovió subproyectos que facilitarían la integración de los territorios incluidos en el corredor.** El proyecto buscaba establecer conexiones a lo largo de distintas áreas ecológicas desde la selva hasta la sierra y la costa; la idea provino de la experiencia positiva que tuvo el FIDA en Perú, especialmente en el proyecto del corredor Cuzco-Puno, el cual había identificado una circunscripción geográfica longitudinal en la que se examinaba un conjunto de actividades potencialmente dinámicas, incluyendo el fortalecimiento de los intercambios entre emprendimientos vecinos. El PDCC, sin embargo, no identificó bien la existencia del corredor, un concepto que no necesariamente se adaptaba a las condiciones institucionales y territoriales del Ecuador. Durante su implementación no percibió debidamente el sistema institucional, incluyendo el papel de los gobiernos descentralizados y sus competencias; y no promovió proyectos que facilitarían la integración y los intercambios entre las diversas circunscripciones incluidas en el corredor.
108. El proyecto se constituyó más bien en un mecanismo de financiamiento de pequeños subproyectos de inversión, acordados a nivel de cada provincia entre los

⁵¹ Este problema fue también discutido con las autoridades del IEPS, las cuales aparentemente resolvieron este problema en el segundo semestre de 2012.

⁵² Capítulo IV, Sección C - Eficacia.

demandantes y el responsable del MIES. De este modo, los tres segmentos en que se aplica el proyecto, Portoviejo–La Maná, Pujilí–Pelileo y Puyos–Baños, operan como entidades regionales autónomas, sin compartir una estrategia territorial común bien definida.⁵³ De este modo, se perdió el contenido de la idea de territorio longitudinal que estaba subyacente en el concepto de corredor. Sin embargo, se logró algo de integración dentro de cada segmento y en algunos casos en segmentos contiguos en base al desarrollo de algunas cadenas de valor (este es el caso de la producción de cuyes, por ejemplo).

109. **Los objetivos de la cartera en apoyo a actividades de diversidad cultural y al manejo de recursos naturales fueron integradas a subproyectos productivos y generadores de ingreso.** Según los técnicos de campo del PDCC/IEPS, al hablar con los productores, los técnicos se dan cuenta de que los productores no están interesados en las actividades de estos componentes de forma separada y más bien requieren de subproyectos directamente productivos y generadores de ingreso que integran aspectos de diversidad cultural y manejo de recursos. Los informes del FIDA de evaluación de medio término y de supervisión posteriores identificaron correctamente esta situación y la atribuyeron a que no se habían llevado a cabo los talleres previstos destinados a los técnicos para analizar e identificar líneas de trabajo en la dirección de esos componentes, en parte debido a la presión del MAGAP por iniciar inversiones y su prioridad hacia lo agrícola. Consecuentemente, el componente de manejo de recursos naturales quedó distribuido entre las actividades previstas de los otros componentes del PDCC y el énfasis de las actividades de rehabilitación de la cultura quedó integrado en inversiones en torno principalmente a turismo comunitario que genera ingreso. A través de estos subproyectos se ha puesto en valor por ejemplo la cultura indígena, los recursos de la selva y se rescatan costumbres y formas de vida.
110. **La pertinencia de la cartera apoyada por el FIDA se vio afectada por la limitada atención en conjunto a facilitar el acceso a servicios financieros.** Aunque los cuatro proyectos de la cartera del FIDA propuesta por el COSOP identificaron la necesidad de mejorar el acceso de los pobres rurales a los servicios financieros, sólo el PRODEPINE incluyó este componente en su diseño.⁵⁴ La cartera del FIDA, por lo tanto, perdió coherencia con las necesidades de los pobres rurales al omitir este componente en los diseños de los otros proyectos. Además, la ausencia de este componente le restó a la cartera del FIDA coherencia con los objetivos del gobierno, con las políticas sectoriales pertinentes del FIDA en cuanto a financiación rural y con las esferas de intervención que habían sido propuestas por el COSOP. Cabe señalar que en el PDCC la falta de apoyo al acceso a servicios financieros trató de ser compensado con una estrategia de ahorro y crédito a nivel de las organizaciones participantes en los sub-proyectos. El diseño del nuevo PBVTR, si bien no incluye un componente específico dedicado a servicios financieros (ver discusión más adelante) sí incluye una propuesta de articulación con la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias y otras redes financieras regionales.
111. **El subcomponente financiado por el FIDA para la compra de tierras fue coherente con las necesidades de los pobres rurales, pero careció de un diseño adecuado.** El Banco Mundial incluyó un componente de USD 5,5 millones para la regularización de tierras y derechos de agua en el PRODEPINE. El FIDA participaría conjuntamente con el Gobierno del Ecuador en un subcomponente de adquisición de tierras “únicamente como un medio de mitigar posible conflictos”. Del mismo modo que la mayor parte del PRODEPINE, el componente fue diseñado, ejecutado y supervisado por el Banco, el cual definió objetivos y metas a lograrse

⁵³ Excepto, tal vez, los subproyectos de producción y comercialización de cuyes, los cuales tienen eslabones que trascienden un segmento.

⁵⁴ El informe de terminación, sin embargo, menciona un estudio hecho en 2003 cuya conclusión principal había sido que los sistemas de crédito rural ya se habían desarrollado en condiciones de mercado y que ya no se necesitaba de intervenciones adicionales del sector público. Sin embargo, en todos los lugares visitados por esta EPP se comprobó una falta notoria de acceso al crédito de la población rural pobre.

en la parte correspondiente al Banco Mundial, pero no definió el diagnóstico del problema, la localización de las áreas a ser afectadas, los objetivos o las metas a lograrse en el subcomponente de compra de tierras a financiarse por el FIDA. Se esperaba que el subcomponente del FIDA sería de USD 0,5 millones, cofinanciando USD 2 millones provistos por el Gobierno,⁵⁵ los cuales no se materializaron. Afortunadamente, el aporte del FIDA, aunque inferior a lo programado (USD 343 000), fue entregado al FEPP para su implementación, el cual ejecutó adecuadamente esta porción del subcomponente.⁵⁶

112. Con respecto a género, a pesar de estar incluido en todos los proyectos, **las estrategias de género diseñadas no han sido lo suficientemente sólidas** y no han logrado posicionar estructuralmente el tema en la concepción del proyecto ni en los ejes centrales de la intervención. En ninguno de los proyectos diseñados la dimensión de género es parte de la formulación de su finalidad, objetivos o resultados. Se han diseñado estrategias de género adjuntas al proyecto, y por tanto quedan de alguna forma desconectadas del diseño de los componentes. Por esta razón, si bien se han apoyado iniciativas de participación de las mujeres, incluyendo mujeres indígenas y mestizas, por ejemplo en las cadenas de valor (cuy, panela) el criterio de género no se han tomado en cuenta en la selección de las diferentes cadenas de valor en las que se va a intervenir, ni en la priorización de los eslabones de dichas cadenas.
113. **Los objetivos del nuevo proyecto aprobado son muy pertinentes con relación a las prioridades del gobierno y las políticas del FIDA.** El fortalecimiento institucional a nivel comunitario fue un aspecto importante en las esferas de intervención propuestas por el COSOP de 2004. El PBVTR es consistente con dicha esfera de intervención y dedica un alto porcentaje de los recursos del programa (75 %) a fondos de desarrollo para el financiamiento de subproyectos provenientes de iniciativas comunitarias. Este objetivo es altamente coherente con las políticas actuales del Gobierno del Ecuador. En efecto, el marco normativo del Programa FIDA-PBVTR se deriva de principios fundamentales establecidos en la Constitución del 2008 y elaborados en la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, la cual estipula que el gobierno promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y promoverá la diversificación productiva para el aseguramiento de la soberanía alimentaria. El Programa es también coherente con la nueva política del FIDA sobre la gestión de recursos naturales y medio ambiente ya que establecerá vínculos con iniciativas territoriales para la conservación de los páramos andinos y bosques protectores, gestión de agua, conservación in situ de la agro-biodiversidad, reforestación, y restauración de suelos.
114. Por otra parte, cabe hacer notar que los aspectos de titulación de tierras y los de apoyo a los servicios financieros no constituyen componentes explícitos del Programa a pesar de que son objetivos altamente prioritarios del gobierno. Esto se explica porque la nueva normativa establecida en la Constitución sólo permite endeudamiento externo para proyectos de infraestructura o proyectos productivos que puedan generar ingresos suficientes para repagar la deuda. En este sentido, es debatible si el apoyo a servicios financieros podría estar permitido de acuerdo al espíritu de la normativa ya que estos servicios podrían ser capaces de generar ingresos adicionales suficientes.
115. **La focalización y las prioridades geográficas** del nuevo programa han evolucionado en la dirección adecuada y son igualmente altamente pertinentes. El PBVTR abandona el enfoque de corredores. La selección de territorios en el nuevo programa deriva fundamentalmente de los indicadores de pobreza de aquellas regiones donde residen pequeños productores cuyos niveles de pobreza son mayores que en el resto del país. Por lo tanto, los territorios cubren un menor

⁵⁵ Ver sección Características de la Cartera.

⁵⁶ Ver sección Eficacia más adelante.

porcentaje de población indígena y afroecuatoriana, estimada en cerca del 25 % en el diseño original, pero cubren un mayor número de pobres rurales.

116. Con respecto al diseño del nuevo PBVTR, la formulación operativa estaba recién comenzando a definirse durante la misión de la EPP y, por lo tanto, es imposible evaluar la coherencia de dicha formulación operativa en el VMMD con los objetivos del programa. Por otra parte, cabe hacer notar que, aunque el PDIB-SL pertenece a la idea de corredores planteada en el COSOP, la implementación de este proyecto fue entregado a la unidad ejecutora del PBVTR para implementarlo bajo las mismas normativas. La implementación del programa presenta tanto desafíos como posibilidades sin precedencia. El proceso de descentralización, del cual depende la implementación del programa, es todavía incipiente y requiere de la coordinación de múltiples entidades del sector público cuyas normativas están en proceso de definición. En estas circunstancias, tal como se menciona en el informe de evaluación ex-ante del programa, "el FIDA tiene una oportunidad única en el Ecuador para demostrar que puede apoyar este proceso innovador con un enfoque programático y al mismo tiempo cumplir con su propia agenda corporativa y de políticas".⁵⁷
117. En conjunto la pertinencia de la cartera es calificada como moderadamente satisfactoria (4). La pertinencia de los proyectos más antiguos (aprobados antes de la nueva constitución) fue moderadamente insatisfactoria. Los objetivos fueron en general coherentes con las políticas del gobierno y del FIDA en el momento en que se diseñaron, pero muestran limitaciones con respecto a la atención de servicios financieros y la estrategia de género. El enfoque de focalización de PRODEPINE no fue completamente coherente con las necesidades de la mayoría de los pobres rurales. Por otro lado la pertinencia de los proyectos más recientes es satisfactoria. El PBVTR es altamente consistente con las prioridades del gobierno actual y el PDIB-SL fue entregado a la unidad ejecutora de PBVTR para implementarlo bajo las mismas normativas.

Cuadro 8

Calificaciones sobre pertinencia

<i>Primer cohorte (aprobados pre-2008)</i>	<i>Segundo cohorte (aprobados post-2008)</i>	<i>Calificación global</i>
3	5	4

C. Eficacia

118. Para evaluar la eficacia de la cartera del FIDA en el Ecuador, esta EPP busca analizar en qué medida se han alcanzado, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, los objetivos de los componentes de la cartera: a) inversión social y productiva y desarrollo de negocios; b) el fortalecimiento institucional; c) facilitar acceso a servicios financieros; d) mejora en el manejo de recursos naturales y diversidad cultural; y e) apoyo a la titulación y compra de tierras.
119. Cabe señalar el importante efecto negativo sobre la efectividad de la cartera causado por las demoras sufridas tanto en alcanzar la efectividad de los proyectos como en la implementación del PDCC. Consecuentemente, la valoración de la eficacia se limita a observar el cumplimiento de las metas de un proyecto terminado (PRODEPINE) y un proyecto con menos del 50 % de ejecución (PDCC). Los dos proyectos más recientes están apenas comenzado a implementarse (cuadro 9).

Cuadro 9

**Implementación financiera de la cartera de proyectos (1997-2012)
(31 agosto de 2012)**

⁵⁷ FIDA. Programa del PBVTR, Informe de evaluación ex ante.

	<i>Inversión total</i>	<i>% de la cartera</i>	<i>% implementación</i>
PRODEPINE	49,8	31,8	100
PDCC	24,3	15,5	55
PDIB-SL	19,9	12,7	9
PBVTR	62,8	40,1	0
TOTAL	156,8	100,0	39

Fuente: Estimado por la misión de la EPP en consulta con el Oficial de Enlace del FIDA.

Inversión social y productiva y desarrollo de negocios

120. El PRODEPINE logró producir cerca del 89 % de la meta propuesta en términos del número de proyectos propuestos en el informe de diseño (800 subproyectos de inversiones públicas-comunales). La falta de SyE y la desaparición de los equipos técnicos del PRODEPINE no permite evaluar la efectividad de estos subproyectos, ya que éstos están distribuidos a lo largo de todo el país, fueron ejecutados por el Banco Mundial hace mucho tiempo y no sería costo-efectivo para el FIDA realizar hoy un muestreo que fuera representativo del universo de subproyectos. Por otro lado, el PDCC, aunque ha aprobado 128 proyectos (cuadro 10), sólo ha terminado 65 de éstos y ha cumplido un 55 % de los desembolsos programados después de casi cinco años desde que el proyecto fue declarado efectivo en septiembre de 2007. El proyecto tiene fecha de terminación el 30 de septiembre de 2013. Esto implica que, al momento de la misión de evaluación de esta EPP en Mayo de 2012, había dudas con respecto al cumplimiento de un porcentaje razonable de las metas previstas por el PDCC antes de la terminación del proyecto. En ese momento, sin embargo, existía fuerte presión para acelerar desembolsos.⁵⁸

Cuadro 10

Subproyectos de inversión y desarrollo de negocios

<i>PRODEPINE</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Inversión (USD mill.)</i>	<i>Número de beneficiarios</i>
Infraestructura para servicios públicos	307	5,7	132 315
Infraestructura social comunitaria	67	1,1	18 767
Inversión productiva apoyo a la Producción	56	0,9	33 039
Infraestructura Productiva Comunitaria	239	4,7	148 787
Inv. ambiental y patrimonio cultural	42	0,7	43 260
Total PRODEPINE	711	13,1	376 168
PDCC	Número de proyectos	Inversión (USD mill.)	Número de familias beneficiadas
Portoviejo-La Maná	52	5,3	3 504
Pujilí-Pelileo	33	4,1	3 666
Puyos-Baños	43	4,3	3 066
Total PDCC	128	13,8	10 236

Fuente: Informe de Terminación de PRODEPINE y elaboración de la misión de la EPP con información MIES-IEPS.

⁵⁸ Los datos más recientes disponibles a Diciembre de 2012 con posterioridad a la misión de la EPP indican que la ejecución financiera total del PDCC alcanzaría el 62.3 %. Misión de Revisión y acompañamiento, FIDA. Diciembre 2012. El importante avance es en parte debido a la relativa estabilidad institucional con la que se ha contado en su agencia implementadora (MIES-IEPS) en los últimos 8 meses. La EPP no tiene elementos para valorar la eficacia, o eficiencia de los subproyectos aprobados con posterioridad a la misión.

121. **En el PRODEPINE, los subproyectos de inversión se enfocaron hacia obras de infraestructura social e infraestructura productiva, pero descuidaron el desarrollo de mercados y cadenas de valor.** Los subproyectos de infraestructura para servicios públicos incluyeron aulas, comedores, albergues, centros infantiles, agua para consumo humano, alcantarillados y centros de salud. Los subproyectos de infraestructura social comunitaria incluyeron centros de desarrollo comunitario, estaciones de radio, plantas de tratamiento de aguas y obras de energía solar. Los subproyectos de infraestructura productiva comunitaria incluyeron caminos, puentes, invernaderos, obras agro-industriales, sistemas de riego, viveros, obras de electricidad y granjas integrales. Los subproyectos de apoyo productivo incluyeron cultivos permanentes, establecimiento de pastos y producción de humus. Los subproyectos ambientales incluyeron obras de conservación de suelos, manejo de micro-cuencas y protección de eco-sistemas. Se implementaron, además, tres proyectos de patrimonio cultural. El enfoque de los proyectos de apoyo a la producción descuidó la parte de comercialización y desarrollo de mercados, una lección que fue aprendida y desarrollada en los proyectos subsiguientes del FIDA, el PDCC y el PDIB-SL.

Servicios financieros

122. La valoración de la eficacia de la cartera en lo relativo al acceso servicios financieros se limita al PRODEPINE. Los otros proyectos no incluyeron objetivos de apoyo a los servicios financieros.⁵⁹ El PRODEPINE tuvo como objetivo en este aspecto aumentar el acceso de las comunidades indígenas a recursos que les permitieran financiar actividades agrícolas y/o microempresas y facilitar sistemas financieros para proporcionar mecanismos de inversión, crédito y movilización de ahorro en la población objetivo. El proyecto estableció metas en el número y valor de micro-créditos que se otorgarían mediante incentivos creados en las instituciones financieras locales y metas en términos del número de cajas solidarias y miembros que se asociarían a estas cajas.
123. Aunque la ejecución del componente en términos de desembolsos fue muy inferior a lo programado, las metas establecidas fueron logradas en términos de número de créditos otorgados y sobrepasadas en gran magnitud en cuanto a la creación de cajas solidarias y número de miembros asociados (cuadro 11). Se obtuvo además importantes beneficios adicionales no programados: se creó una cultura de ahorro, autoestima y puntualidad en los pagos entre las mujeres asociadas a las cajas que sobrepasó las expectativas iniciales; y además el éxito de las cajas se propagó hacia la población mestiza que no había sido incluida en la población objetivo (especialmente mediante el apoyo del FEPP) tal como se describe más adelante.

Cuadro 11

Apoyo a servicios financieros. Cumplimiento de metas del componente

	<i>Ejecución</i>	<i>Meta</i>	<i>% de cumplimiento</i>
Servicios financieros (USD'000)	3 732,5	7 400	50,4
Créditos (USD'000)	2 756,1	5 430	50,8
Asistencia técnica (USD'000)	739,7	1 500	49,3
Bienes EFL (USD'000)	136,4	470	29,0
Honorarios (USD'000)	100,3	0	--
Número de créditos	2 995	3 000	99
Cajas solidarias			
Número de cajas	626	150	417
Número de miembros asociados	14 750	3 000	492

Fuente: FIDA. Informe No.1655-EC, PRODEPINE, Informe de Terminación, anexo 5.

⁵⁹ La pertinencia de la cartera perdió coherencia con las necesidades de los pobres rurales al no incluir este componente en los otros proyectos (ver sección de pertinencia).

124. El FIDA aceptó el reto de diseñar, implementar y supervisar el componente de apoyo a los SFR en medio de una extremadamente difícil situación financiera, volátil, llena de incertidumbre⁶⁰ y en un momento en que ninguna otra entidad de financiamiento internacional se atrevía a intervenir. Esto generó enormes dificultades a la implementación del componente, lo que se sumó a una cierta falta de comunicación entre el FIDA y el Banco Mundial que estaba implementando el resto del PRODEPINE y administraba los desembolsos del FIDA. La implementación del componente se retrasó por más de dos años y requirió de múltiples misiones de supervisión entre noviembre de 1998 y marzo de 2000. El componente se re-diseñó a fines de 1999 y finalmente logró funcionar normalmente logrando resultados más allá de lo esperado en el apoyo a líneas de micro-crédito grupal.
125. Por otro lado, cabe señalar que no todas las líneas de micro-crédito grupal rural creadas en las cooperativas de ahorro y crédito continuaron después de la desaparición del PRODEPINE, el crecimiento de las cajas solidarias fue desordenado y no regulado, con procedimientos diferentes en regiones diferentes, no todas las cajas creadas fueron sostenibles y muy pocas cajas se han registrado oficialmente en el CODENPE.
126. **Los servicios financieros auto gestionados se propagaron hacia la población mestiza.** La misión de la EPP tuvo la oportunidad de analizar la base de datos de la Red de Entidades Financieras Equitativas, Loja, que incluye pequeñas cooperativas de ahorro y crédito y Cajas de Ahorro,⁶¹ donde se pudo observar la propagación del concepto de cajas solidarias más allá de la población objetivo del PRODEPINE. Se crearon 23 organizaciones (promovidas por el FEPP) en las provincias de El Oro – Costa Sur, Loja – Sierra Sur y Zamora Chinchipe – Amazonia Sur. Estas organizaciones movilizaron recursos totales por USD 1,4 millones, agruparon a 4 140 socias y brindan servicio de crédito a 582 clientes, habitantes de las tres provincias. Estas Cajas comenzaron a crearse en el año 2000 como una reacción a los beneficios observados y en vista de la focalización de PRODEPINE en población indígena y afroecuatoriana. En las palabras del presidente de la Red,⁶² “porque los mestizos no teníamos opción en las Cajas del PRODEPINE”.

Género

127. **Eficacia.** Si bien la mujer ha participado en los proyectos en mayor o menor grado, en conjunto su efectividad ha sido limitada en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, a pesar del gran potencial de género de los ejes de intervención y de las cadenas seleccionadas. En el caso del PRODEPINE, los fondos asignados por el FIDA al objetivo de posicionar y empoderar a la mujer indígena a través de las cajas solidarias produjeron resultados positivos, pero fueron escasos en relación a la inversión total y no tuvieron el seguimiento y apoyo necesarios. En el caso del PDCC, el Proyecto ha logrado incluir a mujeres en los subproyectos de inversión (entre 28 % y 52 % de los beneficiarios, dependiendo de los segmentos). Por otro lado, no se han introducido acciones positivas orientadas a que la mujer puedan participar en pie de igualdad con los hombres. Tampoco se han identificado ni atendido obstáculos específicos que impiden a las mujeres participar plenamente y posicionarse en la vida organizacional y en las estructuras organizativas de los subproyectos.

Apoyo a la regularización de tierras y derechos de agua

128. Los fondos provistos por el FIDA para la compra de tierras fueron eficazmente manejados por el FEPP,⁶³ el cual, con los fondos del FIDA (USD 344 000) más fondos provistos por los beneficiarios (USD 79 000), realizó estudios de factibilidad

⁶⁰ En 1999 el país sufrió una grave crisis financiera y se había perdido completamente la confianza en el sector financiero formal.

⁶¹ Son institucionalidades de hecho, que se asimilan a las Cajas Solidarias.

⁶² Don José Caraguay.

⁶³ El FEPP es una institución privada sin fines de lucro que ha operado en el Ecuador por más de 30 años. El FEPP a través de su agencia especializada, PROTIERRAS ha sido un intermediario efectivo en el proceso de valoración de tierras ayudando al campesino pobre a negociar la compra de tierras y asistiéndolo en el proceso de titulación.

técnica y económica de las propiedades a comprar, ayudó en las negociaciones de compra y estimó las necesidades de asistencia técnica e inversiones adicionales a fin de calcular la viabilidad de las recuperaciones de los créditos concedidos para la compra de las tierras.⁶⁴ Facilitó la compra de 635,5 hectáreas que favorecieron a 155 familias, con un costo promedio de USD 655 por hectárea. Con los fondos recuperados más los intereses, el FEPP continúa financiando este tipo de operaciones (cuadro 12).

129. Para determinar adecuadamente la eficacia del subcomponente de compra de tierras financiado por el FIDA, se necesitaría determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos y metas de este subcomponente, lo cual es imposible porque el Banco Mundial, el cual diseñó el componente, no definió objetivos ni metas para la compra de tierras.⁶⁵ En cualquier caso, cabe señalar que el total de desembolsos para la compra de tierras fue menor de lo esperado, ya que el aporte del gobierno no se materializó y el desembolso del FIDA alcanzó sólo el 69 % de lo originalmente planeado.

Cuadro 12

FEPP- Compra de tierras con los recursos del FIDA

<i>Provincia</i>	<i>Cantón</i>	<i>OSG Parroquia</i>	<i>Grupo comunidad</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>Monto invertido</i>	<i>Familias beneficiarias</i>
Cotopaxi	Salcedo	Cusubamba	Consolación	100	200 000	41
Chimborazo	Guamote	Palmira	S. Juan Tipín	157,2	40 000	20
Tunguragua	Ambato	S. Fernando	Santa Ana	70	21 600	17
Cotopaxi	La Maná	Guasaganda	Punta brava	30	6 400	10
Cotopaxi	Pulili	Guangaje	Anchi Quilotoa	60	6 000	16
Cotopaxi	La Maná	Guasaganda	Santa Martha	24,3	4 000	11
Pichincha	P. Moncayo	Tupigachi	San Pablito	7	20 000	30
Imbabura	Otavalo	Quichinche	Santa Inés	80	45 000	24
Cotopaxi	Latacunga	ONOCANC	Wintza	82	40 000	12
Cotopaxi	La Maná	Guasaganda	Chinaló Alto	25	40 000	11
Total				635,5	423 000	155

Fuente: Sistema de datos de PRODEPINE.

130. La eficacia de la cartera es calificada moderadamente insatisfactoria (3). El único proyecto terminado (PRODEPINE) alcanzó buenos resultados en cajas solidarias y subproyectos de inversión, aunque no alcanzó los objetivos de apoyo a los SFR propuestos inicialmente; el otro proyecto evaluado bajo eficacia (PDCC) a pesar de importantes esfuerzos en el 2012 muestra baja probabilidad de alcanzar sus objetivos antes del cierre.

Cuadro 13

Calificaciones sobre eficacia

<i>Primer cohorte (aprobados pre-2008)</i>	<i>Segundo cohorte (aprobados post-2008)</i>	<i>Calificación global</i>
3	-	3

⁶⁴ FIDA, Informe de Terminación del PRODEPINE, noviembre de 2004.

⁶⁵ Ver Características de la cartera.

D. Eficiencia

131. La valoración de la eficiencia considera hasta qué punto los recursos han sido utilizados de manera económica para obtener los beneficios deseados. La valoración considera varios criterios; i) tasas internas de retorno de los subproyectos de inversión; ii) análisis de los costos administrativos como porcentaje de los costos totales, o de los costos por unidad de beneficio comparados con los mismos indicadores en proyectos similares o comparando lo efectuado con lo programado; y iii) eficiencia en la implementación, incluyendo retrasos en obtener la efectividad de los proyectos, o retrasos en la implementación, los cuales (*ceteris paribus*) disminuirían el valor presente neto de los beneficios esperados.
132. **La eficiencia de los subproyectos de inversión de la cartera muestra resultados mixtos.** La tasa interna de retorno de los subproyectos de inversión de la cartera fue calculada para una muestra de 51 subproyectos representativos de un total de 355 subproyectos del PRODEPINE terminados en ese momento, en 2002 (7 % del total de 711 subproyectos de PRODEPINE). Este trabajo fue hecho por la empresa consultora Central Ecuatoriana de Servicios Agropecuarios (CESA), bajo la supervisión de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).⁶⁶ El estudio concluyó que cerca del 80 % de los subproyectos evaluados tenían tasas internas de retorno aceptables. Concluyó también que al agregar los flujos netos positivos y negativos de todos los 51 proyectos, se obtenía una tasa interna de retorno económica de 15 % con un valor presente neto de USD 247,9 mil y una tasa interna de retorno financiera de 26,6 % con un valor presente neto de USD 913,9 millones (cuadro 14). Cabe hacer notar que estos valores reconocen explícitamente la dificultad de valorar los beneficios netos de los subproyectos sociales y ambientales, por lo que estos subproyectos se incluyen con flujos de beneficios netos negativos (una limitación importante del estudio), los cuales, en este análisis de CESA, se compensarían al agregarlos con los flujos netos positivos de los proyectos productivos.

Cuadro 14

Evaluación económica y financiera de los subproyectos del PRODEPINE*

	Evaluación económica		Evaluación financiera	
	TIR	NPV (12 %)	TIR	NPV (12 %)
Subproyectos				
Sociales	-	-330,4	5,03	-139,9
Productivos	27,3	779,7	41,3	1 107,5
Ambientales	-	-201,4	-	-53,7
Total	15,04	247,9	26,6	913,9

* Los resultados corresponden a flujos de beneficios netos que no incluyen costos de reposición del capital. En los resultados hay también flujos de beneficios netos incluyendo costos de reposición del capital, lo cual no es reportado aquí porque ello implicaría un doble conteo de los costos de inversión. Cabe hacer notar que los costos de mano de obra imputados (aportes de los beneficiarios) es la única diferencia entre los flujos financieros y económicos del estudio. La evaluación económica no es tradicional donde todos los insumos y productos se valoran a su costo de oportunidad.

Fuente: CESA, Evaluación el componente de Inversiones Rurales del PRODEPINE, Agosto de 2002.

133. En el caso de PDCC, aproximadamente la mitad de los 128 subproyectos aprobados estaban todavía en ejecución al momento de esta EPP (63 subproyectos) y no existía información sobre los beneficios económicos de los subproyectos terminados. Sin embargo, un reciente estudio de ocho casos realizado a solicitud del MIES-IEPS/PDCC concluyó que "los resultados alcanzados son apenas perceptibles y requieren ser consolidados", o sea, las tasas internas de retorno de esos proyectos serían claramente inferiores al costo de oportunidad del capital invertido. Esta EPP comprobó, sin embargo, que se está comenzando a

⁶⁶ CESA, Evaluación el componente de Inversiones Rurales del PRODEPINE, agosto de 2002.

implementar un proceso de SyE en el PDCC que eventualmente producirá resultados que permitirán calcular la tasa interna de retorno de una muestra más representativa de subproyectos. El PDIB-SL y el PBVTR no han comenzado todavía, por lo tanto no se puede estimar su eficiencia. Sin embargo, el PBVTR espera implementar subproyectos agro-ecológicos cuyas tasas internas de retorno fueron estimadas por estudios realizados bajo el auspicio de la FAO. Esos estimados, sin embargo, parecerían como inusualmente elevados.

134. **Las tasas internas de retorno de proyectos agro-ecológicos y de subproyectos de infraestructura productiva en el PBVTR no son razonables.** El equipo de preparación del PBVTR utilizó los resultados de dos estudios que se habían realizado bajo el auspicio de la FAO para estimar las tasas internas de retorno de subproyectos agroecológicos. Sin embargo, los resultados se basan en una agregación de costos y beneficios derivada de ingresos incrementales obtenidos en modelos de subproyectos agro-ecológicos y subproyectos de infraestructura productiva cuyos resultados son exageradamente optimistas y difícilmente cercanos a la realidad. Los modelos de subproyectos agro-ecológicos muestran tasas internas de retorno con valores extremadamente altos, por ejemplo de 166 % para la producción de col, 163 % para la producción de Melloco o 151 % para la producción de pasto mezcla. Los modelos de subproyectos de infraestructura productiva también muestran resultados poco reales: 104 % para el frejol de riego, 101 % para el tomate, 72 % para el cuy y 42 % para el pimiento.⁶⁷
135. **La eficiencia del componente de servicios financieros mejoró notablemente gracias a la creación de cajas solidarias.** El menor volumen de gastos ejecutados en el componente de servicios financieros y el mayor número de cajas solidarias y de miembros beneficiados resultó en una notable mejoría en la eficiencia del componente de servicios financieros, muy por encima de la eficiencia esperada al inicio del programa. En efecto, el componente de servicios financieros tenía como meta crear 150 cajas solidarias y conseguir 3 000 miembros. En cambio, se crearon 626 cajas y 14 750 miembros. Esto implica que el gasto total del componente de servicios financieros por unidad de beneficiario o por unidad de caja solidaria creada, fue de sólo el 10 % o 12 % de lo inicialmente esperado (cuadro 15).

Cuadro 15

Eficiencia del componente de servicios financieros (PRODEPINE)

	Meta* (USD'000)	Ejecutado (USD'000)	Ejecutado/Meta
(1) Total gastos en servicios financieros	7 400	3 732.5	0,50
(2) Número de cajas solidarias	150	626	4,17
(3) Número de miembros asociados	3 000	14 750	4,92
Indicadores			
(1)/(2)	49,3	5,96	0,12
(1)/(3)	2,47	0,25	0,10

* Incluye todos los gastos en servicios financieros, no sólo lo gastado en las cajas.
Fuente: Sección de eficacia.

136. **Los períodos de demora han sido anormalmente elevados para dos proyectos y se redujeron substancialmente en la última operación, el PBVTR.** Los períodos de demora entre la aprobación por la Junta Ejecutiva del FIDA y la efectividad del préstamo han sido anormalmente elevados para dos

⁶⁷ Estos valores no sólo son poco reales, sino que, aún si fueran reales, serían irrazonables porque representarían erradamente los beneficios netos de los proyectos. En efecto, mientras mayor sea la diferencia entre la tasa interna de retorno y el costo de oportunidad del capital (un 12 % en los casos presentados), peor es la calidad de la información que entrega la tasa interna de retorno, ya que el cálculo de este indicador presupone que el 100 % de los beneficios netos de cada año se reinvierten totalmente a la misma tasa interna de retorno, un supuesto completamente no razonable con los resultados expuestos.

proyectos (PDCC y PDIB-SL) programados en 2004 por el COSOP. Los otros dos proyectos de la cartera evaluada (PRODEPINE y PBVTR) muestran períodos normales de demora, muy inferiores al promedio de América Latina e inferiores también al promedio de todos los proyectos del FIDA.

Cuadro 16

Períodos de demora entre aprobación y efectividad de la Cartera

	<i>Aprobación</i>	<i>Efectividad</i>	<i>Meses de demora</i>
PRODEPINE	4/12/97	02/11/98	11
PDCC	2/12/04	25/09/07	33,8
PDIB-SL	15/09/09	04/03/11	17,6
PBVTR	15/09/11	05/12	8
Banco Mundial (Chimborazo)	06/12/07	07/07/08	8
América Latina y el Caribe			22
FIDA			13,5

Fuente: FIDA, Informe de Revisión, abril de 2012.

137. **Los cambios en los anclajes de los proyectos consecuencia de cambios en las prioridades institucionales del gobierno han generado importantes demoras en la efectividad e implementación del PDCC y del PDIB-SL.** Estas dos operaciones pertenecen a la cartera de proyectos propuesta por el COSOP, el cual se esperaba que estaría vigente entre los años 2004 y 2008, un período que fue testigo de una continuada inestabilidad institucional y un alto nivel de rotación de las autoridades.⁶⁸
138. El proyecto PDCC diseñado conjuntamente con la estrategia del COSOP entre 2003 y 2004 y aprobado en diciembre de 2004 buscó conseguir efectividad durante este período altamente inestable. El diseño inicial proponía que el proyecto fuera ejecutado y cofinanciado por el Fondo Ecuatoriano-Canadiense para el Desarrollo, lo cual no fue aceptado por el Gobierno del Ecuador, el cual asumió la responsabilidad de cofinanciamiento en 2006.⁶⁹ El PDCC finalmente logró efectividad en septiembre del 2007, durante la primera administración del Presidente Correa, e inició actividades bajo la implementación de una Unidad Ejecutora en el MAGAP. En abril de 2009, el Presidente de la República dispuso, mediante Decreto Ejecutivo, el traslado de la Unidad Ejecutora del MAGAP al IEPS. Esto requirió una enmienda al Convenio de Préstamo que necesitó de un largo proceso de negociación y aprobación. La enmienda finalmente se suscribió en agosto de 2010. Mientras tanto, al cerrarse la cuenta bancaria del proyecto cuando éste fue transferido al IEPS, se paralizó el proyecto, impidiéndose los desembolsos y transacciones bancarias. Por otra parte, la implementación del proyecto tuvo que adaptarse a las políticas y normas del IEPS, las cuales no eran completamente coherentes con las normas de operación previstas en el PDCC, lo cual ha demorado aún más de lo esperado el proceso de desembolsos.⁷⁰
139. La implementación del PDCC sufrió además demoras debido a atrasos en recibir los fondos de la contraparte nacional. Por ejemplo, el espacio fiscal para la ejecución del Plan Operativo Anual (POA) de 2011 fue reducido por SENPLADES de USD 4,37 millones (USD 3,22 millones del FIDA y USD 1,15 millones del Gobierno)

⁶⁸ El Congreso derrocó al Presidente Gutiérrez en abril de 2005. El Vice-presidente Alfredo Palacio asumió la presidencia hasta enero de 2007. El Presidente Correa había sido elegido en octubre del 2006 y asumió la presidencia después de Alfredo Palacio. La autoridad electoral destituyó a 57 miembros del Congreso en 2007 y se eligió una Asamblea Nacional en septiembre para escribir una nueva Constitución. La nueva Constitución se aprobó en 2008. En ese mismo año, como resultado de una auditoría llevada a cabo por la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (en la cual se considera la financiación del PRODEPINE como deuda ilegítima), el gobierno declara un incumplimiento de la deuda de bonos del Gobierno. El Presidente Correa inició una nueva administración en 2009 (ver sección Contexto de País).

⁶⁹ Ver autoevaluación de LAC-FIDA.

⁷⁰ Ver sección de Pertinencia acerca de pérdida de coherencia debido a la gestión.

a USD 1,5 millones considerando únicamente los recursos del FIDA. El proyecto había sido calificado como "en riesgo" en el período 2009-2010, como resultado de insuficiencias en la capacidad organizacional/de gestión y recursos humanos de la unidad implementadora; insuficiente o demorada puesta a disposición de fondos de contrapartida; débil estrategia de implementación y débil capacidad de planificación, monitoreo y evaluación. Sin embargo, en el período más reciente 2011-2012, los avances en varias áreas han permitido recalificarlo como proyecto "no en riesgo".

140. Con respecto al PDIB-SL, el proyecto fue diseñado en el período 2005-2006 para cubrir un corredor en el área norte del país, cerca de la frontera con Colombia. Se había designado como entidad auspiciante a la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales (2007-2008). Sin embargo, un incidente fronterizo con Colombia que llevó a la ruptura de relaciones entre los dos países en 2008 trajo consigo una serie de inconvenientes derivados de la situación de seguridad en la frontera. Ello repercutió en la decisión acerca de la institución más adecuada para alojar el proyecto y, por lo tanto, cuál sería la contraparte. En estas circunstancias, la implementación fue entregada a la STPE, lo cual generó discusiones institucionales que detuvieron la tramitación del financiamiento. Además, la negociación del PDIB-SL (junto con muchos otros proyectos de cooperación) fue automáticamente cancelada a raíz de la publicación del informe de la Comisión de Auditoría del Crédito Público (ver contexto de país II.C). El proyecto fue finalmente negociado en noviembre de 2009. Sin embargo, cuando se creó el VMDR en el MAGAP, el gobierno entregó el proyecto para ser ejecutado por este ministerio, lo cual requirió enmiendas al convenio de préstamo, el cual fue finalmente suscrito recién en septiembre de 2011. Es así que, sólo en el 2012 este proyecto se encuentra listo para entrar en operación. Será ejecutado conjuntamente con el PBVTR por la misma unidad ejecutora del MAGAP, siguiendo los lineamientos de las nuevas políticas del Buen Vivir Rural.
141. **Los problemas de gestión de la cartera del FIDA se han traducido en gastos administrativos anormalmente elevados.** Los proyectos PDCC y PRODEPINE han sostenido gastos administrativos anormalmente elevados debido a los problemas de gestión sufridos en su implementación.⁷¹ A fines del año 2011, el PDCC había gastado el 74 % de lo presupuestado para gastos de administración, en circunstancias de que sólo se había implementado un 42 % del total de desembolsos previstos. Esto permite presumir que, a menos que haya cambios substanciales en el manejo del resto del proyecto, los gastos de administración, como porcentaje de los gastos totales, serán mucho más elevados que lo normal de LAC o del FIDA al término de la ejecución de este proyecto en 2013.
142. En el caso del PRODEPINE, la participación del FIDA fue especialmente negativa en términos de eficiencia administrativa. El FIDA invirtió la mitad de lo esperado en el componente específico del FIDA, servicios financieros, aunque los costos de operación fueron sólo ligeramente inferiores a lo programado. De este modo, los costos administrativos ejecutados como porcentaje de los costos totales resultaron ser casi el doble de los costos originales (cuadro 17). Por otra parte, el FIDA asumió los costos no programados en honorarios del personal de la Unidad de Administración del Proyecto y de las Unidades Regionales del Proyecto en 2003 y 2004, cuando el Banco Mundial cerró operaciones y el FIDA continuó funcionando hasta el cierre del proyecto en junio de 2004. La mantención de estas unidades, conceptualmente, podrían considerarse como gastos de la gestión del proyecto,⁷² lo

⁷¹ Es muy temprano todavía para analizar los gastos administrativos de PDIB-SL y PBVTR por cuanto estos proyectos están recién comenzando.

⁷² Aun cuando para fines contables, el financiamiento concedido por FIDA para honorarios del personal de la Unidad de Administración del Programa y de las Unidades Regionales del Proyecto en 2003 y 2004 se había cargado a la categoría de asistencia técnica a intermediarios financieros, lo cual fue esclarecido en el informe de terminación de LAC. Una interpretación alternativa sería considerar estos gastos como fortalecimiento institucional transitorio. Informe No. 1655-EC, Informe de Terminación del PRODEPINE, noviembre de 2004.

cual elevaría el porcentaje de gastos administrativos como parte del total de gastos a 37,3 % (cuadro 17), lo cual representa niveles muy por encima de lo usual.

Cuadro 17

PRODEPINE. Costos operativos de los servicios financieros

	USD 000'	%	USD 000'	%	USD 000'	%
Servicios financieros	7 400	100	6 244,9	100	3 732,5	100
Costos operativos	480	6,5	484,4	7,8	464	12,4
Honorarios de la Unidad de Administración del Programa y las Unidades Regionales del Proyecto	0	0	0	0	931,0	24,9

Fuente: FIDA. Informe No.1655-EC, PRODEPINE, Informe de Terminación, anexo 5.

143. **Las demoras de implementación contribuyen a generar desembolsos netos negativos del FIDA al país.** Cabe señalar por último que las demoras, en general, no sólo reducen el valor presente neto de los beneficios esperados, sino que además contribuyen a generar flujos netos negativos en los desembolsos del FIDA al país. Los flujos netos (desembolsos menos amortizaciones) del FIDA al Ecuador han sido afectados negativamente por la falta de nuevos proyectos entre 1997 y 2004, por las demoras entre aprobación y efectividad de los proyectos aprobados después del COSOP y la lentitud de los desembolsos de dichos proyectos. En efecto, el último proyecto aprobado antes del COSOP fue el PRODEPINE, el cual se aprobó en 1997 y comenzó a desembolsar a comienzos de 1999. Esto contribuyó a un flujo positivo de fondos entre los años 1999 y 2002. Las demoras en obtener aprobación y efectividad, y la lentitud de los desembolsos del PDCC generaron un flujo negativo en todo el período 2003-2010. El PDIB-SL (aprobado en 2009) no se declaró efectivo hasta marzo de 2011 y recién comenzó a desembolsar en 2012, coincidiendo con el cumplimiento del plazo del periodo de gracia, lo cual incide en el aprovechamiento eficiente de esta condición del préstamo. Esta EPP concuerda con la observación presentada en la auto-evaluación del programa hecha por el Gobierno del Ecuador, en la cual se indica que "la cooperación FIDA-Ecuador, que se inició en 1978, no ha sido completamente potenciada". La implementación eficiente del nuevo PDIB-SL, del PBVTR y la programación del nuevo COSOP en 2013 deberían revertir esta situación.

Cuadro 18

Desembolsos netos de FIDA al país (1995-2010)

Período	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Desembolsos netos (USD millones)	4,3	12,9	-6,3	-4,5

Fuente: Banco Mundial, *World Data Bank, WDI and Global Development Finance*.

144. La eficiencia de la cartera de los dos proyectos evaluados es calificada como moderadamente insatisfactoria (3). La tasa interna de retorno de los subproyectos de inversión muestra resultados mixtos. Por otro lado la cartera se ha visto afectada negativamente por demoras en la ejecución de los proyectos, principalmente debido a inestabilidad política y a importantes cambios institucionales ocurridos durante el período de aprobación y ejecución. Los problemas de gestión de la cartera del FIDA se han traducido en gastos administrativos anormalmente elevados. El apoyo a cajas solidarias, sin embargo, fue altamente eficiente.

E. Impacto sobre la pobreza rural

145. La valoración del impacto sobre la pobreza rural sólo ha podido efectuarse a través de la contribución de dos proyectos, uno de ellos terminado (PRODEPINE) y otro en implementación con cerca de un 50 % de los recursos ejecutados (PDCC). Por otro lado, la información disponible para valorar el impacto es limitada. El PRODEPINE, tuvo un sistema de SyE muy débil, no preparó de antemano una línea de base y los equipos implementadores del proyecto ya no existen. Esta EPP consideró que no sería costo-efectivo desde el punto de vista del FIDA realizar una investigación independiente del impacto del PRODEPINE ya que los subproyectos de esta operación se encuentran diseminados a lo largo de todo el país. Por otra parte, el FIDA participó sólo marginalmente en la ejecución de dicho proyecto. Por lo tanto, el análisis beneficio-costado del uso de los recursos de esta EPP no justifica la investigación.
146. **Ingreso y activos de los hogares.** La información existente no permite determinar el impacto de la cartera sobre los ingresos y activos de los beneficiarios. No existe una medición del efecto de los proyectos sobre los ingresos de los beneficiarios que pudiera ser comparada con los ingresos de una población similar no beneficiaria. La evaluación intermedia del PRODEPINE⁷³ se limitó a mencionar que el impacto en las regiones afectadas por el proyecto "se refleja en buena parte en el monto de la inversión". Sin embargo, la evaluación de impacto busca medir el retorno de la inversión sobre el bienestar de los beneficiarios, no simplemente el monto de la inversión.
147. La mayor parte de los efectos directos sobre los ingresos y activos de los beneficiarios se derivan de los subproyectos productivos, del mayor acceso al crédito proveniente de las cajas solidarias y de la apreciación en el valor de las tierras compradas o legalizadas. De manera indirecta derivan además de los subproyectos de infraestructura social (agua potable y de riego, luz eléctrica, aulas escolares, centros de salud y de desarrollo infantil). En vista de que el 80 % de la muestra evaluada en los subproyectos del PRODEPINE mostró resultados aceptables (ver eficiencia), ello permitiría sugerir que los ingresos de los beneficiarios aumentaron. Del mismo modo, los beneficios obtenidos de las cajas solidarias fueron bastante mejor de lo esperado y los resultados positivos de la compra y legalización de tierras (ver eficacia) representa un aumento en los activos de los beneficiarios. Por otra parte, aunque es muy temprano todavía para estimar el impacto sobre los ingresos de los beneficiarios en el PDCC, una encuesta de auto-percepción realizada por el IEPS/PDCC encontró que 4 148 familias respondieron que sus ingresos habían mejorado. El proyecto está construyendo además una línea de base para los nuevos subproyectos y recuperando información en los antiguos.
148. Adicionalmente, evidencia anecdótica derivada de las entrevistas realizadas por la misión de evaluación intermedia del PRODEPINE muestra que mejoró la crianza de animales menores (cuyes y conejos) los cuales, a criterio de la mujer indígena, constituyen una caja de ahorro, y se venden cuando hay necesidades en el hogar; se logró una cierta diversificación de cultivos con especies de ciclo corto (hortalizas) y productos agrícolas, lo cual contribuye a asegurar un flujo de ingresos más regular. Sin embargo, no ha habido todavía una cuantificación del efecto de estas acciones sobre el bienestar social de los beneficiarios. Del mismo modo, el informe de evaluación de medio término del PDCC reportó correctamente la ausencia de medición de los efectos sobre los ingresos y activos de los beneficiarios.
149. En vista de la falta de una línea de base y la limitada evidencia disponible para medir rigurosamente el impacto sobre los ingresos y activos de los beneficiarios, la EPP no califica el impacto en este dominio.

⁷³ PRODEPINE, Evaluación Intermedia, Informe No. 1503-EC, julio de 2004.

150. **Capital social y humano.** El impacto de la cartera sobre el capital social muestra resultados mixtos a través de los componentes del PRODEPINE y PDCC. El fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas fue financiado, ejecutado y supervisado por el Banco Mundial en el PRODEPINE. A través de este componente se incrementó la capacidad de las comunidades y organizaciones indígenas y afroecuatorianas para planificar y ejecutar iniciativas de desarrollo de acuerdo a sus normas culturales. El componente mejoró las relaciones entre el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y las OSG. El proyecto capacitó 110 OSG y organización de tercer grado (OTG) en diseño, ejecución, SyE de proyectos, pero el constante cambio de dirigentes desarticuló este proceso de capacitación. El PRODEPINE apoyó también la gestión contable y administrativa y las redes locales de paralegales que facilitaron el arbitraje de tierras; también movilizó mano de obra local mediante el método tradicional de ayuda mutua conocido como "minga" (reforzando así el capital social de la red comunitaria).
151. Por otra parte, aunque las organizaciones de segundo y tercer grado se fortalecieron, el proyecto no fortaleció a las organizaciones a nivel comunitario, las cuales no estaban capacitadas para la autogestión. La evaluación intermedia del PRODEPINE concluyó que el proyecto estableció poca comunicación entre las OSG las cuales no tenían mecanismos suficientes para empoderar a las comunidades. Asimismo, el proyecto tendió a generar divisiones entre diversas organizaciones indígenas al favorecer a algunas más que a otras. Esta EPP concuerda con la autoevaluación del Gobierno del Ecuador que observó que a pesar de ser un proyecto con una estrategia diferenciada para un grupo focal específico PRODEPINE "tendió a desconocer la realidad socio cultural, así como el carácter y formas propias de las organización de los pueblos indígenas y negros considerando a todas como organizaciones campesinas o gremiales, desconociendo su carácter de pueblos y nacionalidades indígenas, así como sus procesos históricos de organización".⁷⁴ Del mismo modo, esta EPP concuerda también con las observaciones del Informe de Terminación del Proyecto⁷⁵ en cuanto a que "la organización nacional de mayor peso (casi un 70 % de los indígenas), la CONAIE, se había retirado del CODENPE y se enfrentaba al Gobierno de la época (en 2004), con serias desavenencias internas".
152. El PDCC elaboró planes de desarrollo en varios municipios (Pelileo, Pillaro, Santa Clara, Arajuno, Mera y Manga del Cura). Sin embargo, debido a la reciente aprobación del nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que reglamenta las funciones de los GAD, estos planes ahora sólo servirán de insumo para los planes que cada GAD tendrá que elaborar o validar según su nivel administrativo (consejos provinciales, gobiernos cantonales y juntas parroquiales).
153. Con respecto al **capital humano**, prácticamente todos los componentes de los proyectos PRODEPINE y PDCC incluyen inversiones en desarrollo de capital humano, incluyendo preparación de planes de desarrollo, formulación de proyectos o capacitación legal. También se formaron recursos humanos a través de programas de becas destinadas a financiar estudios universitarios, de postgrado, bachillerato compensatorio y de capacitación semi-formal. Se formaron paralegales indígenas y afro-descendientes para la regularización de tierras. Los beneficiarios fueron capacitados y recibieron asistencia técnica para la preparación de pequeños proyectos de inversión, incluyendo estudios de pre-inversión y se incluyó capacitación para la gestión administrativa y financiera y para la formulación de políticas y planes de desarrollo. En el PDCC los beneficiarios se capacitaron en la preparación de planes de desarrollo local y capacitación de mujeres para la formulación de subproyectos comunitarios. No existe, sin embargo, una medición

⁷⁴ Auto-evaluación de la Cooperación del FIDA en el Ecuador, sección 1.3, Apreciaciones de la Evaluación, julio de 2012.

⁷⁵ FIDA, División de América Latina y el Caribe, Informe No. 1655-EC, noviembre de 2004.

- rigurosa del impacto de estas inversiones en capital humano⁷⁶. El impacto sobre capital humano y social es calificado como moderadamente satisfactorio (4).
154. **Seguridad alimentaria.** Tanto el PRODEPINE como el PDCC tuvieron efectos positivos sobre la seguridad alimentaria. El impacto en la seguridad alimentaria no fue un objetivo explícito del PRODEPINE. Sin embargo, las familias entrevistadas por la misión de evaluación intermedia del PRODEPINE identificaron seguridad alimentaria como uno de los impactos positivos del proyecto. Incluso algunos subproyectos, no directamente relacionados con seguridad alimentaria tales como aulas escolares, albergues y centros infantiles, mejoraron la seguridad alimentaria al establecer alianzas estratégicas con programas estatales o privados que promocionan programas de desayunos o almuerzos escolares.
155. Los proyectos de adjudicación de tierras también produjeron impacto en la seguridad alimentaria de las familias, ya que la adjudicación de tierras aumenta los incentivos para dedicar tiempo a los cultivos y al cuidado de la tierra. El PDCC avanzó hacia la seguridad alimentaria en varios de sus subproyectos. No ha habido, sin embargo, una medición rigurosa de estos impactos.⁷⁷ Calificación: moderadamente satisfactoria (4).
156. **Recursos naturales y medio ambiente.** La evaluación intermedia del PRODEPINE concluyó que el proyecto ha apoyado la preservación y conservación del medio ambiente, particularmente de los ecosistemas frágiles como son el páramo, bosques andinos y foresta tropical. Sin embargo, no es evidente que los planes de manejo expedidos por el proyecto se estén cumpliendo, dado que las comunidades requieren de mayor capacitación para hacerlo. En el PDCC se han ejecutado dos subproyectos específicamente dirigidos a la recuperación ambiental y al saneamiento básico: el subproyecto fortalecimiento y manejo de fincas integrales para seguridad alimentaria, comercialización y recuperación ambiental en familias de la asociación de campesinos San Antonio y un subproyecto de capacitación de promotores campesinos "Agua para consumo humano", cuyo ejecutor ha sido el gobierno provincial de Pastaza. Las áreas dedicadas al cultivo de caña de azúcar son el resultado de la colonización iniciada en la mitad del siglo pasado, el PDCC para reducir el impacto sobre los suelos implementó con el municipio un sub proyecto destinado a la producción de abono orgánico, varios agricultores-paneleros acceden a estos insumos que mejoran la fertilidad de los suelos.
157. Por otra parte, algunas de las actividades productivas apoyadas por el PDCC contribuyen al manejo sostenible de recursos naturales. Tanto la piscicultura como la producción de panela contribuyen a disminuir la presión antrópica sobre el medio forestal, en cuanto se trata de actividades productivas más rentables, con menos riesgos y menos costos en términos de jornales de trabajo, comparada con la extracción maderera o el cultivo de la naranjilla. Aun considerando una posible expansión de la superficie cultivada de caña, el impacto sobre el bosque debería ser casi nulo, en cuanto cada familia campesina en la provincia posee alrededor de 40 hectáreas de tierra de las cuales dedica generalmente no más de tres a cinco hectáreas para el cultivo de la caña de azúcar. El impacto sobre recursos naturales y medio ambiente es calificado como moderadamente satisfactorio (4).
158. **Instituciones y políticas.** El impacto en este ámbito es significativo, si bien se limita principalmente a lo alcanzado por un proyecto (PRODEPINE) a través de su componente de fortalecimiento institucional.⁷⁸ Esta EPP concuerda con el informe

⁷⁶ Esta evaluación se tiene programada para el 2013 reconociendo que los impactos solo serán apreciables a mediano y largo plazo.

⁷⁷ Así por ejemplo, el marco lógico actualizado de PDCC, con indicación de los avances hechos respecto de los objetivos, efectos y productos no muestra cual es el número de familias que han mejorado su seguridad alimentaria, aunque éste es uno de los indicadores cuyo seguimiento es requerido por el marco lógico. Una evaluación de impactos está programada para 2013.

⁷⁸ El FIDA participó con 7 % de la financiación de este componente, cuya ejecución, implementación, supervisión y la mayor parte de la financiación estuvieron a cargo del Banco Mundial.

de evaluación intermedia del PRODEPINE que concluyó que “el impacto en las instituciones, políticas y marcos regulatorios ha sido significativo en apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo de CODENPE y de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano y los Planes de Desarrollo Local. Se lograron además importantes resultados como: i) la presentación al Congreso para aprobación de la ley de nacionalidades y pueblos; ii) la elaboración de ley que reconoce los sistemas tradicionales de salud; y, iii) la promulgación de varias leyes que protegen culturas indígenas, la niñez y adolescencia, administración judicial, educación bilingüe y participación ciudadana. Para apoyar la administración descentralizada de CODENPE, el componente estableció y equipó siete oficinas regionales. El proyecto fue exitoso en preparar y presentar ante el Congreso Nacional la Ley Especial para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en el Ecuador”.

159. El aporte del PRODEPINE a la creación de líneas de micro-crédito grupal significó un aporte significativo al sistema financiero rural en el Ecuador. El país había sufrido la crisis financiera más grande de su historia en 1999 y se había perdido completamente la confianza en el sector financiero formal. Consecuentemente, las cooperativas de ahorro y crédito estaban experimentando un considerable crecimiento, pero no siempre eficientemente regulado, y estaban apareciendo nuevas formas de autofinanciamiento en las localidades, especialmente en el sector rural. Cabe señalar además que varias organizaciones participantes de sub-proyectos financiados por el PDCC han generado también cajas de ahorro y crédito.
160. El concepto de servicios financieros auto-gestionados en pequeñas comunidades rurales pobres reviste mayor importancia hoy, después de la instauración de la nueva Constitución Política del Estado y de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, las cuales reconocen estos servicios como parte del sistema financiero popular. Dada la prioridad que le ha otorgado el presente gobierno al sistema de finanzas populares y solidarias, la experiencia del FIDA con este componente de SFR constituye una base para la sistematización y aprendizaje en buenas prácticas futuras en este campo. En conjunto el impacto sobre instituciones y políticas es calificado como satisfactorio (5), si bien se limita principalmente a lo alcanzado por un solo proyecto.

F. Otros criterios de evaluación

161. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad de la cartera se centra en determinar la probabilidad de que los beneficios netos de los proyectos continúen después del cierre de dichos proyectos. Esta EPP analiza la sostenibilidad de un proyecto terminado (PRODEPINE) y las perspectivas de sostenibilidad de un proyecto en curso (PDCC).
162. La sostenibilidad del PRODEPINE depende de la permanencia de las instituciones que se crearon para su administración, de su capacidad para sostenerse con recursos propios, de la probabilidad de que éste continúe con financiamiento del Gobierno del Ecuador, de la permanencia de las organizaciones de base creadas y de la probabilidad de que otros proyectos financiados por el FIDA u otros organismos financieros aumenten la escala de intervención con proyectos similares. Todos estos elementos son generalmente definidos al prepararse una estrategia de salida al final de cada proyecto. No obstante, el PRODEPINE no tuvo una clara estrategia de salida.
163. El informe de terminación del PRODEPINE concluyó en 2004 que este proyecto no era sostenible sin aportes externos adicionales, los cuales no se produjeron. Los logros alcanzados en la primera etapa del PRODEPINE en cuanto a inversiones rurales eran todavía muy incipientes y sólo cubrían marginalmente las enormes demandas insatisfechas de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas rurales. Asimismo, el informe de evaluación intermedia destaca que la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura es cuestionable debido a que las comunidades no fueron capacitadas para mantener dichos proyectos y que el fortalecimiento de las OSG/OTG es un proceso de largo plazo que necesita continuar con seguimiento y

apoyo. La misión de la EPP tuvo la oportunidad de visitar algunas áreas de influencia del PRODEPINE en las cuales los proyectos habían desaparecido o no estaban funcionando bien. En este sentido, la EPP concuerda con la observación hecha por la autoevaluación del Gobierno del Ecuador de que PRODEPINE presentó "obras incompletas, falta de asistencia técnica/acompañamiento y falta de recursos para la operación".

164. Las organizaciones de mujeres que conformaron cajas solidarias recibieron una capacitación inicial pero después tuvieron muy poco seguimiento y apoyo, entre el 2004 (cierre del proyecto) y el 2009 en que son convocadas por el CODENPE. El FIDA apoyó al CODENPE en el diseño del programa Capitalización y fortalecimiento de las cajas solidarias de mujeres indígenas y negras del Ecuador y que fue implementado por el propio CODENPE. Las Cajas Solidarias, al registrarse en el CODENPE, se legalizan y reciben asistencia técnica, seguimiento y apoyo, pero sólo un pequeño porcentaje de ellas se ha registrado hasta ahora (ver Eficacia).
165. Con respecto al PDCC, varias de las organizaciones participantes cuentan con procesos organizativos con anterioridad a la implementación del proyecto, por lo que el aporte del PDCC ha contribuido a complementar especialmente los procesos productivos, y se han previsto estrategias destinadas a mejorar el desempeño micro-empresarial apuntalados en planes de negocios y fortalecimiento gerencial. Por otro lado, a pesar de estos avances, la sostenibilidad podría correr riesgo debido a las limitadas capacidades de otras organizaciones, que están sólo comenzando a desarrollar capacidades empresariales. La capacidad de los equipos provinciales también es limitada y enfrentan restricciones de tiempo dedicado al seguimiento. La sostenibilidad del programa en su conjunto se califica moderadamente satisfactoria (4).

Innovación, y ampliación de alcance

166. **Innovación.** La cartera del FIDA en el Ecuador ha propuesto varias innovaciones en el diseño de sus proyectos en áreas tan diversas como el desarrollo de capacidades en las organizaciones beneficiarias (incluyendo la transferencia de recursos financieros a las organizaciones para que sean ellas las que administren y ejecuten recursos), de sistemas financieros privados en el sector rural, de mercados privados de asistencia técnica, de recursos financieros para el manejo de recursos naturales, de incentivos para el mejoramiento del patrimonio cultural, de cadenas de valor en el sistema productivo rural y de sistemas agroecológicos con iniciativas de conservación ambiental. La mayor parte de estas innovaciones, sin embargo, están todavía por implementarse en los proyectos PDCC, PDIB-SL y PBVTR. Por otra parte, las innovaciones propuestas por el único proyecto terminado, PRODEPINE, muestran algunos resultados positivos, pero que no han sido replicados o ampliados en su alcance.
167. El informe de evaluación intermedia concluyó que el enfoque de "desarrollo con identidad" del PRODEPINE podría considerarse como una actividad piloto exitosa que se podría replicar en una escala mucho mayor. Esta innovación permite mejorar la capacidad de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas para promover su propio desarrollo en base a iniciativas locales.
168. Otra actividad innovadora consistió en implementar un sistema financiero privado (crédito y ahorro) de dos niveles, con instituciones financieras de segundo piso desembolsando préstamos a instituciones financieras de primer piso y garantizando la observación de los principios, normas y reglamentos en materia de crédito, lo cual sólo había sido autorizado en el pasado para las instituciones financieras del sector público. El proyecto se ajustaría a claros principios de mercado en lo concerniente a la distribución y transferencia de fondos, con la adopción de mecanismos participativos para el control y la gestión del sistema.
169. Además, en el contexto específico de las comunidades indígenas que participaron en el PRODEPINE, la estrategia de crear asociaciones de mujeres en torno a las

cajas solidarias fue una estrategia exitosa e inédita en el país, especialmente por tratarse de sociedades fuertemente patriarcales. Por primera vez las mujeres indígenas se convirtieron en sujeto de crédito de un sistema alternativo.

170. El PDCC ha introducido la modalidad de contratación de asistencia técnica directa a través de las comunidades y concursos para la asignación de recursos del proyecto. Finalmente cabe destacar la futura introducción con apoyo del GEF de un mecanismo de pagos por servicios medio ambientales.
171. La EPP encontró algunos casos en los que las iniciativas apoyadas por el FIDA están siendo ampliadas, tanto al interno de las organizaciones, como en el territorio a través de cadenas de valor focalizadas. Por otro lado no encontró evidencias de iniciativas que hayan sido replicadas o ampliadas en su alcance en el país, tanto por el gobierno, o por otras organizaciones de desarrollo.
172. En resumen, si bien se reconoce la voluntad dedicada a introducir valiosas innovaciones, las iniciativas se han dispersado en múltiples aspectos sin una agenda y prioridades claras que permitan concentrar esfuerzos y obtener mayores resultados. Por otro lado, si bien se han dado casos de ampliación de alcance a nivel de las organizaciones, éstas son de escala reducida; no se ha producido replicación o ampliación de alcance por parte del gobierno (de particular importancia en el caso de un país de renta media como el Ecuador) o por otros donantes. Por lo tanto la EPP, en suma, califica este criterio como moderadamente insatisfactorio (3).

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

173. El programa del FIDA en el Ecuador ha incorporado aspectos de género en todos los diseños de sus proyectos. Sin embargo el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de la mujer rural no ha sido incluido en la visión y definiciones político-estratégicas de los proyectos, ni estructuralmente inserto en los componentes de la intervención lo cual ha reducido su potencial de efectividad.
174. Como consecuencia, los resultados en el mejoramiento de ingresos y en el posicionamiento de la mujer han sido menores de lo esperado. Un conjunto de factores ha limitado la implementación del enfoque. En primer lugar, la falta de diagnósticos específicos de género en los diversos grupos étnico-culturales y contextos diferenciados en que se enmarcan los proyectos. En segundo lugar, la prevalencia de un enfoque de mujer en vez de un enfoque de género, lo que ha llevado a implementar ciertos "proyectos para mujeres"; las desigualdades de género, sin embargo, deben enfrentarse como parte integral de los proyectos y en los rubros claves del sistema productivo de las familias beneficiarias.
175. Tercero, la posición marginal del tema de género en las unidades ejecutoras de los proyectos, lo cual se refleja en una insuficiente asignación de recursos y limitada voluntad política para implementación. En el PRODEPINE, el fondo asignado específicamente a las organizaciones de mujeres representó el 3,3 % del total. En el PDCC, al no contar en el presupuesto de los componentes, la dimensión de género no se incluyó adecuadamente en los planes operativos anuales y tampoco contó con una partida presupuestaria específica. El proyecto ha invertido no obstante USD 141 313 para cofinanciar 11 iniciativas de organizaciones de mujeres. El monto total de estos emprendimientos ha sido USD 190 657, que significa un 4,5 % del monto total. En el último proyecto, el PBVTR, el presupuesto previsto para la unidad de género de este proyecto representa el 0,5 % del presupuesto total.
176. Cabe señalar, además, la limitada capacidad especializada permanente en las unidades ejecutoras, afectada por una elevada rotación de personal, en conjunto como consecuencia de la inestabilidad institucional, y en particular en especialistas de género, con largos períodos en los que esta posición ha estado vacante. El limitado estatus y nivel salarial asignado a la posición de especialista de género no

ha sido suficiente para atraer profesionales especializados en género y con amplio conocimiento y experiencia en el tema.

177. Por otro lado, a pesar de las limitaciones, se han alcanzado algunos resultados positivos. En PRODEPINE, los fondos asignados por el FIDA para apoyar las cajas solidarias contribuyeron a posicionar y empoderar a la mujer indígena. En el PDCC, el proyecto ha logrado incluir a mujeres en los subproyectos de inversión (entre 28 % y 52 % de los beneficiarios). Las cadenas seleccionadas están enfocadas en la pequeña producción y tienen un amplio potencial de impacto en la equidad de género. Existen varias experiencias de la participación de la mujer indígena y mestiza, por ejemplo en la cadena del cuy, en la panela granulada, en las cuales la mujer rural es la actora principal en varios eslabones de la cadena: producción en finca, en la asistencia técnica, en el procesamiento artesanal. Otras experiencias con grupos de mujeres incluyen capacitación en gestión de pequeños negocios y apoyo a fabricación y comercialización de varios productos (dulces, cloro, etc.).
178. Finalmente, los sistemas de SyE solo cuentan con unos pocos indicadores específicos de género (en el caso del PDCC esto se dio después de la revisión de medio término) y se han registrado principalmente el número de hombres y mujeres de cada organización beneficiaria.
179. Por otro lado, es importante señalar algunos resultados positivos en el empoderamiento de la mujer alcanzados a través del PRODEPINE, a pesar de que los fondos asignados fueron marginales. En efecto, el éxito de las cajas solidarias no sólo logró multiplicar los fondos semilla aportados, sino que resultó en impactos positivos en la vida personal y comunitaria de la mujer. Al organizarse para manejar la caja les permitió al mismo tiempo: i) constituir un espacio propio de reafirmación y construcción de autoestima como mujeres indígenas; ii) desarrollar sus capacidades; iii) ganar reconocimiento y respeto en la comunidad; iv) lograr acceso a servicios financieros ágiles, oportunos y en sus propias comunidades, y v) evitar la descapitalización y pérdida de sus activos en respuesta a emergencias.
180. En el PDCC específicamente, aunque el género no fue un criterio para seleccionar las cadenas productivas, el proyecto ha logrado incluir a mujeres en los subproyectos de inversión. Las cadenas seleccionadas están enfocadas en la pequeña producción y tienen un amplio potencial de impacto en la equidad de género.
181. La EPP califica la contribución de la cartera a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer como moderadamente satisfactorio (4). Si bien se han alcanzado resultados positivos, las estrategias de igualdad de género y empoderamiento de la mujer aún no han conseguido posicionarse de manera sólida en los ejes centrales de la intervención del proyecto.

G. Valoración general de la cartera

182. La valoración general de la cartera se deriva de las calificaciones sobre el desempeño de los proyectos (pertinencia, eficacia, eficiencia), impacto sobre la pobreza rural, sostenibilidad, innovación/replicabilidad/ampliación de alcance, y género.
183. En conclusión, esta EPP califica el desempeño de la cartera como moderadamente insatisfactorio (3). Los objetivos de los proyectos fueron coherentes con las prioridades del gobierno y los beneficiarios, pero los objetivos de los proyectos más antiguos no siempre fueron coherentes con las esferas principales de intervención del COSOP o completamente coherentes con las necesidades de la mayoría de los pobres rurales en el caso de PRODEPINE. La contribución de los proyectos a través de subproyectos de inversión y apoyo a cajas solidarias es positivo. Por otro lado la eficacia y la eficiencia se han visto seriamente afectadas por retrasos en la ejecución. Valioso impacto a través del fortalecimiento institucional, si bien se limita a lo alcanzado en un sólo proyecto, y resultados mixtos en los otros dominios. Progresos positivos en género, si bien la influencia del enfoque de género

como eje transversal tiene amplio espacio para mejorar. Importante esfuerzo en la introducción de innovación, pero sin una agenda clara y escasos resultados hasta el momento en cuanto a replicabilidad o ampliación de alcance. Las calificaciones asignadas a cada proyecto están disponibles en el anexo 1.

Cuadro 19

Calificaciones de la EPP a la cartera de proyectos apoyada por el FIDA en el Ecuador y comparación con ARRI del 2011

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Evaluación de la cartera</i>	<i>Porcentaje de proyectos en la cartera del Ecuador moderadamente satisfactorios o mejor</i>	<i>Porcentaje de los proyectos del FIDA en la región latinoamericana moderadamente satisfactorios o mejor, calificación del ARRI 2011</i>
Criterios básicos			
Pertinencia	4	50	97
Eficacia	3	-	67
Eficiencia	3	-	41
Desempeño de la cartera	3,3	-	83
Impacto sobre la pobreza rural	4		73
Ingresos y activos	-	-	84
Capital social y humano	4	-	84
Seguridad alimentaria y productividad Agrícola	4	-	63
Recursos naturales y medio ambiente	4	-	65
Instituciones y políticas	5	-	74
Criterios adicionales			
Sostenibilidad	4	-	54
Innovación y replicabilidad	3	50	65
Género	4	50	75
Evaluación global de la cartera	3		

Observaciones principales

- La cartera aprobada por el Fondo en el Ecuador en los últimos 15 años incluye participación limitada del FIDA en un proyecto del Banco Mundial (PRODEPINE, aprobado en 1997 y cerrado en 2004), ejecución parcial de un proyecto aprobado en 2004 (PDCC, con 62 % ejecutado a fines de 2012) y dos proyectos nuevos que comenzaron a ejecutarse en 2012 (PDIB-SL y PBVTR).
- La pertinencia de los proyectos PRODEPINE y PDCC fue moderadamente insatisfactoria. Los objetivos fueron coherentes con las políticas del gobierno y del FIDA en el momento en que se diseñaron, aunque no fueron completamente coherentes con las necesidades de la mayor parte de la población pobre en PRODEPINE. El diseño del PDCC no fue completamente coherente con las áreas principales de acción incluidas en el COSOP de 2004, no fue del todo adecuado para integrar de manera más estrecha a los territorios del corredor central y su rediseño incluyó restricciones reglamentarias que limitaron la ayuda a los más pobres, si bien tuvieron algunos efectos positivos.
- La pertinencia de los proyectos más recientes PDIB-SL y del PBVTR es satisfactoria. El PBVTR es altamente consistente con las prioridades del gobierno actual y con los objetivos corporativos del FIDA, aunque no responde a objetivos determinados por un COSOP. El PDIB-SL fue entregado a la unidad ejecutora de PBVTR para implementarlo bajo las mismas normativas. La implementación, sin embargo, depende de la coordinación de múltiples entidades públicas y de un proceso de descentralización que es todavía incipiente.
- La eficacia de la cartera es moderadamente insatisfactoria. El único proyecto terminado (PRODEPINE) alcanzó buenos resultados en cajas solidarias y subproyectos de inversión, aunque no alcanzó los objetivos de apoyo a los SFR propuestos inicialmente; el otro proyecto evaluado, PDCC, a pesar de importantes avances en el último año, sólo ha alcanzado un 62 % de implementación al final de casi 9 años desde su aprobación y a menos de un año de su terminación (cierre programado para septiembre de 2013). No es posible medir la eficacia del PDIB-SL y del PBVTR porque éstos están recién comenzando a implementarse.
- La eficiencia de la cartera es moderadamente insatisfactoria; ésta se ha visto afectada negativamente por demoras en la ejecución de los proyectos, principalmente debido a inestabilidad política y a importantes cambios institucionales ocurridos durante el período de aprobación y ejecución. El apoyo a cajas solidarias, sin embargo, fue altamente eficiente y el último proyecto aprobado ha sido gestionado en tiempo record.
- No es posible medir el impacto sobre ingresos y activos de los beneficiarios porque los proyectos antiguos no incluyeron información de línea de base. Recientemente el PDCC está construyendo línea de base para los nuevos subproyectos.
- La información disponible muestra resultados mixtos sobre el capital social, positivos en capital humano, seguridad alimentaria, manejo de recursos naturales, subproyectos de inversión y creación de líneas de micro-crédito mediante cajas solidarias.
- Algunos resultados positivos en género, pero en conjunto los progresos son limitados, afectados por varios factores, incluyendo la posición marginal del tema general e insuficiente asignación de recursos.
- El diseño de los proyectos nuevos propone múltiples actividades innovadoras cuyo impacto es prometedor, si bien es muy temprano todavía como para que exista evidencia de replicación o ampliación de alcance.

V. Desempeño de los asociados

A. EL FIDA

184. El FIDA merece reconocimiento en primer lugar por el esfuerzo realizado en el Ecuador, operando en un contexto de país durante un período difícil y respetando las prioridades del Gobierno.

185. Esta EPP distingue dos etapas en la valoración del desempeño del FIDA. Durante la primera etapa, hasta 2008 (con anterioridad a la nueva constitución en el país y el inicio de la supervisión directa por parte del FIDA) el Fondo ha tenido un papel limitado en el país. Si bien preparó un COSOP en 2004, el nivel de operaciones ha sido bajo, limitándose a dos proyectos en 10 años (uno de ellos cofinanciando un proyecto diseñado e implementado por el Banco Mundial). El marco estratégico diseñado para el Ecuador en 2004 fue pertinente, si bien con algunas deficiencias (ver sección VII.A, Pertinencia del COSOP).
186. Durante este período el FIDA estuvo ausente en momentos decisivos de toma de decisiones del PRODEPINE y su visibilidad en el país fue baja. Esto afectó la organización y ejecución del componente SFR influyendo negativamente en la implementación de actividades como la facilitación del crédito. Del mismo modo, FIDA no participó en el diseño de los otros componentes del proyecto, el cual, además de las debilidades mencionadas en la sección sobre pertinencia, no tuvo en cuenta la necesidad de elaborar una línea de base que permitiera valorar más adelante el impacto de los subproyectos de inversión. Cabe señalar que anteriormente a la adopción de la supervisión directa en FIDA en 2008, el Fondo se concentraba en las etapas iniciales (identificación, diseño y formulación) y finales (evaluación) de los proyectos con limitada influencia durante la implementación.
187. A partir de 2008, la flexibilidad del FIDA ante los cambios en el contexto de país ha sido positiva al apoyar la implementación del nuevo marco enunciado en la Constitución. El Fondo demostró de este modo un claro compromiso a acompañar un modelo de programa internalizado en el mandato, instituciones e instrumentos del gobierno y su política, lo cual es explícitamente reconocido por la autoevaluación preparada por el gobierno.
188. No obstante, este proceso de ajuste ha generado importantes desafíos a la implementación, y costos adicionales para el FIDA. Las enmiendas introducidas a los convenios de préstamo necesarias para adecuarse a los cambios institucionales han resultado en significativas demoras en la puesta en marcha y avance de los proyectos. En respuesta a esta situación, el FIDA en general ha prestado un apoyo adecuado. En particular se evidencia una gestión más estrecha del programa FIDA a partir de 2008 a través de la supervisión directa del Fondo; con más frecuentes misiones de supervisión y apoyo a la implementación y un diálogo continuo con las autoridades (ver sección VII.C Gestión FIDA del Programa en el País). Además, el FIDA cuenta desde 2008 con la presencia de un experimentado oficial de enlace en el país, si bien su colaboración es sólo a tiempo parcial. La instancia de enlace incluye también la colaboración a tiempo parcial de una especialista en los temas fiduciarios.
189. Conforme a lo indicado en la autoevaluación del Gobierno del Ecuador las visitas de las misiones FIDA han sido útiles para negociar la alineación del PDCC a las políticas institucionales del MIES-IEPS. Asimismo, la revisión intermedia del PDCC, llevada a cabo en diciembre de 2010, considera que el FIDA acompañó continuamente el proyecto en ámbitos fundamentales como la elaboración de estrategias territoriales de apoyo y financiamiento por segmento del corredor, la sistematización de las experiencias aprendidas y su inclusión en el manual de operaciones del proyecto. Además, conforme a lo acordado con el gobierno, la mejora del sistema de SyE de los proyectos es un área prioritaria como parte de la supervisión directa.
190. Por otro lado, con respecto al marco estratégico del programa, a pesar de los importantes cambios en el contexto país en 2008, se decidió esperar a revisar el COSOP hasta que se asentaran estos cambios, con lo cual el programa quedó desprovisto de una estrategia actualizada. En cambio FIDA readecuó la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno, y diseñó un nuevo proyecto altamente pertinente con los planes del Gobierno. Si bien los ajustes son positivos

el retraso en la preparación de un nuevo COSOP impuso limitaciones al programa (ver sección VII.A, Pertinencia del COSOP).

191. El FIDA ha conseguido establecer en conjunto un buen nivel de asociación con las principales contrapartes en el Gobierno del Ecuador, y más especialmente con el MINFIN y el MAGAP. El Gobierno considera al FIDA como un socio de interés por su especialización en pobreza rural, y su vinculación con el sistema de Naciones Unidas. Igualmente, es valorada como institución de mayor flexibilidad, no asociada a condicionamientos en otros campos que aquellos relacionados estrictamente a los proyectos mismos. Por otra parte, el programa apoyado por el FIDA se beneficiaría de una relación más estrecha con otras instituciones relevantes en el gobierno, incluyendo al MRECI, SENPLADES y SETECI (ver sección VI.B sobre fomento de alianzas y asociaciones).
192. En suma, el desempeño del FIDA ha sido moderadamente satisfactorio (4). Después de un primer período de escasa visibilidad en el país, la flexibilidad del FIDA ante los cambios en el contexto de país, a partir de 2008 ha sido positiva al apoyar la implementación del nuevo marco enunciado en la nueva Constitución. Además se ha evidenciado una gestión más estrecha del FIDA a partir de 2008 (supervisión directa; más frecuentes misiones de supervisión) y establecido un oficial de enlace en el país (tiempo parcial). A pesar de una buena asociación con las contrapartes del gobierno, algunas relaciones aún se están consolidando y el marco estratégico de cooperación presenta algunas deficiencias.

Cuadro 20

Desempeño del FIDA

<i>Primer cohorte (aprobados pre-2008)</i>	<i>Segundo cohorte (aprobados post-2008)</i>	<i>Calificación global</i>
3	4	4

B. El Gobierno del Ecuador

193. El Gobierno del Ecuador ha evidenciado en general un buen nivel de compromiso y apropiación con relación a los proyectos apoyados por el FIDA en el país. Este compromiso ha sido reiterado recientemente a través de un significativo aumento en la última reposición de fondos al FIDA en 2011. Existe además un alto nivel de coherencia entre las prioridades del Gobierno y del FIDA en el alivio de la pobreza rural. La contrapartida nacional (gobierno) en los tres proyectos más antiguos ha sido de USD 0,33 por cada dólar de los Estados Unidos aportado por el FIDA. Cabe destacar la significativa contribución nacional en el último proyecto aprobado (PBVTR), lo cual eleva el aporte nacional a USD 0,51 por cada dólar de los Estados Unidos aportado por el FIDA (por encima de USD 0,35 en media en los países andinos)⁷⁹ como media para la cartera actual.
194. Por otro lado, el desempeño del Gobierno del Ecuador se ha visto afectado por un alto nivel de inestabilidad política e institucional en gran parte del período cubierto por la evaluación. Éste se ha traducido en alta rotación en las instituciones responsables de la implementación, irregular cumplimiento de contrapartidas, y dificultades para hacer seguimiento y valorar el impacto de las operaciones. Todo ello ha generado importantes desafíos al adecuado desempeño de los proyectos.
195. Por ejemplo, en mayo de 2009, el FIDA fue notificado del cambio de agencia de implementación del PDCC. El proyecto se inició bajo el tutelaje del MAGAP en septiembre de 2007. En el 2009 se creó, por decreto ejecutivo, el IEPS, y en este instrumento jurídico se establece que pasan a ser parte de este instituto el Programa de Desarrollo Rural y Territorial, el PDCC y la Dirección Nacional de Cooperativas. Con esta decisión se crea un primer desafío que podría haber sido

⁷⁹ LAC, Revisión Anual del Portafolio 2012. Cartera por subregión y fuente de cofinanciamiento.

resuelto manteniéndose una cierta autonomía del proyecto y fortaleciendo, más bien una relación de coordinación con los directivos del IEPS. Sin embargo, en el marco de la nueva Constitución, cuando una nueva directiva del Instituto dicta la resolución 001 se transfieren competencias y recursos del mismo a las Direcciones Provinciales del MIES, generando una serie de dificultades, especialmente, debido a que algunos de los procesos que se instrumentan quedan fuera de las previsiones originales del PDCC y de las normas establecidas en el convenio suscrito entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador.

196. Si bien se efectuaron las enmiendas necesarias para no perder la legitimidad y la legalidad del proyecto, y para adaptar el instrumento de proyecto con el que fue diseñado el PDCC a las necesidades expresas del país durante un periodo de profundas transformaciones políticas y económicas, su desempeño perdió, de manera notoria, niveles de eficiencia; por ejemplo, con los requerimientos de garantías requeridos por el Acuerdo Ministerial 262 (ver sección IV.B Pertinencia), o cuando desde el MIES se establecen disposiciones como la implementación de proyectos con las beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, o cuando se establece ciertos circuitos de trabajo que podían, inclusive, afectar el enfoque de cadenas productivas con el que ha venido trabajando el PDCC.
197. De igual manera dos semanas después de la firma del préstamo, la agencia de implementación del PDIB-SL fue transferida del Plan Ecuador al MAGAP.
198. Sin menoscabo de los desafíos ocasionados a la implementación de estos cambios, es importante por otra parte reconocer el valor de la decisión del Gobierno – aceptada por el FIDA – en su momento de institucionalizar la ejecución del proyecto en la estructura del MIES-IEPS, incluyendo la inserción del equipo de proyecto a los cuadros del Ministerio. El PDCC se convirtió de esta forma en un instrumento para la ejecución de la política de inclusión económica y social del MIES y dejó de ser un asunto paralelo a las actividades fundamentales del Ministerio. Cabe mencionar igualmente la oportunidad ofrecida de forjar nuevas relaciones operativas con el Ecuador.
199. Con posterioridad a los cambios mencionados, la operatividad del PDIB-SL y la del futuro PBVTR han contado con un importante espacio de facilitación en el MAGAP, especialmente, en el VMDR. Este Viceministerio fue creado en Junio de 2011 mediante acuerdo Ministerial 159 del MAGAP como la instancia gubernamental responsable de temas claves en el sector agropecuario (reforma agraria, riego y drenaje, redes comerciales, innovación) incluyendo en particular atención a los intereses de los pequeños y medianos productores agropecuarios. A este respecto, con posterioridad a la misión de la EPP, sobre la base de los acuerdos subsidiarios suscritos entre el MINFIN y el MAGAP, para la ejecución del PDIB-SL y del PBVTR cofinanciados por el FIDA y otras agencias, se ha logrado establecer, mediante Resolución del MAGAP No. 345-A, una unidad de gestión que -dependiendo del VMDR- opere de manera desconcentrada y en el marco de las leyes vigentes. Esta figura de gestión desconcentrada para ambas operaciones en el VMDR en principio contribuiría a un cierto aislamiento de posibles vaivenes políticos y una ejecución más coherente en términos por ejemplo de metodologías para la intervención y uso homogéneo de herramientas de SyE.
200. Por otra parte, algunas entidades del sector público, al aplicar sus reglas operativas internas, dificultaron inicialmente la implementación rápida de los proyectos. Éste fue el caso por ejemplo de exigencias no previstas con anterioridad que SENPLADES planteaba para conceder prioridad a los proyectos. Del mismo modo, al sujetar los proyectos a las normas existentes en el Ministerio de Relaciones Laborales respecto a las remuneraciones del personal técnico, dichos proyectos se enfrentaron a obstáculos administrativos que retrasaron su implementación.⁸⁰

⁸⁰ El Ministerio de Relaciones Laborales, luego de varias gestiones y justificaciones, aprobó las escalas salariales para estas nuevas iniciativas de intervención del FIDA.

Estas dificultades iniciales fueron superadas posteriormente al mejorar la coordinación del FIDA con dichas entidades.

201. El irregular cumplimiento en el aporte de contrapartidas causó demoras en la ejecución. La implementación de los dos proyectos en ejecución correspondiente al COSOP 2004 (PDCC y PDIB-SL) sufrieron demoras inesperadas recientemente debido a problemas presupuestales no previstos. La implementación del PDCC fue especialmente difícil en el año 2011, cuando se enfrentó a una reducción de gastos públicos que eliminó del presupuesto tanto la contrapartida local como la asignación del FIDA en el POA ya comprometido.
202. La diligente acción del equipo del proyecto y el FIDA, sin embargo, logró que se incluyera nuevamente en el presupuesto la porción del FIDA en el POA, pero ello causó severas demoras de implementación. La continua acción del equipo del proyecto y del FIDA logró que finalmente se incrementara substancialmente el espacio presupuestario y el aporte de contrapartida para la implementación del PDCC en el año fiscal 2012, la cual llega ahora a aproximadamente USD 7 millones.
203. A pesar de que las recientemente nombradas autoridades del IEPS han comprometido su gestión para fortalecer los equipos técnicos que aseguren inversiones con eficiencia y eficacia, el desembolso de USD 7 millones en subproyectos de calidad en un solo año representa un desafío, ya que el PDCC se cierra en 2013.⁸¹
204. Finalmente, cabe señalar que la pérdida de capacidades generadas por la inestabilidad política impuso un significativo limitante al SyE de los proyectos, particularmente en el PDCC. Aunque PRODEPINE al elaborar planes de desarrollo capacitó a 110 OSG y OTG en SyE de proyectos, el constante cambio de personal requirió de nuevos esfuerzos de capacitación, los cuales, al momento de esta EPP, no habían generado mediciones que permitieran valorar rigurosamente la eficacia y el impacto de los subproyectos. El PDCC realizó actividades de seguimiento de subproyectos, pero no logró construir un sistema eficaz de SyE durante los dos primeros años de ejecución que estuvieron a cargo del MAGAP.⁸² El proyecto comenzó a organizar dicho sistema después de que la ejecución del proyecto fuera transferida al MIES-IEPS a comienzos de 2010. Sin embargo, se perdió información y memoria institucional debido al cambio de personal durante el proceso de transferencia del organismo ejecutor.
205. Estas lecciones parecen haber sido incorporadas en los proyectos nuevos: el informe de diseño del PDIB-SL⁸³ incluye líneas presupuestales para medir niveles de pobreza en el área del proyecto en distintos momentos de la implementación y espera establecer un sistema de SyE dentro de la unidad de implementación del proyecto. El PBVTR incluye un 3 % del costo total del programa destinado a un componente dedicado específicamente al SyE de dicho programa.
206. Por otro lado, ninguno de los proyectos en implementación ha producido hasta el momento líneas de base que permitan medir el impacto de los proyectos sobre los ingresos y activos de los beneficiarios. El proyecto PDCC, al reforzar sus equipos técnicos, está ahora recién comenzando a producir líneas de base para los subproyectos nuevos. El recientemente aprobado PBVTR, sin embargo, incluye un componente específico para crear líneas de base, pero este proyecto no ha comenzado todavía. Además, el sistema de SyE para este proyecto está alineado con las prácticas de SENPLADES y de gobiernos locales, y estará conectado con el Proyecto de Control Ciudadano.
207. En suma la valoración del desempeño del Gobierno es moderadamente satisfactoria (4). El Gobierno del Ecuador ha evidenciado en conjunto un buen nivel de

⁸¹ Datos recogidos con posterioridad a la misión en el país indican que IEPS/PDCC ha respondido bien durante el 2012 y el proyecto habría ejecutado alrededor del 62 % de su financiamiento al término del 2012.

⁸² Informe de evaluación de medio término del PDCC (diciembre de 2010).

⁸³ Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo, Informe del diseño del proyecto, junio de 2008.

compromiso y apropiación con relación a los proyectos apoyados por el FIDA en el país. El desempeño del Gobierno se ha visto afectado por un alto nivel de inestabilidad política e institucional en gran parte del período cubierto por la evaluación. Éste se ha traducido en alta rotación en las instituciones responsables de la implementación, irregular cumplimiento de contrapartidas, y dificultades para hacer seguimiento y valorar el impacto de las operaciones, si bien se evidencian mejoras en los nuevos proyectos.

Cuadro 21

Desempeño del Gobierno

<i>Primer cohorte (aprobados pre-2008)</i>	<i>Segundo cohorte (aprobados post-2008)</i>	<i>Calificación global</i>
4	4	4

Observaciones principales

- La flexibilidad del FIDA ante los cambios en el contexto de país ha sido positiva al apoyar la implementación del nuevo marco enunciado con posterioridad al 2008.
- Gestión más estrecha del FIDA a partir de 2008 (supervisión directa; más frecuentes misiones de supervisión) y oficial de enlace en el país (tiempo parcial).
- No obstante, este proceso de ajuste y estrecho seguimiento ha generado importantes desafíos a la implementación y costos adicionales para el FIDA.
- Buen nivel de asociación con las principales contrapartes en el Gobierno del Ecuador, y más especialmente con el MINFIN y el MAGAP. Relaciones con otras instituciones (SENPLADES y SETECI) aún no consolidadas.
- El Gobierno del Ecuador ha evidenciado en conjunto un buen nivel de compromiso y apropiación con relación a los proyectos apoyados por el FIDA en el país.
- El desempeño del Gobierno se ha visto afectado por un alto nivel de inestabilidad política e institucional en gran parte del período cubierto por la evaluación. Este se ha traducido en alta rotación en las instituciones responsables de la implementación, irregular cumplimiento de contrapartidas, y dificultades para hacer seguimiento y valorar el impacto de las operaciones, si bien se evidencian mejoras en los nuevos proyectos.

VI. Actividades no crediticias

208. Las actividades no crediticias comprenden un grupo de intervenciones que son, en su mayoría, una extensión de las operaciones crediticias. Como una entidad relativamente pequeña, con un mandato específico, el FIDA financia proyectos y programas que no sólo sirven para contribuir directamente al desarrollo rural. Sirven también para promover un diálogo político más amplio, establecer asociaciones con el Gobierno, otros donantes, ONG y la sociedad civil; y sirven también para compartir conocimientos con los interesados (unidades del proyecto, autoridades gubernamentales, instituciones financieras, asociaciones de pequeñas empresas, proveedores de servicios y otros).

A. Diálogo de políticas

209. El FIDA ha promovido el diálogo de políticas en el Ecuador a través de varios mecanismos, incluyendo el COSOP, préstamos, y donaciones nacionales específicas dedicadas a este objetivo. Los resultados alcanzados son mixtos.

210. EL COSOP 2004 identificó el enfoque de desarrollo territorial como un eje central del diálogo político en el Ecuador, entendido como la búsqueda simultánea de transformaciones productivas y fortalecimiento de la institucionalidad local, lo cual fue considerado necesario para superar los niveles de pobreza. El diálogo político en este tema se llevó a cabo a través de las discusiones con el gobierno durante la

preparación del COSOP en 2003-4, durante el diseño de dos proyectos de corredores previstos en la estrategia (PDCC y PDIB-SL) y durante la implementación del PDCC.

211. El eje de la discusión era la exploración de un enfoque de desarrollo territorial (corredores económicos) que mejorara el intercambio de personas, bienes y servicios entre las regiones, tomando en cuenta la integración física como el soporte de dicho intercambio, y sobre todo considerando que dichos intercambios ya existían en diverso grado. La propuesta se basaba en la experiencia de corredores apoyadas por el FIDA en Perú, particularmente en el denominado Corredor Puno Cusco. El FIDA aportó conocimientos sobre el desarrollo de los mercados de servicios locales, la intensificación de las cadenas de valor de los productos, la financiación de iniciativas y las pequeñas empresas locales y la introducción gradual de procesos democráticos a nivel local y territorial.
212. Las discusiones promovidas durante el COSOP fueron oportunas, ya que el enfoque de desarrollo territorial ya se venía discutiendo en algunos espacios de la institucionalidad pública (ver sección III., A, evolución de la estrategia conjunta FIDA-Gobierno). El MAGAP, el CONCOPE y la Asociación de Municipios del Ecuador, todos ellos mostraron interés en construir procesos regionales de gran alcance.
213. A pesar de estos esfuerzos, el éxito del diálogo en este tema se ha visto limitado hasta el momento por escasos resultados en lo relativo al desarrollo y consolidación de corredores en la implementación de los proyectos. Cabe señalar, por tanto, que el diseño y la implementación del concepto de corredores adaptado al Ecuador requiere de mayor análisis y profundización. Esto significará hacer esfuerzos para la innovación de enfoques tanto en el gobierno central, GADs y organizaciones sociales.
214. El FIDA contribuyó además al diálogo político en el Ecuador de forma indirecta a través del componente de fortalecimiento institucional presente en todos los proyectos de la cartera, mediante el cual se busca "alcanzar el espacio político, jurídico y físico que los pobladores rurales pobres necesitan como ciudadanos ecuatorianos para tener acceso a más oportunidades sociales y económicas". Cabe señalar la contribución parcial del FIDA⁸⁴ a través del PRODEPINE a la ejecución de una política de Estado a través del CODENPE en beneficio de los pueblos indígenas y afroecuatorianos a nivel nacional. Gracias al proyecto se ha alcanzado el reconocimiento del espacio político, jurídico y físico que las nacionalidades y pueblos necesitan como ciudadanos ecuatorianos para tener acceso a más oportunidades sociales y económicas.
215. Más recientemente, las discusiones mantenidas durante el diseño del último programa apoyado por el FIDA en el Ecuador, el PBVTR, son un buen ejemplo de diálogo político entre el Gobierno y el FIDA. A través de este proyecto el Fondo está apoyando activamente el proceso de implementación de reformas legales e institucionales relacionadas con la soberanía alimentaria. Éste es un momento muy oportuno ya que existe una clara voluntad política del Gobierno de apoyar la agricultura a escala comunitaria en el contexto de un desarrollo territorial endógeno y de una mayor participación de la ciudadanía.
216. En respuesta a una solicitud del MAGAP, el FIDA está ofreciendo apoyo al VMDR a través del Grupo de Diálogo Rural (ver siguiente párrafo) acerca de los modelos de acceso a la tierra contemplados en la nueva estrategia del gobierno. El Ministerio recién dio inicio al programa de acceso a la tierra mediante la transferencia de propiedades a nombre de 30 organizaciones campesinas e indígenas. El FIDA aportará al desarrollo de la estrategia a través de la conceptualización (y operacionalización a través del nuevo proyecto) un modelo de gestión para facilitar el acceso a la tierra agrícola y el desarrollo de emprendimientos sostenibles y

⁸⁴ El FIDA no participó en el diseño o el diálogo en el componente de fortalecimiento institucional del PRODEPINE. El FIDA contribuyó con un financiamiento marginal (USD 0,6 millones) en un componente de USD 8,2 millones.

- rentables. Los modelos de gestión, ajustados conforme con las lecciones aprendidas, servirían para ingresar nuevas organizaciones al proceso en el futuro.
217. Cabe destacar, en particular, la valiosa contribución al diálogo político sobre desarrollo territorial y pobreza rural a través de la reciente donación para el Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Esta donación, apoyada conjuntamente por el FIDA y el *International Development Research Centre*, se implementa a través del RIMISP en cuatro países: Ecuador, Colombia, México y El Salvador. Durante el primer año, el énfasis estuvo puesto en la conformación de grupos de diálogo rural, llamados a influir sobre la agenda gubernamental de los países, conformado por eminentes personalidades políticas y académicas. Cada grupo de diálogo rural cuenta con una estrategia específica para incidir en los procesos de toma de decisiones sobre políticas de desarrollo rural a través de seminarios, talleres de trabajo, reuniones con tomadores de decisiones, líneas comunicacionales para el posicionamiento público e influencia de actores clave, etc.
218. En el caso del Ecuador, el grupo de diálogo rural se ha constituido como un espacio con un posicionamiento progresivo de encuentro entre la sociedad civil y el Gobierno. En el seno de este espacio se está desarrollando un fluido diálogo en materia de políticas relativos a temas claves del desarrollo rural que muestra buenas perspectivas y alto potencial de contribuir de manera efectiva al diálogo político sobre desarrollo territorial y pobreza rural. Los temas tratados incluyen, entre otros, la focalización de la población meta, el análisis de los factores para el éxito en los territorios que están reduciendo la pobreza, las experiencias de las cadenas de valor y los negocios inclusivos, así como problemas atinentes a la implementación de planes programas y proyectos.
219. Sin menoscabo de los esfuerzos mencionados anteriormente, la visibilidad del FIDA en el Ecuador en el período 1997-2008 fue limitada, con un papel que pasó fundamentalmente desapercibido como actor que pudiera contribuir al diálogo político en el país. El FIDA no fue visto como una institución que pudiese apoyar en la elaboración de políticas de desarrollo rural; se la asoció principalmente a una organización que concede créditos.
220. Esta situación fue el resultado de una combinación de factores, relacionados tanto al contexto del país (poca atención al desarrollo rural entre 2002 y 2006, inestabilidad institucional, cambios económicos) como a la manera en que el programa del FIDA se desempeñaba en el país. En efecto en vista del bajo desempeño de los proyectos aprobados, el FIDA se concentró en poner en ejecución los proyectos y solucionar los problemas de implementación ocasionados por la inestabilidad política. Si bien esto constituyó un importante desafío, el FIDA no hizo un esfuerzo para jugar un papel más importante en el diálogo político, lo cual se refleja en el limitado acompañamiento a través de visitas a nivel directivo del FIDA al Ecuador, la falta de un profesional en el país empoderado para ejercer diálogo político y la poca atención dedicada por la institución en dar a conocer sus actividades.
221. Los progresos observados en materia de diálogo político entre el Gobierno y el FIDA en los últimos dos años, como por ejemplo la preparación del nuevo PBVTR, el apoyo del Gobierno en el acceso a tierras y la puesta en marcha del grupo de diálogo rural deben ser considerados señales de la buena y nueva predisposición existente por ambas partes.

B. Fomento de alianzas y asociaciones

222. Se evidencia en conjunto un adecuado nivel de asociación entre el FIDA con contrapartes del gobierno nacional y gobiernos locales, si bien existen oportunidades de mejora. El FIDA mantiene una estrecha relación con el MAGAP y el IEPS como instituciones implementadoras, y con el MINFIN. Por otra parte la relación con otros ministerios y secretarías de Estado responsables de la

- implementación de la estrategia del gobierno (p. ej. el MCDS, el MCPEC, y SENPLADES) no están consolidadas. En particular, cabe señalar la importancia de una relación más sólida por un lado con SENPLADES, dado su rol fundamental en cuanto a planificación, definición de prioridades para inversión pública y evaluación de la acción gubernamental y por otro con el MRECI y con SETECI como responsables de la política con multilaterales y de la cooperación internacional no reembolsable respectivamente. SETECI ha manifestado la necesidad de asegurar una mejor coordinación con el FIDA con respecto a donaciones de carácter regional, incluyendo una mejor divulgación a nivel nacional.
223. La asociación con gobiernos descentralizados autónomos y muy especialmente con los gobiernos provinciales se presenta como una oportunidad a explorar dado el incremento y ampliación de competencias sobre desarrollo territorial rural que asumirán estos gobiernos en el futuro mediano.⁸⁵
224. Con respecto a la asociación con otros organismos de cooperación, el FIDA ha promovido algunas iniciativas recientes como por ejemplo la colaboración con el Centro de Inversiones de la FAO en el tema de transferencia de capacidades a los equipos de los proyectos en el análisis económico-financiero de los subproyectos en inversiones productivas. Los paralelos entre el programa del FIDA en el Ecuador e iniciativas impulsadas por la FAO presentan una oportunidad –todavía no concretada– de combinar esfuerzos y proporcionar un apoyo de más alto nivel al MAGAP, por ejemplo en el tema de Plan Tierras. Se han realizado además varios acercamientos con la Cooperación Técnica Belga (CTB), concretamente con el programa de Desarrollo Rural del Norte del Ecuador, para llegar a sinergias conjuntas tanto para el PDIB-SL cuanto para el PBVTR, dado que los tres tienen como nicho institucional al MAGAP y comparten territorios donde actúan, si bien la coordinación con la CTB es solamente incipiente. El Programa de Desarrollo Rural del Norte ha tenido dificultades en su implementación razón por la cual en 2012 inicia propiamente su ejecución, por lo tanto la coordinación con el PDI-SL está por promoverse.
225. A pesar de lo anterior, el nivel de colaboración con otros donantes con similares objetivos en el país en el sector rural (la mayoría identificados en el COSOP) tales como el BID, Banco Mundial, Programa Mundial de Alimentos, Comisión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, y la Cooperación Suiza ha sido limitado durante el período evaluado. Cabe señalar, que con excepción de CTB, en los últimos años la mayoría de estas agencias se han retirado paulatinamente de actividades en desarrollo rural y no tienen en la actualidad actividades importantes en este campo. Con la cooperación alemana el PDCC accedió a su asesoría en materia de cadenas productivas. Con la CE no ha sido posible una empatía porque su metodología de cooperación financiera es el apoyo al presupuesto del Estado condicionado al mejoramiento de indicadores sociales.
226. Con respecto a la cofinanciación proveniente de fuentes externas, el FIDA ha conseguido movilizar recursos del GEF (USD 2,7 millones, en forma de donación) para el PDIB-SL y acaba además de asegurar una importante cofinanciación del Fondo Fiduciario Español (USD 15 millones) para el nuevo PBVTR. El PDCC no tuvo cofinanciamiento. Si bien se aseguraron USD 5 millones del Fondo Canadiense, antes de la negociación el gobierno tomó la decisión de sustituirlo con su propio financiamiento. Sin contar el caso del PRODEPINE, (un proyecto iniciado y

⁸⁵ De acuerdo al nuevo marco constitucional y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los gobiernos provinciales tienen varias competencias exclusivas específicas en el desarrollo territorial rural, por ejemplo la planificación inclusiva, la gestión ambiental provincial, la planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego, el fomento de las actividades productivas provinciales, especialmente agropecuarias y la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. Si bien este traspaso de competencias se está haciendo en forma gradual, algunas como el riego, ya han sido traspasadas a los gobiernos provinciales, otras como las de fomento productivo lo serán en el siguiente año.

- gestionado por el Banco Mundial cofinanciado por el FIDA en un 30 %) y la reciente aportación del Fondo Español, el nivel de cofinanciación en los dos proyectos en curso (PDCC Y PDIB-SL) ha sido limitado (6 % de la inversión FIDA), reflejo de la situación del limitado nivel de asociación con otros organismos de cooperación en el país y la escasa visibilidad del Fondo en la mayor parte del período evaluado.
227. Con la sociedad civil (ONG, sector privado) se han dado colaboraciones puntuales, si bien no han constituido un elemento central en el programa. El FIDA colaboró por ejemplo con la ONG FEPP como socio en las sistematizaciones de las experiencias de las actividades de acceso a tierras con el PRODEPINE. La experiencia adquirida por el FEPP en el proyecto reviste un interés especial en la actual coyuntura del país, ya que puede transformarse en un insumo importante a la política de tierras que el gobierno actual prioriza. El FIDA cofinanció además con el *International Land Coalition* colaborando en la promoción del acceso seguro y equitativo a la tierra para la población rural principalmente a través de la creación de capacidades y el intercambio de conocimientos.
228. La relación con el sector privado se muestra incipiente. Se observan progresos a través del apoyo a cadenas de valor tales como lácteos, cacao y caña cuyes y turismo.
229. A través de su programa de donaciones, el FIDA ha apoyado además asociaciones y alianzas entre organizaciones e instituciones nacionales y regionales. FIDAMERICA y PREVAL basan gran parte de sus objetivos en la creación y fortalecimiento de redes con organizaciones de ámbito público y privado en busca de sinergias y actuación conjunta. La donación "Conocimiento a favor del cambio" tiene asimismo como objetivo directo la construcción de coaliciones y redes de actores públicos y privados en torno al desarrollo rural y el alivio de la pobreza rural.
230. Con respecto a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo cabe destacar estrecho alineamiento entre el programa apoyado por el FIDA y las prioridades del Gobierno. El diseño del nuevo proyecto aprobado enfatiza la importancia de incorporar la perspectiva de todos los actores involucrados en el territorio, incluyendo gobiernos locales autónomos descentralizados y organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones, federaciones indígenas y ONG).

C. Gestión del conocimiento

231. La gestión del conocimiento ha sido apoyada principalmente por dos donaciones regionales específicamente diseñadas para este propósito: los programas FIDAMERICA y PREVAL. FIDAMERICA está dedicado a la sistematización de las enseñanzas extraídas de la implementación de proyectos y a la contribución al crecimiento del FIDA como organización de conocimiento a través de intercambios y diálogos. PREVAL (Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de SyE de los proyectos del FIDA en América Latina) ha desarrollado actividades de: i) capacitación (talleres, pasantías, e intercambio de experiencias); y ii) generación y difusión de conocimientos en materia de SyE, incluyendo prácticas innovadoras, estudios de caso, guías metodológicas.
232. Otras donaciones regionales, por ejemplo Marco para el Desarrollo de la Inversión Rural y Reducción de la Pobreza (MIRREP), Programa Regional en Apoyo de las Poblaciones Rurales de Ascendencia Africana de América Latina (ACUA), Apoyo al Congreso Mundial de Camélidos, PROCASUR y donaciones nacionales, como la de Fortalecimiento de la capacitación impulsada por la demanda al INCCA (ver sección donaciones más adelante) han apoyado la gestión del conocimiento en el Ecuador en el ámbito de sus respectivos programas a través de la promoción del intercambio de experiencias y conocimientos adquiridos. Por ejemplo, el INCCA preparó un informe de sistematización de experiencias exitosas, incluyendo la

metodología rutas de aprendizaje⁸⁶ que fueron socializadas en un taller en mayo del 2010. Además, el proyecto elaboró una estrategia de comunicación de los productos y resultados del Proyecto a realizarse en conjunto con el Área Imagen Corporativa del MAGAP, que han servido para visibilizar las actividades cumplidas por el Proyecto y han fortalecido la inserción del INCCA dentro del Sistema Nacional de Capacitación y como eje transversal dentro de otras áreas del MAGAP.

233. El Programa MIRREP organizó varios seminarios y talleres en el Ecuador que se constituyeron en un espacio de encuentro entre la academia, la sociedad civil y el sector gubernamental, en el que se gestó un lugar de debate y discusión importante. El ACUA por su parte apoyó el intercambio de experiencias y conocimiento entre organizaciones afro descendientes. En el proyecto PDCC, técnicos locales, líderes y lideresas de organizaciones han participado en varias rutas de aprendizaje en el exterior apoyados por PROCASUR. Finalmente, la donación a RIMISP (Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural), si bien está enfocada al diálogo político como objetivo fundamental está generando y difundiendo valiosos documentos de análisis sobre la pobreza y el desarrollo rural como insumos para el diálogo.
234. Por otra parte, la contribución de los proyectos a la gestión del conocimiento ha sido muy escasa. Los proyectos que llegaron a ejecutarse no contaron con un sistema efectivo de SyE, ni de sistematización de buenas prácticas y por tanto es muy limitada la documentación producida que pueda ser difundida. Esta carencia merece ser subrayada por sus implicaciones sobre el bajo nivel de visibilidad del FIDA en el país, así como su potencial de contribuir al diálogo político.
235. El alto grado de coincidencia de los nuevos proyectos que están a punto de iniciarse (PDIB-SL y PBVTR) con las prioridades nacionales les otorga la posibilidad de convertirse en laboratorios que puedan aportar a las políticas del Buen Vivir rural. Para ello, será necesario establecer un sistema de aprendizaje y de gestión del conocimiento en los proyectos con una unidad responsable de ejecutar los componentes de SyE, incluyendo establecer tempranamente la línea de base y también desarrollar metodologías para la sistematización de experiencias en torno a temas centrales de la Estrategia del Buen Vivir Rural.

D. Donaciones

236. El Ecuador se ha beneficiado de dos tipos de donaciones: donaciones específicas para el país y donaciones de cobertura subregional o regional, en las que el Ecuador participa.
237. El Ecuador ha recibido tres donaciones nacionales durante el período evaluado por un total de USD 0,6 millones. En dos de ellas el beneficiario fue el gobierno central (MAGAP/ INCCA; STPE) y en la tercera un GAD (Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Baba). El objetivo de las donaciones nacionales ha sido principalmente el fortalecimiento institucional, la capacitación, la gestión de conocimiento y el apoyo a la planificación.
 - **Fortalecimiento de la capacitación impulsada por la demanda de campesinos y microempresarios en zonas rurales del Ecuador (INCCA).** El objetivo del proyecto fue mejorar la prestación de conocimientos apropiados para aumentar la producción y la productividad y el acceso a mercado de los productos agrícolas y no agrícolas para los productores rurales de pequeña escala. El proyecto estuvo asociado a la necesidad de contar con un INCCA en el MAGAP como aliado para la implementación de la asistencia técnica y dar respuesta a una demanda de estos servicios en el área del PDCC. En particular, el proyecto estuvo dedicado a: fortalecer la capacidad del INCCA para manejar y gestionar información y tecnologías y a contribuir a la formulación de las

⁸⁶ Una ruta de aprendizaje, es un proceso continuo de aprendizaje en terreno. Cada ruta se organiza temáticamente en torno a experiencias, estudios de casos y buenas prácticas en desarrollo rural y local, en las que los actores involucrados se convierten en los capacitadores.

políticas diferenciadas para la capacitación de agricultores. El proyecto generó instrumentos y metodologías para el ejercicio de los procesos de capacitación y generó sistematizaciones de experiencias campesinas para ser utilizadas como lecciones aprendidas. Las metodologías de capacitación han sido utilizadas para el adiestramiento a los equipos de las ERA constituidos en facilitadores para acceder al programa de innovación tecnológica del MAGAP y otras entidades adscritas (agro calidad, instituto nacional para la investigación agropecuaria, etc.).

- **Apoyo a la implementación de la gestión institucional de la STPE para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en la frontera norte.** Ligada a la formulación e implementación del PDIB-SL, su objetivo es contribuir a posicionar la STPE como la entidad articuladora y de investigación, análisis y manejo de información sobre la realidad fronteriza, con capacidades para orientar el desarrollo de la frontera norte e impulsar procesos que mejoren la seguridad interna y externa de esta región. Con esto el FIDA y la STPE se proponían mejorar el desempeño institucional para abordar apropiadamente la ejecución del PDIB-SL. Al consolidarse el VMDR, se cambió la propuesta original y el proyecto pasó de la STPE al Viceministerio. A pesar de esta circunstancia el proyecto resultó eficaz para el desempeño de la STPE, la cual está teniendo un importante papel en conformar una red de colaboración interinstitucional para la zona de frontera donde opera el PDIB-SL.
 - **Apoyo a la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la mancomunidad de municipios de la cuenca del Baba.** Su objetivo general fue sentar las bases institucionales y programáticas para el desarrollo de la cuenca del Baba que corresponde a uno de los territorios del Programa del Buen Vivir. A través del proyecto la mancomunidad de municipios definió un plan de Ordenamiento e identificó líneas de inversión a ser apoyadas por el Programa.
238. En general, estas donaciones muestran un alto grado de alineamiento con objetivos nacionales y con las prioridades del FIDA y han sido eficaces en el alcance de sus objetivos. Muestran además una estrecha vinculación con las operaciones de préstamo apoyadas por el FIDA. Los procesos de aprobación de las donaciones del FIDA al INCCA y a la STPE fueron tramitados en SETECI y constan en sus informes. La Donación a la Mancomunidad de municipios de la Cuenca del Baba, por tratarse de gobiernos autónomos no fue canalizada en SETECI ni en SENPLADES. Las donaciones al INCCA y a la STPE constan en los informes de SETECI.
239. El Ecuador ha participado además en varias donaciones subregionales y regionales ejecutadas por organizaciones regionales de estudios e investigación (Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) – Convenio Andrés Bello), la academia (Universidad Andina Simón Bolívar [UASB]) y las ONG (RIMISP, Fundación Biodiversidad). Estas donaciones han sido dirigidas a varios objetivos, principalmente la gestión del conocimiento (investigación, sistematizaciones, intercambio de experiencias a través de redes, pasantías). La reciente donación al RIMISP (Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo) está específicamente dirigida a apoyar el diálogo político.
- Programa MIRREP. Cofinanciado por el FIDA y el BID, y ejecutado por la UASB en Quito. El programa se concentró en el análisis de políticas públicas y desarrollo de una base de conocimientos para la priorización de inversiones públicas y privadas para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el Ecuador, Colombia y Perú. Como programa académico varias de las actividades fueron vinculadas a la investigación de cursantes de la Universidad. Los resultados de las investigaciones y discusiones en eventos fueron difundidos en la página web de la UASB. Además, el programa organizó varios seminarios y encuentros en el Ecuador (ver gestión de conocimiento).

- Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, apoyado por el FIDA conjuntamente con el *International Development Research Centre*. Se implementa en el Ecuador, Colombia, México y en El Salvador a través del RIMISP con la finalidad de contribuir a mejorar las estrategias políticas e inversiones nacionales y subnacionales (ver diálogo de políticas).
 - Programa ACUA. Mediante dos donaciones (no. 958 y 1192) el FIDA a través del Convenio Andrés Bello en primera instancia, y posteriormente a través del CIAT apoyó la potencialización de los activos humanos, sociales, económicos y culturales de las poblaciones afro-descendientes rurales pobres y sus organizaciones en los países andinos, más Brasil y Panamá. Para ello promovió una investigación favorable a los pobres rurales de ascendencia africana, apoyó el fortalecimiento de sus organizaciones comunitarias y promovió experiencias y conocimientos a través de pasantías.
 - Apoyo al V Congreso Mundial sobre Camélidos. A través de esta donación se apoyó la organización del V Congreso Mundial sobre Camélidos (V WCC), que se celebró en noviembre de 2009, en Riobamba, Ecuador. Se involucra a todos los sectores que se enmarcan dentro del complejo productivo de los camélidos y así fortalecer la actividad camélida. El congreso representó un escenario único para el intercambio de conocimiento y buenas prácticas. Se constituyó un espacio de encuentro para fomentar el interés local y regional (Argentina, Bolivia, Ecuador, Chile y Perú, principalmente) en el desarrollo sostenible de esta ganadería y además, dentro de un proceso, fortalecer lazos profesionales, y comerciales.
240. A diferencia de las donaciones nacionales, el nivel de participación de entidades competentes en cooperación internacional no reembolsable como SETECI y SENPLADES dentro de los procesos de negociación y aprobación de donaciones regionales ha sido muy bajo o inexistente. Como consecuencia, se observa un débil alineamiento entre las donaciones de ámbito regional o subregional ejecutadas fuera de los entes públicos con las políticas nacionales de cooperación y los respectivos lineamientos normativos y administrativos para la ejecución de proyectos. Por otra parte, conforme a lo expresado por el Gobierno del Ecuador, la falta de lineamientos estratégicos para la asociación entre el FIDA en materia de cooperación no reembolsable, particularmente en el ámbito regional, debe señalarse como una importante carencia. En general el nexo con las operaciones financiadas por el FIDA a través de sus préstamos es también muy bajo.
241. En general, la visibilidad de los proyectos apoyados por las donaciones regionales ha sido limitada y como consecuencia no aparecen en los informes de cooperación preparados por el Gobierno del Ecuador. Estos proyectos carecen además de un sistema de SyE pertinente a la cooperación y a la gestión de los proyectos. Un proceso conjunto y consensuado entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador permitiría evitar esfuerzos aislados y proporcionaría información útil para ambas partes.

E. Valoración general

242. En conjunto, la valoración de las actividades no crediticias es positiva, a pesar de algunas deficiencias. El FIDA prestó escasa atención al diálogo de políticas en la primera parte del período evaluado, en parte debido a las dificultades relacionadas a la alta inestabilidad política en el país, y los resultados en la promoción del enfoque de corredor propuestos en el COSOP fueron limitados. Por otro lado, las iniciativas recientes (p. ej. grupo de diálogo rural) presentan un elevado potencial y marcan una mejora significativa.
243. El programa ha invertido en general un esfuerzo importante en la gestión del conocimiento a través de varias donaciones, tanto regionales como nacionales. Las donaciones han apoyado valiosos intercambios de experiencia y conocimientos. Por otro lado, la contribución desde los proyectos ha sido escasa. A pesar de un adecuado nivel de asociación con contrapartes del gobierno nacional, algunas relaciones aún requieren ser consolidadas. El nivel de cofinanciamiento ha sido

limitado en los proyectos más antiguos, reflejo de la situación de débil nivel de asociación con otros organismos de cooperación en el país y la escasa visibilidad del Fondo en la mayor parte del período evaluado. Cabe señalar por otra parte el significativo incremento en cofinanciación del Fondo Fiduciario Español movilizado en el último proyecto aprobado.

244. En suma, a pesar de algunas limitaciones, y en vista además del buen grado de complementariedad entre las actividades no crediticias y el programa de préstamos, la EPP califica las actividades no crediticias como moderadamente satisfactorias (4).

Tabla 21

Calificaciones de la EPP a las actividades no crediticias

<i>Tipo de actividad</i>	<i>Calificación</i>
Diálogo de políticas	4
Gestión del conocimiento	4
Fomento de alianzas y asociaciones	3
Calificación global	4

Observaciones principales

- El FIDA ha promovido el diálogo de políticas en el Ecuador a través de varios mecanismos (COSOP, préstamos, y donaciones) con resultados mixtos.
- El FIDA fue considerado en el país principalmente como una organización que concede créditos y no como actor en el diálogo de políticas. En conjunto la visibilidad del FIDA en el Ecuador en la última década ha sido limitada.
- Importantes avances en el diálogo político en los últimos dos años (nuevo PBVTR, el apoyo del Gobierno en el acceso a tierras, y la puesta en marcha del grupo de diálogo rural – espacio con un posicionamiento progresivo de encuentro entre la sociedad civil y el Gobierno).
- Adecuado nivel de asociación entre el FIDA con contrapartes del gobierno nacional y gobiernos locales, si bien algunas relaciones aún no están consolidadas.
- El nivel de cofinanciamiento en los dos proyectos en curso (PDCC y PDIB-SL) ha sido limitado (6 % de la inversión FIDA), reflejo de la situación de escasa colaboración con otros organismos de cooperación en el país y la escasa visibilidad del Fondo en la mayor parte del período evaluado.
- Dos donaciones regionales (FIDAMERICA y PREVAL) han prestado apoyo valioso a la gestión de conocimiento del país. Otras donaciones (MIRREP, ACUA, PROCASUR, INCCA) han apoyado la gestión del conocimiento en el Ecuador en el ámbito de sus respectivos programas.
- La contribución desde los proyectos a la gestión del conocimiento ha sido muy escasa. Los proyectos que llegaron a ejecutarse no contaron con un sistema efectivo de SyE, ni de sistematización de buenas prácticas.
- Las donaciones nacionales han estado estrechamente vinculadas a los proyectos y han sido eficaces. Por otro lado, las donaciones regionales han tenido escasa visibilidad y débil vinculación con la cartera.

VII. Desempeño del COSOP y valoración global**A. Pertinencia del COSOP**

245. **La pertinencia del COSOP 2004 fue moderadamente satisfactoria.** El mandato fundamental del FIDA de mejorar nutrición y seguridad alimentaria y de ayudar a la población rural a superar su condición de pobreza coincidió con el

objetivo del Gobierno del Ecuador al momento de aprobarse la estrategia del COSOP en abril de 2004. El país comenzaba a recuperarse de una seria crisis económica que había aumentado significativamente los niveles de pobreza, especialmente en el sector rural. El FIDA elaboró el COSOP durante el período 2003-2004 coincidiendo con la preparación de un programa de reducción de la pobreza del Gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez, que había asumido la presidencia en 2003.

246. Cabe señalar que el COSOP 2004 fue preparado con anterioridad a la práctica del FIDA de elaborar una estrategia basada en resultados (RB-COSOP) asumida a partir de 2006. El COSOP no definió objetivos concretos, sino "áreas principales de intervención". Aunque el COSOP propuso una adecuada combinación de instrumentos e identificó oportunidades relevantes de asociación, su enfoque incluyó algunos elementos cuestionables.
247. **El COSOP incluyó algunos enfoques cuestionables.** El COSOP buscaba incorporar un enfoque de desarrollo territorial basado en corredores geográficos y esperaba concentrarse en las siguientes esferas principales de intervención: zonas con alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana, incorporación de aspectos de género, mejoramiento de la capacidad de autogestión de las comunidades, asistencia para la regularización de la tenencia de la tierra, ayuda para contratar tecnología en el mercado privado, asistencia técnica a intermediarios financieros, apoyo a micro-crédito y bancos comunitarios y asistencia técnica para actividades agrícolas y no agrícolas. Sin embargo, esta EPP cuestiona la conveniencia de: a) la definición de zonas de intervención de los programas con un alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana como una de las esferas principales de intervención; b) un enfoque que propuso apoyo a servicios financieros pero excluyó dichos servicios en los proyectos propuestos; c) un enfoque de "corredores geográficos" sin un diagnóstico claro de las posibilidades de adaptar el enfoque a las condiciones políticas y geográficas del Ecuador; y d) un enfoque con metas de muy largo plazo implementado con instrumentos no adaptados al contexto y de muy corto plazo:
- a) **Zonas de intervención.** La identificación en el COSOP de "zonas de intervención de los programas con un alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana" como una de las esferas principales de intervención es - en principio- relevante como método de focalización otorgando prioridad a grupos que enfrentan particulares desafíos y presentan una alta incidencia de pobreza en el país. Por otro lado el COSOP no incluye -de acuerdo a las lecciones del informe de terminación del PRODEPINE realizado por LAC en noviembre de 2004- una reflexión crítica sobre la experiencia de apoyar procesos de desarrollo y combate a la pobreza rural focalizados exclusivamente en ciertos grupos étnicos. Esto incluye una discusión sobre el equilibrio necesario y grado adecuado de apoyo, que al mismo tiempo evite cualquier proceso de pérdida de equidad y desintegración entre los ciudadanos. Si bien el COSOP no menciona apoyo exclusivo a la población indígena y afroecuatoriana, se hubiera beneficiado de aprender de la experiencia anterior. De otra parte la prioridad asignada a zonas con alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana podría resultar en una pérdida de potencial en cuanto a reducción del porcentaje de pobreza rural en conjunto en el país. Aunque la mayor incidencia de la pobreza se encuentra en la población indígena (65,6 %), la mayor contribución a la pobreza del país es de la población mestiza la cual contribuye con un mayor número de pobres (70 %) debido a que su población es más numerosa.⁸⁷
- b) **Servicios financieros rurales.** El COSOP proponía fortalecimiento a SFR mediante asistencia técnica a intermediarios financieros y apoyo a micro-crédito y bancos comunitarios, lo cual no fue incluido como un componente

⁸⁷ Capítulo II, Contexto de País.

específico en ninguno de los proyectos de corredores propuestos por el COSOP. La positiva experiencia del PRODEPINE en cajas solidarias no fue replicada en el diseño de ninguno de los componentes de los proyectos de corredor propuestos a pesar de que, si bien existe un tejido importante de redes y entidades financieros en el sector rural, persisten carencias en el acceso a servicios financieros las cuales fueron corroboradas durante la misión de esta EPP. El enfoque de SFR en el nuevo PBVTR se base en la integración y alianzas con otros actores, en especial con la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, coherente con la estrategia del gobierno.

- c) **Enfoque de corredores.** La idea de corredores buscaba un desarrollo territorial que fortalecía intercambios entre emprendimientos vecinos en un área geográfica longitudinal. Sin embargo, si bien este concepto había sido exitoso en Perú, no existió un diagnóstico claro de si este concepto podría ser adaptado a las condiciones institucionales y territoriales del Ecuador. El único proyecto en implementación del COSOP, el PDCC, si bien fue concebido como un proyecto de Corredor, fue implementado en un sistema descentralizado por gobiernos locales con intereses principalmente locales y se constituyó más bien en un mecanismo de financiamiento de pequeños subproyectos de inversión, acordados a nivel de cada provincia entre los demandantes y el responsable del MIES. Por otra parte cabe reconocer que sí se logró integración dentro de cada segmento a través de emprendimientos encadenados asociados a cadenas de valor.⁸⁸
- d) **Instrumentos no adecuados para adaptarse al contexto y lograr metas de largo plazo.** El proyecto como principal instrumento de préstamo del FIDA en Ecuador ha demostrado importantes deficiencias, al estar asociado a procesos y requisitos exigentes e indiscriminados al contexto, por su insularidad, y su limitada flexibilidad a adaptarse a los cambios. En un país de renta media como el Ecuador con acceso a fuentes adicionales de financiamiento, estos costos no-financieros y rigideces asociadas a la modalidad de préstamos a través de proyectos pueden llegar a pesar más que los beneficios asociados a la asociación con el FIDA. Finalmente, cabe también reflexionar sobre la conveniencia de la intervención del FIDA en programas de cambios sociales cuyos efectos tienden a producirse en muy largo plazo (tal vez inter-generacional) con instrumentos de ayuda que son relativamente de corto plazo. El COSOP argumentó que "aunque los problemas son difíciles de superar a corto plazo, el Ecuador y la comunidad de donantes puede avanzar hacia el objetivo de reducción de la pobreza". Esta EPP cuestiona la efectividad de programas que tienen metas de muy largo plazo, pero que son financiados con instrumentos de ayuda de muy corto plazo, simplemente basado en la esperanza de que "el Ecuador y la comunidad de donantes" continúen avanzando hacia los objetivos. Para poder contribuir al logro de metas de reducción de la pobreza en el largo plazo también será además fundamental que el FIDA y otros donantes cuenten con políticas y estrategias gubernamentales con este horizonte de tiempo que les permitan orientar su financiamiento a fortalecer o generar procesos de desarrollo priorizados por el Gobierno, de manera que los recursos en este caso del FIDA contribuyan a mejorar el nivel y calidad de inversiones.

248. Sin menoscabo de las limitaciones expuestas anteriormente, el COSOP propuso una adecuada **combinación (mix) de instrumentos** para el programa en el Ecuador, incluyendo - además de los préstamos - donaciones, y actividades no crediticias con objetivos complementarios. Con respecto al diálogo de políticas, el COSOP identificó acertadamente el concepto de desarrollo territorial como elemento fundamental de diálogo con el Gobierno. De igual manera se proponía

⁸⁸ Ver sección de pertinencia del PDCC.

acertadamente el uso de donaciones para apoyar aspectos de género, introducir innovaciones y contribuir al seguimiento y la evaluación.

249. El COSOP identificó además **oportunidades de asociación** con otros donantes e instituciones (Banco Mundial, BID, CAF, Naciones Unidas, Bilaterales), las ONG y sector privado. Si bien las instituciones identificadas son relevantes, las oportunidades de asociación fueron ambiciosas. El retiro paulatino de actividades de desarrollo rural de algunos donantes, los cambios introducidos en la Constitución en cuanto a nuevas competencias de los gobiernos locales y las limitaciones para el endeudamiento externo disminuyeron la relevancia de la estrategia original para desarrollar asociaciones.⁸⁹
250. **El contexto de país cambió radicalmente en 2008 y el COSOP perdió vigencia.** Los años inmediatamente siguientes al COSOP fueron altamente inestables políticamente y, aunque el objetivo fundamental de reducción de la pobreza permaneció y tal vez se intensificó, el país se enfrentó a cambios radicales en términos de reformas institucionales, políticas y legales. En efecto, el contexto de país cambió radicalmente en septiembre de 2008 cuando el país adoptó una nueva Constitución y, especialmente, en 2009 cuando el Presidente Correa inició un nuevo período presidencial. Durante esos años se gestó una discusión sobre la política para el Buen Vivir Rural que incluyó principalmente a SENPLADES, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y el MAGAP. Estos cambios dejaron sin vigencia a las políticas anteriores e implicaron nuevas modalidades en la forma de atacar los problemas de reducción de la pobreza.
251. La nueva constitución había establecido un modelo de desarrollo que posiciona al bien común en el mismo plano que los derechos individuales. Este nuevo modelo basado en el concepto indígena de "buen vivir" (*sumak kawsay*) establece una visión integral de la economía política del sector rural, el cual dio origen a numerosas reformas legales e institucionales. Entre las principales reformas que afectan hoy al sector rural está la ley de soberanía alimentaria (ver contexto país) que redefine el papel del estado para mejorar el acceso a la tierra, agua y otros activos necesarios para asegurar dicha soberanía. Además de los muchos cambios institucionales necesarios para implementar la nueva Constitución, cabe destacar dos aspectos constitucionales de gran significación para la relación futura del FIDA con el Gobierno del Ecuador: i) disposiciones sobre descentralización; y ii) disposiciones sobre endeudamiento externo. Con respecto al primero el renovado marco constitucional establece un nuevo contexto de descentralización de competencias y principios de complementariedad y subsidiaridad. En este marco los gobiernos provinciales tienen varias competencias exclusivas específicas en el desarrollo territorial rural y se convierten en un nuevo socio fundamental para el FIDA. Con respecto al endeudamiento externo, a partir de la constitución se impone un claro limitante al endeudamiento ya que "con el endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago".
252. Las discusiones internas del 2008-2009 sobre la política para el Buen Vivir pudieron haber sido un momento propicio para elaborar un nuevo COSOP y ajustar la estrategia del FIDA al nuevo contexto de país ya que el COSOP aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en 2004 había perdido completamente su vigencia.
253. **El FIDA no preparó un nuevo COSOP para ajustarse al cambio radical en el contexto de país.** A pesar de lo establecido en las guías vigentes en ese momento⁹⁰ que requerían la revisión del COSOP, o la preparación de un nuevo COSOP en casos donde se evidencian importantes cambios en el contexto del país, esto no sucedió, con lo cual el programa quedó desprovisto de una estrategia actualizada acordada entre ambas partes. El FIDA consideró prudente esperar a que se cimentaran los cambios en el nuevo y aún muy fluido contexto político e

⁸⁹ Ver contexto de país.

⁹⁰ Programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basadas en resultados, EB 2006/88/R.4.

institucional antes de preparar un nuevo COSOP que reflejara la nueva estrategia entre el gobierno y el FIDA en el Ecuador. En cambio **FIDA a partir de 2008-2009 readecuó la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno**, incluyendo el cambio de agencias ejecutoras en el PDCC (del MAGAP al MIES, ajustándose a la nueva política de la Economía Popular y Solidaria) y en el PDIB-SL (desde La Secretaría del Plan Ecuador al MAGAP, ajustándose a la nueva estrategia del Buen Vivir) y diseñó un nuevo proyecto (PBVTR).

254. **La estrategia del último programa aprobado por el FIDA (PBVTR) es altamente pertinente con los planes del gobierno.** Los objetivos estratégicos del PBVTR⁹¹ están estrechamente alineados con las estrategias y políticas del gobierno, el marco estratégico del FIDA y las necesidades de los pobres rurales. El análisis de pobreza proporciona una base sólida para definir las prioridades geográficas y la focalización del programa dirigido a ocho regiones seleccionadas en base a índices de pobreza. El programa está también diseñado con la intención de recurrir a la focalización directa para asegurar la inclusión de familias muy pobres, que tienen menos probabilidades de ser miembros de organizaciones comunitarias (lo cual evita explícitamente un problema observado en la implementación del PDCC).⁹²
255. Es importante señalar (ver sección V.B, Desempeño del Gobierno) que el Gobierno decidió recientemente asignar el PDIB-SL a la misma unidad ejecutora del PBVTR, de esta forma asociando el proyecto PDIB-SL (el cual había sido diseñado en el marco de un COSOP sin vigencia) a los lineamientos del nuevo programa y la nueva estrategia en el país. De este modo, los dos últimos proyectos (con un aporte de FIDA de USD 30 millones y un costo total de USD 82,9 millones) han quedado asociados a la estrategia actual del Buen Vivir, lo cual hace necesaria la definición de una estrategia completa en un nuevo COSOP.
256. Esta EPP concuerda plenamente con las observaciones presentadas en el informe del Presidente del Programa de Desarrollo Territorial Rural Buen Vivir en cuanto a que en este momento de la historia institucional y política del país "el FIDA dispone de una oportunidad única de demostrar su valor agregado para apoyar un conjunto de políticas nacionales integradoras mediante un enfoque más programático" y "puede apoyar este proceso (de soberanía alimentaria) en un momento oportuno en el que la agricultura familiar y comunitaria, en el contexto del desarrollo territorial, la descentralización y las normas sobre la participación ciudadana recientemente establecidas por ley, cuenta con un apoyo político considerable".
257. **El retraso en la actualización del COSOP ha impuesto limitaciones al potencial del programa FIDA en el Ecuador.** FIDA readecuó toda la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno, sin hacer un acuerdo de estrategia común "Gobierno del Ecuador-FIDA". La EPP reconoce el mérito de la decisión de esperar a que se asentaran los cambios antes de hacer un nuevo COSOP. Sin embargo, el FIDA no esperó a que se asentaran los cambios (y a un nuevo COSOP) para readecuar toda la cartera. Si bien los ajustes en general son positivos, la ausencia de un COSOP actualizado y relevante impone importantes limitantes al programa.
258. En primer lugar, la falta de una estrategia común, acordada entre el FIDA y el gobierno, genera un factor de inestabilidad adicional al programa apoyado por el FIDA en Ecuador. La existencia del COSOP le da al FIDA herramientas para argumentar que el programa responde a un acuerdo formal pactado entre ambos y, por lo tanto, no se pueden hacer cambios a menos que haya un nuevo acuerdo o una revisión de la estrategia, es decir, un nuevo/o actualizado COSOP. La ausencia

⁹¹ Mejoramiento en el nivel de vida de las familias rurales que padecen de inseguridad alimentaria, fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones locales y de los GAD e impulsar la gestión de los recursos naturales, la infraestructura socio-productiva y otras medidas que se estimen estratégicas a nivel territorial.

⁹² Ver sección sobre pertinencia de la cartera.

- de un COSOP actualizado priva al FIDA de una base sólida de referencia, respetando la flexibilidad necesaria, con respecto a la dirección del programa.
259. Segundo, la readecuación de la cartera de proyectos y la dirección del programa apoyado por FIDA en su conjunto quedó desprovista de una estrategia completa y actualizada. Al retrasar el COSOP, quedaron sin definir y acordar aspectos claves del programa como la agenda de innovación o la definición de una estrategia de ampliación de alcance conforme a nuevas prioridades del FIDA. Además, quedaba pendiente una discusión sobre como adecuar los instrumentos no crediticios (diálogo de políticas, fomento de alianzas y asociaciones, gestión del conocimiento, y programa de donaciones) para hacerlos coherentes al nuevo contexto y con la nueva estrategia conjunta y se retrasó la oportunidad de identificar sinergias entre los diferentes componentes del programa. La falta de una estrategia específica de asociación para cooperación no reembolsable en el ámbito regional (donaciones regionales) establecido de manera consensuada entre el Ecuador y el FIDA es señalada por la autoevaluación del Gobierno como un importante punto débil en la cooperación entre ambos.
260. Tercero, en vista de que el único COSOP para Ecuador fue preparado en 2004 – con anterioridad a las nuevas directrices sobre COSOP basados en resultados – en ausencia de un nuevo COSOP el FIDA aún no dispone en el Ecuador de un Marco para la Gestión de Resultados actualizado según los nuevos requisitos que le permita hacer seguimiento al desempeño, medir el impacto, y promover la rendición de cuentas. Esto incluye por ejemplo la selección de indicadores apropiados, y establecer conexiones entre los objetivos de los proyectos y los objetivos estratégicos a nivel del país.
261. Cuarto, un nuevo COSOP habría tomado en cuenta el rol de las diversas instituciones involucradas en el programa del FIDA. Sin embargo, esto no fue completamente tomado en cuenta por el FIDA al reestructurar la cartera de proyectos sin el beneficio de una estrategia respaldada por un COSOP, lo cual contribuyó a demoras en la implementación de la cartera reestructurada. En efecto, la estrategia del Gobierno otorga un importante rol a diversas instituciones, no sólo a las instituciones ejecutoras de los proyectos (por ejemplo, SENPLADES, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Laborales). La implementación del PDCC tuvo demoras adicionales al no considerarse inicialmente el rol de SENPLADES en otorgar prioridad a los proyectos o el rol del Ministerio de Relaciones Laborales en sancionar las remuneraciones del personal técnico de los proyectos. Estas omisiones fueron corregidas posteriormente durante la ejecución del PDCC, pero contribuyeron a demorar su implementación. De mayor importancia, el traslado de entidades ejecutoras en el PDCC y el PDIB-SL no obedeció a la implementación de un objetivo común de una estrategia previamente acordada entre el FIDA y el Gobierno, lo que está ahora siendo corregido al mejorar la coordinación de la implementación del PDCC por el IEPS y la implementación del PDIB-SL y el PBVTR por el MAGAP.
262. En resumen, el COSOP 2004 coincidió con la visión de reducción de pobreza del Gobierno del Ecuador en el momento en que fue preparado, si bien incluyó algunas deficiencias en su enfoque. Por otro lado, a pesar de los importantes cambios en el contexto país en 2008, la revisión del COSOP quedó en pausa hasta que se asentaran estos cambios. En cambio FIDA readecuó la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno, y diseñó un nuevo programa (PBVTR) altamente pertinente con los planes del Gobierno. Si bien los ajustes son positivos el retraso en la preparación de un nuevo COSOP impuso limitaciones al programa. En conjunto, y asignando mayor peso a los avances más recientes en la elaboración del marco estratégico para el país, la pertinencia del COSOP es calificada como moderadamente satisfactoria (4).

B. Eficacia del COSOP

263. La evaluación de la eficacia del COSOP busca establecer en qué medida se alcanzaron los objetivos implícitamente incluidos en las áreas principales de intervención propuestas por el COSOP.⁹³ En el caso del Ecuador, la eficacia del COSOP fue gravemente afectada por los cambios fundamentales acaecidos en el contexto de país, lo cual influyó en la implementación de las áreas de intervención propuestas. Por lo tanto, la evaluación de la eficacia del COSOP necesita también establecer si se adaptó debidamente el COSOP mientras era puesto en práctica para reflejar los cambios del contexto de país y si se alcanzaron los objetivos del programa re-adaptado.
264. El COSOP esperaba incorporar la mayor parte de sus operaciones en las áreas de intervención propuestas mediante la implementación de una cartera de tres proyectos de desarrollo territorial en el corredor Puyo-Portoviejo (PDCC), PDIB-SL y un corredor a lo largo de la carretera Loja-Zumba. Esta estrategia de desarrollo de corredores geográficos esperaba cubrir el período 2004-2008. Sin embargo, al momento de esta EPP, en 2012, el PDCC sólo llevaba 55 % de implementación, se termina en 2013, ha tenido múltiples problemas de implementación⁹⁴ y no ha desarrollado intercambios entre emprendimientos vecinos en un área geográfica longitudinal como se esperaba en el concepto de corredores. El proyecto Loja-Zumba no se llevó a efecto. El PDIB-SL está recién comenzando a implementarse por la misma unidad de proyecto que implementará el PBVTR y se ha alineado, correctamente, a las políticas de solidaridad alimentaria del PBVTR, aun cuando no ha sido re-diseñado para ese propósito. En consecuencia, el cumplimiento del concepto de corredores (PDCC, PDIB-SL y Loja-Zumba) no se ha producido todavía y es improbable que se produzca antes del cierre del PDCC, el único proyecto con algún grado de avance del COSOP.
265. Por otra parte, aunque el COSOP promueve el objetivo general de reducir la pobreza rural e introduce el concepto de corredores, no especifica objetivos específicos a lograrse. El COSOP simplemente menciona ocho "esferas principales de intervención", sin especificar objetivos o metas a lograrse en cada una de esas esferas. De hecho, el único proyecto del COSOP con algún grado de avance muestra un progreso limitado en las esferas de intervención del COSOP y no incluye todas las esferas del programa:
- a) Concentración en población indígena y afroecuatoriana. El PDCC cubre el corredor de Puyo a Portoviejo, el cual incluye población mestiza, indígena y afroecuatoriana. Aunque el proyecto sí afectaría a pueblos indígenas de varias nacionalidades, es difícil que cumpla sus metas antes del cierre. Con respecto a los otros dos corredores propuestos por el COSOP, uno está recién comenzando y el otro no se realizó. Por lo tanto, esta área de intervención tiene un avance limitado en relación a lo propuesto por el COSOP. El PBVTR se focaliza en población pobre, incluyendo población indígena y afro-ecuatoriana, pero no ha comenzado todavía.
 - b) Incorporación de aspectos de género. El programa del FIDA en el Ecuador ha incorporado aspectos de género en todos los diseños de sus proyectos. Sin embargo, el avance en la implementación es limitado. El PDCC, el único proyecto del COSOP con algún grado de avance, muestra algunos resultados positivos, pero incluye insuficiente asignación de recursos al tema de género y ha tenido una elevada rotación de especialistas con niveles salariales insuficientes para atraer profesionales especializados con amplio conocimiento del tema.

⁹³ El COSOP no estableció objetivos estratégicos, sólo áreas principales de intervención (ver Pertinencia del COSOP).

⁹⁴ Ver secciones de Pertinencia de la Cartera y Eficacia de la Cartera.

- c) Aumento de capacidad de las comunidades. El PDCC ha apoyado a las comunidades para desarrollar planes locales de desarrollo de forma participativa.
 - d) Regularización en la tenencia de la tierra. Este aspecto no se incluyó en ninguno de los proyectos propuestos por el COSOP.⁹⁵
 - e) Asistencia para contratar tecnologías adecuadas para pequeños agricultores y empresarios. Todos los subproyectos aprobados e implementados bajo el PDCC, incluyen financiamiento para la asistencia técnica y capacitación, lo mismo que para el tema de la gestión y administración contable. Por el contrario el avance en el PBID-SL es muy limitado. Ambos proyectos contemplan la transferencia de recursos directamente a los beneficiarios para que éstos contraten asistencia técnica.
 - f) Asistencia técnica para intermediarios financieros. Esta esfera de intervención del COSOP no fue incluida en los proyectos propuestos por el programa. Hubo aspectos exitosos en este aspecto en un proyecto anterior al COSOP, en el PRODEPINE, pero dicha experiencia no fue replicada en los proyectos propuestos por el COSOP.
 - g) Apoyo a micro financiación y bancos comunitarios. Esta importante esfera de intervención no se incluyó en ninguno de los componentes de los proyectos propuestos por el COSOP. La experiencia positiva del FIDA promoviendo cajas solidarias en el PRODEPINE, anterior al COSOP, no fue explícitamente incluida en dichos componentes. Esta omisión se produjo a pesar de las amplias necesidades del sector financiero rural establecidas en el diagnóstico del contexto de país, las cuales fueron verificadas en todas las visitas de la misión de la EPP y a pesar de que este tópico era una de las esferas principales de acción propuestas por el COSOP. Por otro lado el PDCC está promoviendo el ahorro en los socios participantes de los subproyectos como estrategia financiera para sostener y replicar los procesos iniciados.
 - h) Asistencia técnica y financiación de iniciativas agrícolas y no agrícolas. La asistencia técnica apoyó tanto iniciativas agrícolas dentro y fuera de la granja (e.g. cacao, cuyes, viveros, panela, quesos) como no agrícolas (e.g. turismo cultural, artesanías). Se han alcanzado resultados positivos, si bien limitados por el relativamente bajo nivel de desembolso en PDCC -a pesar del importante progreso en el último año. El FIDA, conjuntamente con el gobierno, re-adaptó el programa para enfrentar los cambios en el contexto de país. Esta re-adaptación está reflejada en el diseño del PBVTR y en los recientes arreglos de implementación del PDIB-SL. Es muy temprano todavía para evaluar la eficacia de este programa re-adaptado porque su implementación está recién comenzando.
266. La eficacia del COSOP 2004 es moderadamente insatisfactoria (3). El grado de avance en la consecución de los objetivos implícitos en la implementación de las áreas principales de intervención del COSOP es limitado debido al escaso progreso en la ejecución de los proyectos propuestos por el COSOP. La EPP reconoce los desafíos enfrentados por el programa ante los cambios políticos e institucionales y las limitaciones asociadas a los instrumentos del FIDA (ver sección pertinencia del COSOP).

C. Gestión FIDA del Programa en el País

267. **Gestión del COSOP.** El FIDA ha mantenido, en general, un adecuado nivel de asociación con el Gobierno e invirtió esfuerzos en asegurar la preparación del

⁹⁵ El PRODEPINE tuvo una contribución pequeña pero importante en este aspecto. Sin embargo, esta contribución no corresponde al COSOP ya que el PRODEPINE fue ejecutado con anterioridad al COSOP. Véase *IFAD's Direct Supervision and Implementation Support. July 2012.*

COSOP 2004 de manera participativa con varias contrapartes nacionales. Por otra parte el FIDA no ha asegurado un marco estratégico relevante y eficaz como referencia para la gestión del programa durante todo el período evaluado.

268. **Gestión de las operaciones.** El nivel de operaciones del FIDA en el Ecuador ha sido "intermitente" con largos lapsos entre la aprobación de nuevos proyectos (1997, 2004 y 2009) y periodos de inactividad – o bajo nivel de actividad – como resultado de retrasos en la efectividad de los proyectos. Por otro lado, la gestión del FIDA a partir de 2008 ha desarrollado una serie de diálogos a diferentes niveles para la negociación y acuerdos que le han permitido pasar de una cartera de USD 14,8 millones (2007) a USD 63,2 (2012) incluidos fondos apalancados del GEF (no reembolsables), del Fondo Fiduciario Español y tres donaciones recientes.
269. En vista de la alta inestabilidad política e institucional, el FIDA ha respondido con frecuentes vistas de supervisión y apoyo a la implementación, con una media de una misión de supervisión y de dos a cuatro misiones de apoyo a la implementación por año. El PDCC recibió cinco misiones de supervisión y siete misiones de apoyo a la implementación/seguimiento desde su efectividad en 2007. El PDIB-SL ha recibido seis misiones de apoyo a la implementación/seguimiento desde su aprobación en septiembre 2009. El nuevo proyecto Buen Vivir ha recibido tres misiones de apoyo a la implementación/seguimiento desde su aprobación en septiembre 2011.
270. Las misiones de supervisión están compuestas por equipos adecuados de 3-5 personas, incluyendo el gerente de programas, el gerente de programas asociado, el oficial de enlace en el país, y 1-2 especialistas. Algunas misiones de acompañamiento son llevadas a cabo por el oficial de enlace. Las ayudas memorias producidas con posterioridad a las misiones de supervisión y de acompañamiento son completas y de muy buena calidad en aspectos técnicos, avances en la implementación y temas fiduciarios.
271. La gestión del FIDA del programa en el Ecuador ha estado afectado por un relativamente elevado nivel de rotación, al haber sido manejado por cinco gerentes de programa sucesivos en los últimos 15 años, con una media de apenas tres años en el cargo por cada responsable. El programa se benefició de la estrecha gestión efectuada por el último gerente (con base en Roma) a cargo del programa desde fines del 2008, el cual fue responsable además de otros dos importantes países en la región (Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela).⁹⁶ El gerente estuvo apoyado por un gerente de programas asociado (en Roma), un asistente profesional junior – quien hasta muy recientemente trabajó en los 5 países de la subregión andina – y un oficial de enlace con base en Quito (desde 2008, con dedicación parcial). El oficial de enlace cuenta además con un oficial administrativo, también a tiempo parcial.
272. La más estrecha gestión del Fondo y la presencia de un oficial de enlace desde 2008 han contribuido a mejorar el estado de la cartera y la visibilidad del FIDA en el Ecuador, si bien aún existe amplio espacio para mejorar. Por otro lado, visitas más frecuentes al país por parte de los niveles superiores de la gerencia del FIDA – por encima del gerente de programa – serían muy positivas para reforzar y consolidar la relación con el Gobierno del Ecuador.
273. La reunión a mediados de octubre de 2012 en Roma entre el Presidente del FIDA y una delegación del Gobierno del Ecuador – encabezada por su Ministro de Agricultura – es indicativo de recientes y significativos esfuerzos en el restablecimiento de relaciones a más alto nivel entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador.

⁹⁶ El FIDA nombró un nuevo Gerente de Programas para Ecuador en febrero de 2013. El nuevo gerente, quien tendrá además a su cargo las carteras del FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima, Perú.

Observaciones principales

- El COSOP 2004 fue pertinente cuando fue elaborado en cuanto a que sus objetivos fueron coherentes con los objetivos del gobierno de ese momento. Sin embargo, la EPP cuestiona la estrategia del COSOP en cuanto al limitado apoyo en el programa a SFR, el enfoque de corredores geográficos sin un diagnóstico previo del rol de los gobiernos locales y la persecución de objetivos de muy largo plazo con instrumentos de corto plazo y poco flexibles.
- El contexto de país cambió radicalmente en 2008 y el COSOP perdió vigencia.
- El FIDA no preparó un nuevo COSOP para ajustarse al cambio radical en el contexto de país. En cambio FIDA a partir de 2008-2009 readecuó la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno.
- La estrategia del último programa aprobado por el FIDA (PBVTR) es altamente pertinente con los planes del gobierno. El gobierno entregó el PDIB-SL a la misma unidad ejecutora del PBVTR, de esta forma asociando el proyecto a los lineamientos del nuevo programa y la nueva estrategia en el país.
- El retraso en la actualización del COSOP ha impuesto limitaciones al potencial del programa FIDA en el Ecuador.
- La eficacia del COSOP 2004 no fue satisfactoria en el momento de esta EPP en 2012. El grado de avance en la consecución de los objetivos estratégicos del COSOP es muy limitado debido a la escasa implementación en el terreno. Se había ejecutado sólo un 55 % de uno de los tres proyectos de la cartera propuesta por el COSOP y no es probable que se cumplan los objetivos del proyecto antes del cierre.
- El nivel de operaciones del FIDA en el Ecuador ha sido "intermitente", con largos lapsos entre proyectos y períodos de baja o no actividad. El proyecto como principal instrumento de préstamo del FIDA en Ecuador ha demostrado importantes deficiencias.
- La más estrecha gestión del Fondo y la presencia de un oficial de enlace desde 2008 han contribuido a mejorar la cartera y la visibilidad del FIDA en el Ecuador. Visitas más frecuentes al país de la gerencia del FIDA serían positivas.
- La cartera del FIDA ha sido reactivada a partir de 2008 pasando de USD 14,8 millones (2007) a USD 63,2 millones (2012) incluidos fondos del GEF, del Fondo Fiduciario Español y tres donaciones recientes.

D. Valoración general de la asociación entre el Gobierno y el FIDA

274. El cuadro 22 presenta la valoración general de la EPP a la asociación entre el FIDA y el Gobierno. Está basada en las calificaciones del desempeño de la cartera, actividades no crediticias y desempeño del COSOP. En resumen, la EPP califica la colaboración del FIDA con el Gobierno del Ecuador en el período 1997-2007 como moderadamente insatisfactoria debido a desempeños moderadamente insatisfactorios del COSOP y de la cartera de proyectos. El periodo 2008-2012 es calificado como moderadamente satisfactorio en vista de las mejoras en la pertinencia de la nueva cartera aprobada, los avances en dialogo de políticas y el fuerte alineamiento entre las prioridades del Gobierno y el programa del FIDA en el periodo más reciente, si bien persisten algunos desafíos. A pesar de los importantes y prometedores avances en el periodo más reciente, en conjunto la calificación es moderadamente insatisfactoria. La calificación final se basa en el juicio informado y objetivo del equipo de la evaluación.

Cuadro 22

Resumen de la calificación global de la EPP a la colaboración FIDA-Gobierno

<i>Valoración</i>	<i>Primer cohorte (aprobados pre-2008)</i>	<i>Segundo cohorte (aprobados post-2008)</i>	<i>Calificación global</i>
Desempeño de la cartera de proyectos	3	5(*)	3
Actividades no-crediticias	3	4	4
Desempeño del COSOP	3	4	3
Evaluación global	3	4	3

(*) Calificación únicamente sobre pertinencia.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

275. La evaluación del programa distingue dos periodos marcados por contextos políticos e institucionales diferentes en el país. Durante el primer periodo 1997-2007 el Ecuador se vio afectado por alta inestabilidad política y una severa crisis económica a finales de los '90. El segundo periodo 2008-2012 se inicia con la aprobación de una nueva Constitución que condujo a una etapa de profunda transformación política y social en el país. El período 1997-2007 estuvo caracterizado por un bajo nivel de cooperación entre el FIDA y el Ecuador, y el más reciente 2008-2012 como una etapa de reconstrucción del programa en una coyuntura más favorable si bien con todavía algunos desafíos importantes relacionados al proceso de transición y ajustes en el país.
276. **Limitados resultados hasta el 2007.** Los resultados de la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador en los el periodo 1997-2007 han sido muy limitados. En ese periodo, el FIDA finalizó dos proyectos aprobados al principio de la década de 1990, participó sólo parcialmente en el único proyecto aprobado de la cartera en este periodo que ha sido terminado y lleva cerca del 60 % ejecutado de un proyecto aprobado en 2004. Consecuentemente, la visibilidad del FIDA en el país ha sido escasa durante la mayor parte de este período. Un conjunto de factores explican los escasos resultados del período, incluyendo una crisis económica a finales de los '90, un contexto político e institucional inestable en el país, un débil marco estratégico de cooperación, un frágil anclaje institucional de los proyectos, y limitaciones en el desempeño del FIDA y del Gobierno del Ecuador. A pesar de ello, hubo algunos resultados positivos en áreas tales como inversiones sociales y productivas, cajas solidarias, legalización de tierras y apoyo al diálogo político.
277. **La asociación entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador mejoró sustancialmente a partir del 2008.** Las discusiones sobre desarrollo territorial, medio ambiente y pobreza rural durante el diseño del programa PVBTR y la puesta en marcha del grupo de diálogo rural han demostrado un estrecho alineamiento entre los objetivos corporativos de reducción de pobreza rural del FIDA y los objetivos del presente gobierno. El apoyo decidido y la flexibilidad del FIDA ante los cambios en el contexto de país en 2008 ha sido, en conjunto, positiva -a pesar de los costos incurridos- al respaldar la implementación del nuevo marco político y normativo en el país. Además, la cartera ha sido re-activada pasando de USD 15 millones en 2007 a USD 64 millones en 2012. Este mayor nivel de actividad, sumada a una gestión más dinámica y cercana está contribuyendo a mejorar la visibilidad del Fondo. El gobierno, por su parte, ha reiterado su compromiso recientemente a través de un significativo aumento en la última reposición de fondos al FIDA en 2011 y un incremento en la contrapartida nacional en el último proyecto aprobado (PBVTR).
278. **Perspectivas prometedoras hacia el futuro para la colaboración entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador, si bien con desafíos pendientes.** A pesar de los limitados resultados alcanzados y los retos enfrentados hasta el momento, varios factores permiten augurar una asociación fructífera en el corto/medio plazo, sin olvidar que quedan desafíos pendientes, tanto en relación al contexto institucional y al medio ambiente, como a la gestión del programa.
279. En primer lugar, cabe señalar el estrecho alineamiento entre la misión del FIDA y las prioridades del Gobierno del Ecuador a partir de 2008. En efecto, además de éxitos en el área social y económica, la característica más sobresaliente en el país en los últimos años es un cambio profundo en el marco institucional y de políticas en favor de los pobres. Desde el 2008, la administración del Presidente Correa ha iniciado -a través del PNBV- reformas legales ambiciosas e importantes programas de inversión que buscan revertir un largo período de abandono relativo a la

- población pobre y, en particular, a la población rural y a la agricultura familiar. Además, en vista de que el actual Plan Nacional de Desarrollo (Buen Vivir) termina en 2013, el FIDA dispone de una gran oportunidad para actualizar su estrategia en el país en el marco del nuevo plan de desarrollo del Ecuador para el próximo quinquenio, asegurando el más alto grado de apropiación por el gobierno y alineamiento en los objetivos por ambas partes de acuerdo con los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
280. En segundo lugar, el favorable contexto económico ofrece un elevado potencial de alcanzar buenos resultados en reducción de la pobreza rural en el Ecuador, tanto por el potencial de ampliación de alcance del programa apoyado por el FIDA, como por un entorno económico y fiscal en general más propicio. El Ecuador ha sido reclasificado recientemente como país de renta media alta después de mantener elevadas tasas de crecimiento económico y aumentos continuos en ingreso per cápita desde el 2000, incluyendo significativas reducciones en la incidencia de la pobreza en el sector rural.
281. Por otro lado, a pesar de estos avances, aún persisten importantes desafíos: un todavía elevado nivel de pobreza rural; debilidades institucionales; un proceso de descentralización todavía incipiente; problemas de gestión del medio ambiente y vulnerabilidad ante desastres naturales; y vaivenes del sector petrolero. Además, la reducción de la pobreza rural ha sido mayormente dependiente de acciones y políticas públicas de inclusión social derivadas del presupuesto fiscal y en menor grado de la existencia de actividades económicas individuales sustentables.
282. En tercer lugar, el FIDA tiene un importante potencial en un país donde el sector agrícola continúa siendo un pilar importante de la economía, y además está, en general, bien posicionado en el Ecuador para apoyar al Gobierno. El FIDA es considerado favorablemente en el país como una institución de cooperación internacional flexible, vinculada a Naciones Unidas, apreciada por ser la única institución multilateral dedicada exclusivamente a aliviar la pobreza en el sector rural y no asociada a condicionamientos más allá de los proyectos. Por el contrario, el Gobierno ha mantenido al mínimo el nivel de actividad con los otros organismos multilaterales (BID, Banco Mundial). El FIDA tiene un campo relativamente abierto para aumentar su contribución al desarrollo rural en el Ecuador como principal socio de cooperación internacional en el sector, con un buen nivel de confianza por parte del Gobierno y fuerte coincidencia de intereses. Por otra parte, el FIDA aún no ha demostrado ocupar un nicho claro en el país en cuanto a subsectores específicos dentro del desarrollo rural, con claras ventajas comparativas y resultados probados.
283. **Desempeño de la cartera.** Sin menoscabo del potencial y las oportunidades mencionadas, esta EPP llama la atención sobre los **escasos resultados alcanzados de la cartera aprobada en conjunto en los últimos 15 años.** La implementación de la cartera se vio afectada por una seria crisis económica que sufrió el país en 1998-2000 y una continua crisis política (incluyendo el paso de siete presidentes en 11 años entre 1997-2007), la cual culminó con la aprobación de una nueva Constitución en 2008. La crisis del período 1997-2007, combinada con un programa del FIDA limitado, condujo a una cartera de proyectos pequeña, con serios problemas institucionales de implementación.
284. En efecto, de los cuatro proyectos aprobados en el Ecuador en los últimos 15 años, sólo uno ha terminado (PRODEPINE). Dos proyectos fueron declarados efectivos con posterioridad al COSOP de 2004; uno (PDCC) tiene cerca del 60 % de ejecución después de ocho años desde su aprobación y casi cinco años desde su efectividad al momento de esta evaluación; el otro (PDIB-SL) ejecutó recientemente en 2012 su primer desembolso, casi tres años después de su aprobación. Un cuarto proyecto, PBVTR ha sido recién aprobado.
285. PRODEPINE alcanzó buenos resultados en cajas solidarias y subproyectos de inversión y titulación de tierras, aunque no alcanzó los objetivos de apoyo a los

- SFR propuestos inicialmente. El otro proyecto evaluado (PDCC) muestra baja probabilidad de alcanzar sus objetivos antes del cierre. Se lograron resultados positivos en género, pero en conjunto los progresos son limitados, afectados por varios factores, incluyendo la posición marginal del tema e insuficiente asignación de recursos.
286. Algunos **resultados positivos en actividades no crediticias, pero existe amplio espacio para mejorar**. Las actividades no crediticias, de particular importancia en el apoyo a un país de renta media como el Ecuador (donde el apoyo financiero del FIDA pierde protagonismo) han producido resultados mixtos. Sin bien el COSOP 2004 identifica el diálogo político como un área de potencial colaboración, el FIDA prestó escasa atención a esta actividad en la primera parte del período evaluado, en parte debido a las dificultades relacionadas a la alta inestabilidad política en el país, pero además por la no disponibilidad de recursos del FIDA para esta tarea. El FIDA fue considerada en el país principalmente como una organización que concede créditos, y no como actor en el diálogo de políticas. Por otro lado, un contexto reciente más favorable en el país, combinado con renovados esfuerzos por parte del FIDA en los dos últimos años han permitido retomar el diálogo político y es posible observar notables avances en este importante aspecto de la asociación entre FIDA y el Gobierno. Cabe señalar como ejemplos el diseño del nuevo proyecto PBVTR, y particularmente la puesta en marcha del grupo de diálogo rural -apoyado a través de una donación FIDA-, que se está consolidando progresivamente como un importante espacio de encuentro y dialogo entre la sociedad civil y el Gobierno.
287. El programa ha invertido un esfuerzo importante en la **gestión del conocimiento** a través de varias donaciones, tanto regionales como nacionales. Por otro lado, la contribución desde los proyectos a generar y difundir conocimiento ha sido escasa.
288. A pesar de un buen nivel de **asociaciones** en conjunto con las principales contrapartes en el Gobierno del Ecuador, y más especialmente con el MINFIN y el MAGAP, las relaciones con otras instituciones (MRECI, SENPLADES, SETECI) aún no están consolidadas. Cabe señalar, en particular, la limitada coordinación con SETECI con respecto a las donaciones de carácter regional. Sin contar el último proyecto aprobado en 2011, el nivel de cofinanciamiento ha sido limitado, reflejo de la situación de escasa colaboración con otros organismos de cooperación en el país y la escasa visibilidad del Fondo en la mayor parte del período evaluado. La asociación con gobiernos descentralizados autónomos y muy especialmente con los gobiernos provinciales representa una oportunidad en vista del incremento y ampliación de competencias sobre desarrollo territorial rural que asumirán estos gobiernos en el futuro mediato.
289. Las **donaciones** nacionales han estado estrechamente vinculadas a los proyectos y han sido eficaces. Por otro lado, las donaciones regionales han tenido escasa visibilidad y débil vinculación con la cartera.
290. **A pesar de mejoras en el desempeño reciente del programa del FIDA en el país, persisten debilidades**. El FIDA ha invertido considerable esfuerzo en responder a los cambios institucionales y legales efectuados en el país y ha evidenciado una gestión más estrecha con la supervisión directa, misiones de supervisión más frecuentes y el establecimiento de un oficial de enlace en el país. No obstante, el programa muestra debilidades, en particular un débil marco estratégico, frágil anclaje institucional del programa, y débil sistema de seguimiento y evaluación.
291. **Débil marco estratégico**. En conjunto, el programa apoyado por el FIDA en el período evaluado ha adolecido de un débil marco estratégico. El primer proyecto, PRODEPINE, fue aprobado en 1997 antes de que existiera una estrategia definida por un COSOP en el Ecuador. Los dos proyectos siguientes, PDCC y PDIB-SL, fueron aprobados (en 2004 y 2009 respectivamente) en el marco del COSOP 2004, pero esta estrategia tuvo algunas limitaciones y perdió vigencia después de los cambios

- en el país. El PDIB-SL fue aprobado en 2009 en el marco de la estrategia del COSOP de 2004, cuando ésta ya había perdido vigencia en 2008. El último proyecto PBVTR fue aprobado en 2011 sin el beneficio de una estrategia completa definida por un nuevo COSOP.
292. En PRODEPINE (anterior al COSOP) el FIDA se asoció a la estrategia del Banco Mundial y tuvo sólo una participación parcial en el proyecto (aprobado en 1997). Durante ese periodo el Fondo perdió visibilidad en el Ecuador ya que el proyecto fue visto principalmente como un proyecto del Banco Mundial, a pesar de que las actividades implementadas por éste habrían tenido un alcance menor sin el cofinanciamiento del FIDA, en particular en el componente de servicios financieros.
 293. EL **COSOP 2004 presentó importantes carencias** e incluyó algunos enfoques cuestionables. En primer lugar el COSOP no tuvo objetivos claramente definidos en la estrategia. Aparte del objetivo general de reducir la pobreza rural, no estableció objetivos específicos a ser alcanzados por dicha estrategia. Sólo mencionó ocho "esferas principales de intervención", esferas que no necesariamente fueron incluidas en la cartera de proyectos propuesta por el COSOP. Éste fue el caso, por ejemplo, en el sector financiero o en la regularización de la tenencia de la tierra. De este modo, la cartera posterior al COSOP no muestra resultados en estos importantes aspectos.
 294. Segundo, el COSOP careció de un diagnóstico previo que justificara la formulación e implementación de la estrategia de "corredores" valorando las posibilidades de adaptar este concepto al contexto del país en el Ecuador. En particular, el programa no tomó en consideración las competencias de los gobiernos locales en un sistema público descentralizado durante su implementación y no se produjeron los resultados esperados de conectar los territorios geográficos en un corredor.
 295. Finalmente, la estrategia de focalización (actuar en zonas de intervención con un alto porcentaje de población indígena y afroecuatoriana) estuvo basada en una débil justificación. Las cifras estadísticas del diagnóstico de pobreza usadas por el COSOP parecían implicar (equivocadamente) que el 100 % de la población rural pobre pertenecía a esta condición étnica. Este énfasis de focalización, si bien es justificable en vista de la alta incidencia de pobreza en la población indígena y afroecuatoriana, reduce el potencial de la cartera como instrumento para contribuir a la reducción del porcentaje total de pobreza en el país al afectar un número menor de mestizos, los cuales contribuyen con el 70 % de la población pobre del país.
 296. FIDA a partir de 2008-2009 **readecuó la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno, pero no preparó un nuevo COSOP** para ajustarse al cambio radical en el contexto del país. El contexto de país cambió radicalmente en 2008 y el COSOP perdió vigencia. Las políticas de reducción de la pobreza diseñadas a partir de la nueva Constitución de 2008 se enmarcan en un cuadro legal e institucional completamente distinto al existente cuando se aprobó el COSOP en 2004. A pesar de que en estos casos las guías vigentes en el momento requerían una revisión, o la elaboración de un nuevo COSOP, FIDA consideró prudente esperar a que se asentaran los cambios. No obstante adaptó la cartera a la nueva estrategia del gobierno, incluyendo cambios en las agencias ejecutoras en los proyectos en curso. Además diseñó un nuevo proyecto (PBVTR) con objetivos estrechamente alineados con las estrategias y políticas del gobierno.
 297. El retraso en la actualización del COSOP ha impuesto **limitaciones al potencial del programa FIDA en el Ecuador**. La EPP reconoce el mérito de la decisión de esperar a que se asentaran los cambios antes de hacer un nuevo COSOP. Sin embargo, el FIDA readecuó toda la cartera de proyectos a la nueva estrategia del gobierno, sin hacer un acuerdo de estrategia común "Gobierno del Ecuador-FIDA". Si bien los ajustes en general son positivos, la ausencia de un COSOP actualizado y relevante impone importantes limitantes a la asociación FIDA-Gobierno: genera un factor de inestabilidad adicional al programa; quedan sin definir aspectos claves de

la cooperación como son las actividades no-crediticias (diálogo de políticas, asociaciones, gestión de conocimiento), o la agenda de innovación y ampliación de alcance; y el programa se desarrolla desprovisto de un Marco para la gestión de resultados actualizado a los nuevos requisitos del Gobierno y el FIDA.

298. **Frágil anclaje institucional de los proyectos.** Los frecuentes cambios en las agencias ejecutoras han representado un enorme desafío al arranque y la ejecución de los proyectos. En efecto, los PDCC y PDIB-SL sufrieron grandes retrasos para iniciar actividades asociados a prolongados procesos de negociación y cambios en los contratos de préstamo originales.
299. La transferencia del PDCC (originalmente anclado en el MAGAP) al IEPS -como resultado de un decreto Presidencial- requirió no sólo un cambio substancial en el contrato de préstamo, sino también ajustes importantes en la implementación y la necesidad de someterse a nuevas y diferentes reglas operacionales de la nueva institución ejecutora. Los requisitos impuestos por el IEPS para acceder a los beneficios del proyecto (grupos legalmente constituidos y que cumplan con garantías bancarias o hipotecarias) afectaron al objetivo de reducción de la pobreza del proyecto y ocasionaron dificultades adicionales de implementación. Además, en el proceso de descentralización vigente en el país, se transfirieron recursos y competencias a los directores provinciales del MIES (del cual depende el IEPS), los cuales tienden a desarrollar subproyectos locales sin necesariamente desarrollar conexiones con los otros territorios incluidos en el concepto de corredores promovido por el FIDA.⁹⁷ La selección de subproyectos asociados a cadenas de valor contrarrestó parcialmente esta limitante al promover intercambios entre los territorios del corredor.
300. El PDIB-SL cubre un corredor geográfico en el norte del país. El proyecto fue originalmente asignado para su ejecución al Plan Ecuador, una entidad que vela por la seguridad del país ante los conflictos fronterizos del Ecuador con Colombia. Cuando se creó el VMMDR en el MAGAP, la ejecución del proyecto fue entregada a ese Ministerio, lo cual requirió igualmente de cambios substanciales en el contrato de préstamo y las reglas de operación, lo que se tradujo en importantes demoras.
301. **Débil sistema de seguimiento y evaluación (SyE).** La ausencia de información para medir el impacto sobre los ingresos y activos de los beneficiarios, la falta de un sistema de SyE para medir el impacto de las inversiones en capital humano y debilidades en el sistema de monitoreo tanto de los proyectos como de las donaciones no han permitido alimentar oportunamente la gestión del programa para realizar ajustes, mejorar el impacto de las actividades desarrolladas, introducir las lecciones aprendidas, o alimentar un posible Marco de Gestión por Resultados. Asimismo, no ha habido apoyo a la gestión del conocimiento mediante la divulgación de resultados de los proyectos ejecutados debido a esta ausencia de SyE y a la falta de análisis de buenas prácticas provenientes de dichos proyectos.
302. **Limitaciones en el desempeño de los asociados.** El **Gobierno del Ecuador** ha demostrado en general un buen nivel de compromiso y apropiación con relación a los proyectos apoyados por el FIDA en el país. Sin embargo, su desempeño se ha visto claramente afectado por un alto nivel de inestabilidad política e institucional, principalmente hasta 2007, en el período anterior al actual Gobierno. Por otra parte, aunque en los últimos años hubo un período de mayor estabilidad económica y política, el desempeño del Gobierno se vio también afectado por frecuentes cambios y ajustes institucionales en un proceso de profunda transformación. Esto se ha traducido, como se mencionó anteriormente, en alta rotación en las entidades responsables de la implementación, irregular cumplimiento de contrapartidas y dificultades para hacer seguimiento y valorar el impacto de las operaciones. En cambio, se evidencian claras mejoras en los nuevos proyectos en

⁹⁷ Por otra parte, no está claro si el concepto de corredores continúa siendo un concepto prioritario en la presente administración. Este concepto, tal como se menciona en la sección sobre pertinencia, no necesariamente se adaptaba a las condiciones institucionales y territoriales de Ecuador.

lo relativo al nivel de contraparte del gobierno y proceso de aprobación en el país más eficientes. En particular, cabe destacar: por una parte la reciente creación del VMDR como un importante refuerzo institucional para atender las necesidades del pequeño y mediano productor agropecuario; y por otra los acuerdos subsidiarios suscritos entre el MINFIN y el MAGAP, lo que permite augurar una implementación más eficiente de los nuevos proyectos, aislada de posibles vaivenes políticos futuros.⁹⁸ En vista de su estatus como país de renta media, cabría esperar en el futuro una creciente participación del país en la contribución nacional a la financiación de los proyectos.

303. El **FIDA** por su parte ha tenido un papel limitado en el Ecuador hasta 2008, con un bajo nivel de operaciones y escasa visibilidad en el país. A partir de 2008, el FIDA ha invertido considerable esfuerzo en responder a los cambios y ha evidenciado una gestión más estrecha con la supervisión directa, misiones de supervisión más frecuentes, y el establecimiento de un oficial de enlace en el país, si bien este oficial trabaja únicamente a tiempo parcial y su tiempo se ocupa principalmente en el apoyo a la implementación. No obstante, este proceso de ajuste y estrecho seguimiento ha generado importantes desafíos a la implementación y costos adicionales para el FIDA. Por otra parte -contrario a la flexibilidad demostrada en los proyectos- el FIDA no revisó la estrategia del COSOP de 2004 después de que dicha estrategia perdió vigencia en 2008.

B. Recomendaciones

304. La evolución en el contexto en el país, incluyendo los profundos cambios políticos y sociales que se están sucediendo requieren una clara respuesta del FIDA a través de un nuevo nivel de compromiso y un reposicionamiento para asegurar una colaboración más eficaz en el Ecuador. El futuro del FIDA en el país dependerá de la capacidad del Fondo y del Gobierno de reaccionar a estos cambios, internalizar las lecciones de la experiencia hasta el momento y de responder adecuadamente a los desafíos que se han planteado.
305. La EPP recomienda la consideración de los siguientes aspectos claves en el reposicionamiento del programa, y como insumo para la preparación de la próxima estrategia entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. La EPP propone dos categorías de recomendaciones: de carácter estratégico; y recomendaciones para el futuro programa.

Recomendaciones de carácter estratégico

306. **Reforzar anclaje institucional.** El futuro programa del FIDA en el Ecuador debe asegurar en primer lugar un anclaje institucional más sólido y estable tanto para la negociación, como para la implementación del programa. Es indispensable reducir al mínimo los efectos negativos causados por las demoras en la efectividad y durante la implementación. En este sentido, el FIDA debería en primer lugar ampliar la relación actual construida principalmente sobre la base del MINFIN y dos instituciones sectoriales (MAGAP y IEPS) como principales contrapartes, e involucrar a otros ministerios responsables de implementar la estrategia del gobierno como el MCDS, el MCPEC y la SENPLADES. Es importante además reforzar la relación con el MRECI como principal rector de las políticas de cooperación y con SETECI como organismo público responsable de negociar, gestionar y coordinar la cooperación internacional no reembolsable que Ecuador negocia con otros gobiernos. Éstos no son sólo actores claves de la estrategia, pero pueden significar una suerte de re-aseguro, si por algún motivo, se produjese algún tipo de inestabilidad institucional en el futuro. El Fondo debería poner especial atención en construir una relación sólida con SENPLADES, dado su rol fundamental en cuanto a

⁹⁸ El FIDA nombró un nuevo Gerente de Programas para Ecuador en febrero de 2013. El nuevo gerente, quien tendrá además a su cargo las carteras del FIDA en Bolivia y Venezuela, opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima, Perú.

- planificación, definición de prioridades para inversión pública y evaluación de la acción gubernamental.
307. En segundo lugar, es esencial preservar la autonomía de desconcentración necesaria a la(s) Unidad/es Gestora/s de los proyectos para que –operando en el marco de las leyes vigentes y dependiendo del Ministerio correspondiente- se asegure una gestión eficiente, protegiéndolas de los riesgos que han sufrido históricamente varios proyectos apoyados por el FIDA en el país.
 308. **Apertura a otros actores.** Además de lo anterior, en el marco de la progresiva descentralización requerida en la nueva Constitución, el FIDA debería explorar posibilidades de operaciones con los GAD y muy especialmente con los gobiernos provinciales. Esto no solamente es importante en sí mismo, sino que permitiría abrir opciones de colaboración para el futuro, dado el incremento y ampliación de competencias sobre desarrollo territorial rural que asumirán estos gobiernos en el futuro mediano.
 309. La todavía limitada capacidad institucional de implementación en el gobierno, y en particular en los gobiernos descentralizados debe considerarse como un espacio de oportunidad para el FIDA para el fortalecimiento institucional del sector.
 310. **Fortalecer actividades no crediticias, con énfasis en el diálogo de políticas en el marco de los lineamientos estratégicos y prioridades para el país.** La futura estrategia del FIDA debe ser elaborada teniendo en cuenta el limitado papel del FIDA como donante desde el punto de vista financiero en el país y el estatus del Ecuador como país de renta-media alta. En estas circunstancias, la asistencia financiera no es la dimensión más importante de la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. Más bien, el apoyo debe anclarse -además de asegurar la más alta calidad de las operaciones- en: contribuir al diálogo de políticas aprovechando un momento oportuno en el que existe una clara voluntad política del gobierno de apoyar la agricultura a escala comunitaria; en aportar enfoques innovadores; y en invertir en la gestión del conocimiento.
 311. Los prometedores avances en **diálogo de políticas** de la experiencia más reciente (por ejemplo a través del grupo de diálogo rural) meritan continuar siendo apoyados, incluyendo a través de recursos de donación. En el seno de este espacio se está desarrollando un fluido diálogo en materia de políticas relativos a temas claves del desarrollo rural que muestra buenas perspectivas y alto potencial de contribuir de manera efectiva al diálogo político sobre desarrollo territorial y pobreza rural. Igualmente, cabe continuar respondiendo a demandas puntuales del Gobierno, como por ejemplo el apoyo al tema de los modelos de acceso a la tierra contemplados en la nueva estrategia del Gobierno.
 312. El FIDA debe prestar además mayor atención a la **gestión del conocimiento** en el Ecuador, continuando el apoyo a las donaciones y reforzando significativamente la contribución a los proyectos. El Fondo debe ser capaz de sintetizar y difundir sus experiencias y demostrar el éxito potencial de sus operaciones futuras en el Ecuador, incrementando de esta forma su visibilidad. Debe también facilitar el acceso a nuevos conocimientos en el ámbito de la producción agrícola, la seguridad y la soberanía alimentaria, y la dimensión ambiental y promover los intercambios de experiencias con otros países en la región, u otras regiones apoyadas por el FIDA, y facilitar acceso a expertos de clase mundial como un importante valor añadido al programa en el país. La EPP recomienda definir áreas prioritarias, en cuanto a innovación, que permitan concentrarse en aspectos claves, específicos para el país, y que permitan darle seguimiento en forma sistemática a un programa de innovaciones.
 313. La cooperación a través de **donaciones** deberá adoptar un enfoque de programa a medio/largo plazo y ser diseñada en el marco de los actuales lineamientos estratégicos y prioridades nacionales. Para ello, el FIDA y el Gobierno deberán asegurar un nivel de participación adecuado de entidades competentes en

cooperación internacional no reembolsable como SETECI y SENPLADES. Esta participación debe incluir los procesos de negociación y aprobación de donaciones, con particular atención a las donaciones regionales en vista de su escasa vinculación hasta el momento con políticas prioritarias del Ecuador.

Recomendaciones para el futuro programa

314. **Seleccionar instrumentos de préstamo flexibles de apoyo a programas en vez de proyectos.** Los programas de desarrollo territorial constituyen la esencia de la política del gobierno en apoyo al desarrollo rural. El apoyo del FIDA, por lo tanto, ha evolucionado desde un enfoque inicial de mejora de producción agrícola hacia un enfoque de desarrollo territorial. Dicho enfoque busca estimular diversos sectores económicos como el turismo sostenible, la producción de artesanía, la pesca y/o el sector servicios para crear mayores posibilidades de empleo y fuentes de rentas alternativas o complementarias a la agricultura. El apoyo a los planes del Gobierno del Ecuador como socio en desarrollo rural, en el marco de las nuevas prioridades del país (Plan Nacional de Buen Vivir) y del proceso de descentralización, por lo tanto, requiere de instrumentos que permitan el apoyo a programas, con mayor flexibilidad y con efectos de más largo plazo que los instrumentos tradicionales de apoyo a proyectos. El FIDA debe buscar asociarse con otros organismos de ayuda internacional y buscar mayores niveles de contrapartida local para cofinanciar y desarrollar conjuntamente instrumentos flexibles de apoyo a dichos programas.
315. **Reforzar el seguimiento y evaluación.** El Gobierno, con el apoyo del FIDA, deberá fortalecer el sistema de SyE tanto a nivel de intervenciones concretas como a nivel del programa (incluyendo la valoración de impacto) y asegurar su alineamiento con los mecanismos de SyE nacionales de SENPLADES y de los gobiernos locales. En vista de la oportunidad brindada por la preparación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el nuevo programa apoyado por el FIDA debería contar con un Marco de Gestión por Resultados tangible y creíble, con resultados a nivel del programa articulados a los resultados a nivel país. Es importante además fortalecer el SyE de las donaciones con el objetivo de internalizar lecciones aprendidas, mejorar su visibilidad y asegurar una contribución eficiente y eficaz al programa.
316. **Presencia física en el país.** La EPP reconoce que la más estrecha gestión del Fondo a partir de la supervisión directa y la presencia de un oficial de enlace en Quito desde 2008 han contribuido a mejorar el estado de la cartera y hacer que el FIDA sea más visible en el Ecuador. Sin perjuicio de lo anterior, la EPP recomienda al FIDA fortalecer la presencia en el país,⁹⁹ en vista del alto costo de gestionar el programa desde Roma (ver VII C, gestión del programa), y con el objetivo además de colaborar más activamente con el gobierno en el diálogo de políticas, en la gestión del conocimiento, y en fortalecer la asociación con el Gobierno y otros donantes. El FIDA debería considerar, en discusión con el Gobierno, la posibilidad de establecer el Gerente de Programas en el Ecuador, o alternativamente gestionar el programa desde un nodo subregional.

⁹⁹ El FIDA nombró un nuevo Gerente de Programas para Ecuador en febrero de 2013. El nuevo gerente, quien tendrá además a su cargo las carteras del FIDA en Bolivia y Venezuela, opera desde la Oficina Subregional del FIDA en Lima, Perú.

Calificaciones de la EPP a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Ecuador

Calificación de la cartera	PRODEPINE	PDCC	PDIB-SL*	PBVTR*	TOTAL EPP
Pertinencia	4	3	4	6	4
Eficacia	4	3	-	-	3
Eficiencia	4	3	-	-	3
Desempeño de la cartera	4	3	-	-	3
Ingresos y activos de los hogares	-	-	-	-	-
Capital humano y social/empoderamiento	4	4	-	-	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	4	4	-	-	4
Recursos naturales y medio ambiente	4	4	-	-	4
Instituciones y políticas	5	4	-	-	5
Impacto en la pobreza rural	4	4	-	-	4
Sostenibilidad	3	4	-	-	4
Innovación y ampliación de alcance	4	3	3	4	3
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	3	3	4	4	4
Valoración general de la cartera	4	3	-	-	3

Escala de calificación: 1= muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio

* PDIB-SL sólo ha alcanzado el 9 % de desembolso a agosto 2012. PBVTR no ha comenzado a desembolsar. Ambos proyectos son calificados solamente conforme a pertinencia, innovación y género según el informe de diseño.

Préstamos del FIDA al Ecuador

Préstamo Nº	Nombre del Proyecto	Costo Total USD (‘000)	Aporte FIDA USD (‘000)	Cofinanciamiento USD (‘000)		Aporte Contraparte Nacional USD (‘000)		Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Firma del préstamo	Efectividad del préstamo	Terminación	Institución Co- operante	Desembolso [Aporte FIDA] % ago. 2012
6	Proyecto de Desarrollo Pesquero	12 280	280	IDB	8 300	Gob.	3 700	24 oct. 78	02 feb. 79	01 feb. 80	1 dic. 83	IDB	100
135	Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Sur de Loja	18 900	5 250	IDB	10 300	Gob.	3 350	13 dic. 83	15 jun. 84	11 oct. 85	30 jun. 91	IDB	100
275	Proyecto de Desarrollo Rural de la Cuenca Alta del Río Cañar	15 792	6 700	P. Bajos WFP	4 000 650	Gob.	4 442	12 dic. 90	28 jun. 91	6 mayo 92	31 dic. 00	CAF	100
321	Proyecto de Desarrollo Rural Saraguro- Yacuambi	16 736	12 000	WFP	800	Gob.	3 936	3 dic. 92	31 ene. 94	24 mayo 94	31 dic. 01	CAF	100
514	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos	50 000	15 000	BM-BIRF	25 000	Gob. Benef. Sector Priv. Subtotal	5 905 3 615 480 10 000	4 dic. 97	4 sep. 98	2 nov. 98	30 jun. 04	WB/IBRD	100
1297	Proyecto de Desarrollo del Corredor Central	24 294	14 842	--	--	Gob. Benef. Subtotal	6 202 3 250 9 452	2 dic. 04	16 mar. 07	25 sep. 07	30 sep. 13	FIDA	55 %
1354	Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo	19 956	12 787	GEF	2 700	Gob.Nac. Gov.Loc. Benef. Subtotal	2 250 198 2 021 4 469	15 sep. 09	4 mar. 11	4 mar. 11	30 mar. 17	FIDA	9 %
1588	Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales	62 979	17 296	Fondo Español	15 000	Gob.Nac. Gov.Loc. Gov.no fiscal Benef. Inst. Fin. Nac. Subtotal	7 070 3 339 4 000 5 918 10 356 30 593	15 sep. 11	mar. 12	--	--	FIDA	---
Costo Total		220 937	84 155	66 750		70 032							

101

Lista de donaciones

Área	Donación No.	Nombre de la Donación	Beneficiario	Aporte FIDA	Aprobación	Acuerdo	Efectividad	Terminación	Status
Ecuador	1015	Fortalecimiento de la capacitación impulsada por la demanda de campesinos y microempresarios en zonas rurales del Ecuador	Instituto Nacional de Capacitación campesina (INCCA)	200 000	31 dic. 07	1 ago. 08	1 ago. 08	30 jun. 10	En proceso
	1186	Apoyo a la Implementación de la gestión Institucional de la Secretaría Técnica Plan Ecuador	Secretaría Técnica Plan Ecuador (STPE)	200 000	(por el Presidente) 18 dic. 09	1 feb. 10	1 feb. 10	30 jun. 11	En proceso
	1259	Apoyo a la Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad Municipios de la Cuenca del Baba	(Mancomunidad Municipios Baba, Ecuador)	200 000	(por el Presidente) 17 dic. 10	13 ene. 11	13 ene. 11	31 mar. 12	En proceso
Subtotal				600 000					
Subregional	053	Programa Marco para el Desarrollo de la Inversión Rural y Reducción de la Pobreza (MIRREP)	Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)	417 000		2 feb. 07	15 mar. 08	30 Sep. 09	Cerrado
	1136	V Congreso Mundial sobre Camélidos	Fundación Biodiversidad	110 000	(por el Presidente) 7 jul. 09	31 jul. 09	31 jul. 09	31 mar. 10	Cerrado 26 jul. 10
	1203	Conocimiento en favor del Cambio: Procesos normativos para mejorar el impacto en la pobreza	RIMISP	1 824 000			26 mayo 2010	30 jun.13	
	958	Programa Regional en Apoyo de las Poblaciones Rurales de Ascendencia Africana de América Latina (ACUA)	Convenio Andrés Bello (CAB)	1 500 000	18 abr. 07	11 feb. 08	11 feb. 08	31 mar. 12	Cerrado 10 mar. 10
	1192	Strengthening support to Afro-descendants through the institutional consolidation of the ACUA Programme	CIAT	197 650	(por el Presidente) 23 dic. 09	18 ene. 10	18 ene. 10	30 sep. 10	Cerrado 16 mayo 10
	1169	Programa Regional en Apoyo de las Poblaciones Rurales de Ascendencia Africana de América Latina (ACUA II)	Fundación ACUA	860 000	17 dic. 09	29 jul. 10	29 jul. 10	31 mar. 12	En proceso
Regional	302-IICA	1/ Programme for Strengthening the Regional Capacity for Evaluation of Rural Poverty	PREVAL	790 000	12 abr 95	6 dic. 95	6 dic. 95	31 mar. 00	Cerrado 31 mar. 00
	310-RIMISP	1/ Research Methodology Network FIDA-Supported Project in Latin America	FIDAMERICA	650 000	14 sep 95	23 nov. 95	23 nov.95	31 dic. 98	Cerrado 31 Dic. 98

Área	Donación No.	Nombre de la Donación	Beneficiario	Aporte FIDA	Aprobación	Acuerdo	Efectividad	Terminación	Status
	310A-RIMISP	1/ FIDAMERICA Network - Phase II	FIDAMERICA II	800 000	10 sep. 98		4 feb. 99	30 mayo 02	Cerrado 18 feb. 03
	468-DESCO	1/ Programme for Strengthening the Regional Capacity for Monitoring and Evaluation of Rural Poverty-Alleviation Projects in Latin America and the Caribbean - Phase II	PREVAL II	1 550 000	9 dic. 99		20 jun. 00	31 ago. 04	Cerrado 19 jun. 07
	583-RIMISP	1/ FIDAMERICA Network - Phase III	FIDAMERICA III	913 000	23 abr. 02		15 jul. 02	31 oct. 05	Cerrado 15 nov. 05
	700-DESCO	1/ Programme for Strengthening the Regional Capacity for Monitoring and Evaluation of Rural Poverty-Alleviation Projects in Latin America and the Caribbean - Phase III	PREVAL III	850 000	21 abr. 04	4 ago. 04	4 ago. 04	31 mar. 08	Cerrado 3 feb. 09
	1178 PROCASUR	Programa de Capacitación mediante rutas de aprendizaje	PROCASUR	1 500 000	15 abr. 10			30 jun. 13	En proceso
	1305 PROCASUR		PROCASUR	2 000 000			11 nov. 11	31 dic. 15	En proceso
Subtotal				14 011 650					

Nota metodológica sobre las evaluaciones de programas en los países de la IOE

317. Las evaluaciones de programas en los países (EPP) tienen dos objetivos principales: evaluar los resultados y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA en los países y presentar una serie de conclusiones y recomendaciones que confluirán en el siguiente programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados (COSOP-BR). Las EPP se realizan de acuerdo con las directrices de la política de evaluación del FIDA¹ y se ajustan a la metodología y los procesos básicos en materia de EPP descritos en el manual de evaluación de la IOE.² En la presente nota se describen los elementos clave de la metodología aplicada.
318. **Temas centrales.** Las EPP se centran en tres pilares que se refuerzan mutuamente de la asociación entablada entre el FIDA y el gobierno en cuestión: i) la cartera de proyectos; ii) las actividades no crediticias, y iii) el o los COSOP. Basándose en estos elementos constitutivos, una EPP consiste en efectuar una evaluación general de los logros del programa en el país.
319. Con respecto a la evaluación de los **resultados de la cartera de proyectos** (primer pilar), la EPP aplica a cada proyecto la metodología de evaluación estándar, utilizando los criterios de evaluación, reconocidos internacionalmente, de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y el impacto en la pobreza rural —criterio que comprende el impacto en los ingresos y activos de los hogares, el capital humano y social, la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, los recursos naturales y el medio ambiente (incluido el cambio climático³) y las instituciones y políticas. Los otros criterios relativos a los resultados son la sostenibilidad, la innovación y la ampliación de alcance, y la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. También se evalúa el desempeño de los asociados (el FIDA y el Gobierno), examinando cuál ha sido su contribución específica al diseño, la ejecución, la supervisión, el apoyo a la ejecución y el SyE de los proyectos y programas. En el anexo 5 se facilita la definición de todos los criterios de evaluación.
320. Para evaluar las **actividades no crediticias** (segundo pilar) se analizan la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la labor conjunta llevada a cabo por el FIDA y el Gobierno para promover el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones. También se examinan las donaciones a nivel mundial y regional y por países, así como sus logros y la sinergia establecida con la cartera de préstamos.
321. La evaluación de los **resultados del COSOP** (tercer pilar) es nuevo nivel de análisis, de carácter más global, que abarca la pertinencia y eficacia del COSOP. Mientras que para evaluar la cartera se realiza un análisis basado en los proyectos, en esta última sección de una EPP se tienen en cuenta los objetivos generales del programa. La evaluación de la pertinencia abarca la alineación y coherencia de los objetivos estratégicos —con inclusión de la prioridad geográfica y el subsector prioritario, los asociados seleccionados, la focalización y las sinergias con otras intervenciones de desarrollo rural—, así como las disposiciones de gestión del programa en el país y el COSOP. Mediante la evaluación de la eficacia se determina en qué medida se han logrado los objetivos estratégicos generales contenidos en el COSOP. Mediante la EPP, en definitiva, se obtiene una valoración de los logros globales del programa.

¹ <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/s/EB-2011-102-R-7-Rev-1.pdf>.

² http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf.

³ En lo que se refiere al cambio climático, la ampliación de escala y el género, véase el anexo II del documento EC 2010/65/W.P.6, aprobado por el Comité de Evaluación del FIDA en noviembre de 2010: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/65/EC-2010-65-W-P-6.pdf>.

322. **Enfoque.** De acuerdo con las prácticas internacionales de evaluación, una EPP consta de lo siguiente: i) un examen teórico de la documentación disponible: la bibliografía existente, evaluaciones anteriores de la IOE, material informativo producido por los proyectos e información y otros materiales puestos a disposición por el Gobierno o el FIDA, incluidos los datos e informes de autoevaluación; ii) entrevistas con las partes interesadas pertinentes, en el FIDA y en el país, y iii) la observación directa de las actividades sobre el terreno.
323. En lo que hace al trabajo sobre el terreno, en general para recopilar los datos se recurre a una combinación de métodos: i) grupos de discusión, en los que se plantea a los usuarios del proyecto una serie de cuestiones y se analizan los vínculos con otros proyectos ejecutados en la zona; ii) reuniones con las partes interesadas del gobierno a nivel nacional, regional y local, así como con el personal del proyecto; iii) visitas a una muestra aleatoria de hogares, donde se plantea a sus integrantes una serie de preguntas acordadas con antelación para obtener indicaciones sobre los niveles de participación en el proyecto y el impacto del mismo, y iv) reuniones con las partes interesadas ajenas al gobierno, por ejemplo, representantes de la sociedad civil y el sector privado.
324. Las conclusiones de evaluación se basan en la triangulación de los indicios recabados de las distintas fuentes.
325. **Escala de calificación.** Los resultados relativos a cada uno de los tres pilares descritos anteriormente y los logros generales se califican con arreglo a una escala de seis puntos (en la que 1 es la puntuación más baja y 6, la más alta), lo que permite dar cuenta de dos categorías amplias, a saber, "satisfactorio" (4, 5 y 6) e "insatisfactorio" (1, 2 y 3). Se asignan calificaciones a los distintos proyectos o programas y, sobre esa base, se hace otro tanto con los resultados de la cartera de proyectos en su totalidad. También se asignan calificaciones a los resultados o el desempeño de los asociados, las actividades no crediticias, la pertinencia y eficacia del COSOP y los logros generales del programa.
326. En consonancia con las prácticas de las instituciones financieras internacionales, las distintas calificaciones, en particular cuando se evalúan los resultados previstos y el impacto de una operación, pueden definirse de la siguiente manera (teniendo debidamente en cuenta que semejantes definiciones son, por naturaleza, aproximadas):

Muy satisfactorio (6)

La actividad (proyecto, programa, actividades no crediticias, etc.) logró, según un criterio específico o en general, hacer grandes progresos en la consecución de todos los objetivos y efectos principales, y obtuvo resultados óptimos en uno o más de ellos.

Satisfactorio (5)

La actividad logró progresos aceptables en la consecución de todos los objetivos y efectos principales, e hizo grandes avances en algunos de ellos.

Relativamente satisfactorio (4)

La actividad logró progresos aceptables (pero no grandes) en la consecución de la mayoría de sus objetivos y efectos principales.

Relativamente insatisfactorio (3)

La actividad logró progresos aceptables sólo en la consecución de una mínima parte de sus objetivos y efectos.

Insatisfactorio (2)

Los progresos de la actividad fueron deficientes en todos los objetivos y efectos.

Muy insatisfactorio (1)

La actividad no hizo progresos en ninguno de sus objetivos o efectos.

327. Se acepta que pueda haber diferencias en la comprensión e interpretación de las calificaciones atribuidas por los evaluadores (variabilidad entre distintos evaluadores). Para reducirla al mínimo esa variabilidad, la IOE imparte sistemáticamente capacitación a su personal y consultores, y realiza exámenes *inter pares* exhaustivos.
328. **Proceso de evaluación.** Las EPP se llevan a cabo antes de preparar una nueva estrategia de cooperación en un país determinado y constan de tres fases principales: i) fase de diseño y examen teórico; ii) fase de trabajo en el país, y iii) fase de redacción del informe, formulación de observaciones y comunicación de los resultados.
329. En la *fase de diseño y examen teórico* se elabora el documento conceptual de la EPP, en el que se precisan los objetivos, la metodología, el proceso, los plazos y las preguntas clave de la evaluación. A continuación se realiza una misión preparatoria en el país para analizar el borrador del documento con los asociados principales. En esta etapa se realiza un examen teórico para analizar la documentación disponible. Se preparan informes preparatorios relativos a cada proyecto y un informe preparatorio consolidado, que se dan a conocer a la división regional del FIDA y al gobierno. El objetivo principal del informe preparatorio es definir una serie de hipótesis y cuestiones preliminares que se analizarán durante la misión principal de la EPP. En esta fase tanto el FIDA como el gobierno realizan una autoevaluación de la cartera, las actividades no crediticias y el COSOP.
330. La *fase de trabajo en el país* consiste en reunir al equipo multidisciplinario de consultores que visitará el país, celebrar reuniones en la capital con el gobierno y otros asociados y viajar a diferentes regiones para examinar las actividades de los proyectos financiados por el FIDA sobre el terreno e intercambiar impresiones con los beneficiarios, las autoridades públicas, el personal de gestión de los proyectos, las ONG y otros asociados. Al final de la misión se presenta una breve nota resumida al gobierno y a los otros asociados principales.
331. Durante la *fase de redacción del informe, formulación de observaciones y comunicación de los resultados*, la IOE elabora el proyecto definitivo de informe de la EPP y lo envía a la división regional del FIDA, el Gobierno y otros asociados para que lo examinen y formulen las observaciones que estimen oportunas. El proyecto de informe se somete a un proceso de examen *inter pares* dentro de la IOE, en el que intervienen funcionarios de la división y un asesor externo independiente de categoría superior. Luego la IOE distribuye el informe de la EPP a los asociados para difundir los resultados. La IOE y el gobierno organizan una mesa redonda nacional centrada en el aprendizaje y en la que las distintas partes interesadas pueden analizar las constataciones, conclusiones y recomendaciones principales de la evaluación. El informe se da a conocer públicamente.
332. Un *consorcio central de aprendizaje*, integrado por los usuarios principales de la evaluación, brinda orientación a la IOE en las etapas fundamentales del proceso de evaluación y, en particular, se encarga de examinar y comentar el proyecto de documento conceptual, el informe preparatorio y el proyecto de informe de la EPP, y participa en la mesa redonda nacional sobre la EPP.
333. Todas las EPP concluyen con la firma de un APC, un breve documento en el que se recogen las conclusiones más importantes y las recomendaciones contenidas en el informe de la EPP que el FIDA y el gobierno convienen en adoptar y aplicar en unos plazos específicos.

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por IOE

<i>Criterios</i>	<i>Definiciones^a</i>
Resultados del proyecto	
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos.
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Impacto en la pobreza rural^b	Por "impacto" se entienden los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de intervenciones de desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos y activos de los hogares 	Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico.
<ul style="list-style-type: none"> • Capital humano y social y empoderamiento 	Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, y la capacidad colectiva e individual de la población pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria y productividad agrícola 	Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso, mientras que los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturales y medio ambiente y cambio climático 	La atención prestada a los recursos naturales y al medio ambiente implica evaluar el grado en que un proyecto contribuye a producir cambios respecto de la protección, rehabilitación o agotamiento de los recursos naturales y el medio ambiente. También evalúa los posibles impactos que los proyectos pueden tener en adaptar y/o mitigar los efectos del cambio climático.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y políticas 	El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de género y empoderamiento de la mujer 	El criterio evalúa los esfuerzos realizados para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, ejecución, supervisión y en el apoyo a la ejecución y la evaluación de proyectos asistidos por el FIDA.
Otros criterios de desempeño	
<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad 	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.
<ul style="list-style-type: none"> • Innovaciones y ampliación de alcance 	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.
Realizaciones generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados <i>supra</i> .
Desempeño de los asociados	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución y evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo y del Manual de Evaluación del FIDA (2009).

^b El Manual de Evaluación del FIDA también se ocupa de la "falta de intervención". Es posible que no se haya previsto, deliberadamente o no, ninguna intervención concreta en relación con una o varias de las cinco esferas del impacto. A pesar de ello, si se detectan cambios positivos o negativos y éstos pueden atribuirse en su totalidad o en parte al proyecto, debe asignarse una calificación a esa esfera concreta. Por otra parte, si no se detectan cambios y ninguna intervención fue prevista o propuesta, entonces no se le asigna una calificación (o se anotará "no aplicable").

Bibliografía

Documentación del FIDA

Documentación relativa a los proyectos

IOE elaborará una lista completa de documentos sobre los proyectos que cubrirá la EPP para ser revisada por el grupo de consultores

FIDA Estrategia/Política

FIDA, Innovación, Roma (Italia) - 2007

FIDA, Marco Estratégico del FIDA 2011-2015 Roma (Italia)

FIDA, Empresas Rurales – Política, Roma (Italia)-2004

FIDA, Financiación Rural –Política, Roma (Italia) (2004)

FIDA, Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y seguridad de la tenencia - 2008

FIDA, Supervisión y apoyo a la ejecución – 2007

FIDA, Política de Evaluación – 2011

FIDA, IFAD Engagement with Middle-income countries 2011

FIDA, Estrategia relativa al sector privado – Intensificación de la actuación del FIDA en relación con el sector privado (2011)

FIDA, Política del FIDA de gestión de Recursos Naturales y medio ambiente (2011)

FIDA, Política y estrategia del FIDA de presencia en los países (2011)

FIDA, Política - Actuación en relación con los pueblos indígenas

Documentos de LAC

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para el Ecuador, 2004

Informe anual sobre los resultados de la cartera – LAC

Extractos relevantes de PPMS (Project and Portfolio Management System)

Ecuador. Hoja sobre la situación del Programa en el País (CPIS)

Ecuador. Perfil País

Documentos de Evaluación

Evaluación de la Política de Financiamiento Rural

Evaluación Externa Independiente del FIDA, 2005

Supervisión Directa Programa Piloto sobre Presencia en el Terreno, Nov.2005

Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA, 2007

IOE (2004) Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos

Desempeño del FIDA en relación a la igualdad de Género y Empoderamiento de la mujer (2010)

Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él (2011)

Otros documentos de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

FIDA (2009). Manual de Evaluación. Proceso y Metodología. Oficina de Evaluación Independiente del FIDA Metodología de Evaluación.

Otra documentación relevante

Documentos del Gobierno del Ecuador

Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013
 Estrategia Nacional de Soberanía Alimentaria Nutricional
 Ley de Soberanía Alimentaria (LORSA, 2009)
 Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (abril 2011)
 Agenda de Transformación Productiva (ATP 2010-2013),
 Evaluación Plan Buen Vivir - SENPLADES -

Evaluaciones

Evaluación del Programa en el País, BID - 1990-2002
 Evaluación País, BID - 2000-2006
 Country Assistance Evaluation, Banco Mundial - 1999
 Evaluación de la Pobreza, Banco Mundial - 2004
 Evaluación contexto país - RIMISP 2011
 Assessment of Development Results, UNDP 2008

Otras referencias

Economist Intelligence Unit (2009) Ecuador Country Report
 Economist Intelligence Unit (2012) Ecuador Country Profile
 Banco Mundial, Reseña de país para Ecuador, Sept. 2011
 OECD, Development Aid at a glance, 2011
 Doing Business in Ecuador 2011, IFC (2011)
 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011, CEPAL
 Human Development Index 2011, PNUD
 The Global Competitiveness Report (2010-2011), World Economic Forum
 Banco Mundial. World Development Report - 2008
 Country Assistance Strategy, BID 2000-2006
 Estrategia del Banco con Ecuador, BID 2008-2011
 European Commission, Country Strategy Paper 2007-2013

Sitios web consultados

INEC. Ecuador en cifras; <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>
 FAO Country Profiles; www.fao.org/countries
 Banco Mundial: databank; data.worldbank
 Banco Central del Ecuador (BCE); www.bce.fin.ec
 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; <http://www.inec.gov.ec/home/>
 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social;
www.senplades.gob.ec/
 OECD DAC credit reporting system: <http://stats.oecd.org/>

Contexto económico-político y operaciones del FIDA (1997-2012)

Contexto económico-político	Operaciones del FIDA
<p>Década 1990–1999</p> <p>1996. Abdalá Bucaram es elegido Presidente. Desastres naturales y una caída en el precio del petróleo conducen a un período de inestabilidad política.</p> <p>1997. El Congreso destituye al Presidente Bucaram. Fabián Alarcón, presidente del Congreso, asume la presidencia. El Congreso destituye a la Corte Suprema. Se eligen nuevos miembros en octubre. Surgen problemas con la distribución de petróleo y la producción de electricidad. El fenómeno climático del Niño genera cuantiosas pérdidas en el sector agrícola.</p> <p>1998. Jamil Mahuad asume la presidencia. Una asamblea nacional reforma la Constitución. Los cambios permiten la participación del sector privado en petróleo, electricidad y telecomunicaciones. Se protege a la inversión extranjera y se logra un acuerdo de paz con Perú.</p> <p>1999. Se agravan los problemas políticos y económicos. Tres ministros de Finanzas renuncian en el año. Crisis de deuda obliga al no pago de los eurobonos y de los bonos Brady. Grave crisis financiera lleva al cierre de bancos importantes. Ecuador cae en fuerte recesión.</p>	<p>Década 1990-1999</p> <p>1997. La Junta Ejecutiva del FIDA aprueba en diciembre el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Agro ecuatorianos (PRODEPINE).</p> <p>1998. El PRODEPINE es declarado efectivo.</p>
<p>Década 2000–2009</p> <p>2000. Presidente Jamil Mahuad es destituido por un grupo de militares encabezado por el Coronel Lucio Gutiérrez y apoyado por los movimientos indígenas. Gustavo Noboa asume la Presidencia. Se aprueba la Ley de Transformación Económica que adopta el dólar como moneda oficial en el país.</p> <p>2002. Lucio Gutiérrez es elegido presidente en noviembre.</p> <p>2003. Lucio Gutiérrez asume la presidencia en enero con una plataforma de izquierda, pero su conversión a políticas neo-liberales genera fuerte oposición.</p>	<p>Década 2000–2009</p> <p>2003. El FIDA comienza la preparación del primer Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)</p> <p>2004. FIDA presenta a la Junta Ejecutiva el primer COSOP para Ecuador que propone tres proyectos de desarrollo territorial de corredores. La Junta Ejecutiva del FIDA aprueba en Diciembre el proyecto Corredor Central (PDCC).</p>

2005. El Congreso derroca al presidente Gutiérrez en Abril de 2005. El **Vicepresidente Alfredo Palacio** asume la presidencia hasta enero de 2007. Rafael Correa es nombrado Ministro de Finanzas.

2006. Rafael Correa es elegido Presidente en Octubre por un amplio margen, apoyado por el partido populista Alianza de País.

2007. La autoridad electoral destituye a 57 miembros del Congreso. Una Asamblea Nacional es elegida para escribir una **nueva Constitución**.

2008. El Presidente Correa rompe relaciones con Colombia después de un incidente fronterizo. La nueva Constitución es aprobada en septiembre de 2008. **Mejores precios del petróleo** permiten aumentar los gastos públicos en programas sociales. Un Comité de **Auditoría Integral del Crédito Público** declara ilegítima la deuda contraída por gobiernos anteriores, incluyendo el PRODEPINE como parte de la deuda multilateral. Se declara el no pago de la deuda de bonos soberanos.

2009. El **Presidente Correa inicia un nuevo período presidencial** después de ser elegido en abril de 2009. Se aprueba la Ley de Soberanía Alimentaria. Una nueva ley de Minas lleva a protestas organizadas por la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE)

Década 2010

2011. El Presidente Correa firma la **nueva Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria** y la Ley del Sistema Financiero Popular y Solidario.

2005-2006. El FIDA diseña el PDIB-SL.

2007. La Junta Ejecutiva del FIDA declara efectivo el préstamo PDCC en septiembre.

2009. En Abril de 2009, el Presidente de la República dispuso mediante Decreto Ejecutivo el traslado de la Unidad Ejecutora del PDCC desde el MAGAP al IEPS. Esto requirió una enmienda al Convenio de Préstamo que necesitó de un largo proceso de negociación y aprobación. La Junta Ejecutiva del FIDA aprueba el PDIB-SL en septiembre.

Década 2010

2010. La enmienda al proyecto PDCC fue firmada en Agosto de 2010.

2011. La Junta Ejecutiva declara efectivo el préstamo PDIB-SL en Marzo. El convenio de préstamo sufre modificaciones al cambiarse la entidad Ejecutiva desde la Secretaría Técnica del Plan Ecuador hacia el MAGAP. La enmienda fue suscrita en septiembre. La Junta Ejecutiva del FIDA aprueba el PBVTR.

2012. El PBVTR es declarado efectivo. Comienza la implementación de los proyectos PDIB-SL y PBVTR bajo una misma unidad ejecutora en el MAGAP.

Financiamiento de la Cartera por componentes (1997-2012)

Proyecto	PRODEPINE	PDCC	PDIB-SL	PBVTR	Cartera	% del componente en el costo total
Componente	Total FIDA (%)	Total FIDA				
Subproyecto inversión y desarrollo negocios	19,1	6,4	8,5	46,9	80,9	51,6
	6,0 (31)	4,7 (73)	6,9 (81)	13,3 (28)	30,9 (38)	51,6
Fortalecimiento institucional	8,2	7,4	1,0	7,3	23,9	17,4
	0,6 (7)	1,0 (14)	0,4 (40)	2,1 (29)	4,1 (17)	6,8
Servicios financieros	7,4	-	-	-	7,4	4,7
	7,4 (100)				7,4 (100)	12,4
Recursos naturales	-	4,3	5,1	-	9,4	4,3
		4,3 (100)	2,3 (45)		6,6 (70)	11,0
Diversidad cultural	-	3,4	3,8	-	7,2	4,0
		2,5 (74)	3 (79)	-	5,5 (76)	9,2
Titulación tierras	5,5	-	-	-	5,5	3,5
	0,5 (9)				0,5 (9)	0,8
Org. y Adm.	9,6	2,8	1,5	8,6	22,5	14,5
	0,5 (5)	2,3 (82)	0,2 (11)	1,9 (22)	4,9 (22)	8,1
TOTAL (FIDA)	49,8	24,3	19,9	62,8	156,8	100
	15,0 (30)	14,8 (61)	12,8 (64)	17,3 (28)	59,9 (38)	100

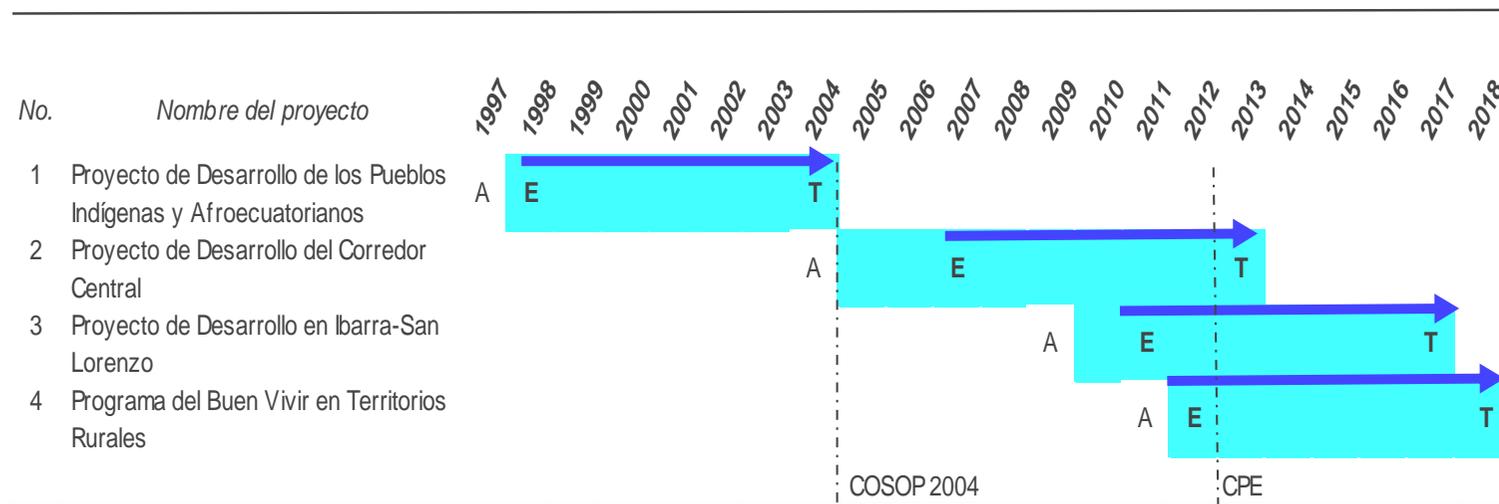
Acuerdo ministerial 262*

- Por Acuerdo Ministerial No. 262 se estableció el Reglamento para el Cofinanciamiento de Programas y Proyectos de Economía Popular y Solidaria en marzo de 2010.
- El reglamento requiere que los beneficiarios de todos los programas o proyectos del IEPS pertenezcan a una organización de la economía popular y solidaria, la cual eventualmente debería tener personalidad jurídica. El reglamento requiere además de garantías de los beneficiarios para asegurar el fiel cumplimiento de los convenios y el buen uso del anticipo. Ambos requerimientos limitan la posibilidad de generar subproyectos en el PDCC y de encontrar beneficiarios pobres que cumplan con dichos requisitos.
- En particular, el artículo 24 del reglamento estipula que las garantías para asegurar el fiel cumplimiento del convenio y el buen uso del anticipo deberán ser presentadas a satisfacción del IEPS, bajo cualquiera de las siguientes formas:
 - (i) Fianza personal y solidaria de los directivos y representante legal, otorgada por escritura pública, o pagaré a favor del IEPS; estas garantías sólo aplican para los convenios con las organizaciones de la economía popular y solidaria, cuyos montos no superen los treinta mil dólares. Para los aliados estratégicos no aplican.
 - (ii) Para los convenios cuyo monto exceda los USD 30 mil dólares, el IEPS, previo análisis del objeto y naturaleza del convenio, podrá exigir cualquiera de las siguientes garantías:
 - a) Garantía bancaria, irrevocable y de cobro inmediato, sin requerimiento judicial previo;
 - b) Póliza de buen uso del anticipo y fiel cumplimiento del contrato, otorgada por una compañía de seguros;
 - c) Hipoteca
 - d) Prenda comercial o industrial

Fuente: Acuerdo No. 00262. Reglamento para el cofinanciamiento de programas y proyectos de economía popular y solidaria, Quito, 11 de marzo de 2010 y decreto # 1061, febrero de 2012.

* El MIES expidió el Acuerdo 078-A de 27 de Junio de 2012, el cual flexibiliza la norma de dicho acuerdo ministerial.

Períodos de implementación de los proyectos financiados por el FIDA en Ecuador



A: Aprobación

E: Efectividad

T: Terminación

Comentarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo sobre el borrador del informe "República del Ecuador – Evaluación el Programa en el País"

1. El documento borrador "República del Ecuador, Evaluación del Programa en el País" (EPP), del 23 de enero de 2013, presenta la primera evaluación realizada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Esta evaluación se desarrolla en el marco de las directrices generales de la Junta Ejecutiva y de la metodología y proceso estipulados en el Manual de Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA.
2. En un trabajo conjunto entre la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación y la Coordinación General de Inserción Estratégica Internacional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se han determinado algunas observaciones de tipo institucional con precisiones técnicas que se consideran primordiales para incluirlas en la EPP y su posterior debate en la Mesa Nacional de Negociación.

ANÁLISIS MACRO DEL CONTEXTO PAÍS¹

3. Tomando en cuenta el análisis realizado dentro de la EPP por parte de FIDA y los puntos focales del Gobierno ecuatoriano en materia de desarrollo rural y agricultura, se ha considerado incluir y enfatizar los siguientes temas:

Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y El Buen Vivir Rural
4. El Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) determina varios ejes fundamentales para estrategia nacional en materia de desarrollo rural y agricultura, en el que se articulan el Buen Vivir Rural, el cambio de la matriz productiva y la revolución económica, productiva y agraria. Asimismo, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2013-2017) se incluirán las revoluciones: urbana, cultural y la del conocimiento y desarrollo de las capacidades humanas, ejes fundamentales en la estrategia nacional del Gobierno y para la implementación de proyectos de desarrollo rural.
5. Además de lo mencionado en el informe, es importante destacar que el Buen Vivir Rural concatena las actividades de agricultura, manufactura y servicios en el sector rural (combinación de actividades de diferentes esferas productivas), así como las políticas sectoriales agropecuarias y la garantía de derechos, con un fuerte contenido social y ambiental, tomando en cuenta el cuidado y conservación de los ecosistemas y las culturas rurales.
6. De la misma manera, los enfoques del cambio de matriz productiva, no solamente contemplan la economía del país y sus sectores productivos, sino que está cimentada en la potenciación de los conocimientos y capacidades de los ecuatorianos, incluyendo y resaltando el papel de los ciudadanos rurales e impulsando la democratización del acceso a los medios de producción (tierra, agua, mercados y créditos).
7. Por otra parte, es importante mencionar como estrategia del gobierno nacional la revolución económica, productiva y agraria que se ha planteado en el PNBV, en la que se reconoce la potencialidad de la ruralidad, la pesca artesanal, las agriculturas y las economías familiares campesinas como algunos de los ejes de desarrollo para el país.

¹ Es necesario tener en cuenta que el Plan Nacional para el Buen Vivir y el Buen Vivir Rural se encuentran en etapa de actualización, serán validados por el Consejo Nacional de Planificación y presentados por el Presidente de la República a la nación el 24 de mayo de 2013.

Estrategia Nacional Territorial

8. La Estrategia Nacional Territorial está fundamentada en los elementos anteriormente mencionados, incluyendo:
 - **El Impulso del Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria**
9. Los puntos principales que se estipulan dentro del impulso del Buen Vivir en los territorios rurales son:
 - ✓ La producción nacional de alimentos, en especial, la campesina.
 - ✓ La identificación de unidades de producción agrícolas, según cada caso.
 - ✓ La asociatividad.
 - ✓ La disponibilidad de infraestructura.
 - ✓ La diversificación de la producción con una base asociativa entre las diferentes esferas productivas y la producción autóctona basada en la biodiversidad del medio.
 - ✓ El análisis específico de las potencialidades de cada unidad territorial y de las poblaciones rurales.
 - ✓ La generación de valor agregado en los territorios.
10. Por su parte la soberanía alimentaria estipula que la producción rural debe priorizar el consumo interno y al mismo tiempo, alcanzar como objetivo el desarrollo endógeno de los territorios. Las condiciones para la soberanía alimentaria provienen de los territorios rurales en base al reconocimiento del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada.
11. Es importante recalcar que la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria constituye solamente una parte de la política de soberanías, entre ellas la alimentaria, e incluir el elemento cultural y territorial dentro de la descripción de este concepto.

Estrategia Nacional de Igualdad

12. Dentro del marco político y constitucional del Ecuador, no solamente se toma en cuenta el enfoque de género y étnico para el desarrollo rural y la agricultura, sino que se promueve la inclusión de grupos vulnerables desde las dimensiones intercultural, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana, con la finalidad de erradicar la pobreza.

Desarrollo Infantil Integral

13. En el marco del PNBV uno de los mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos, que además propicia la reducción de la pobreza, es precisamente la ampliación de "los mecanismos de protección social orientados hacia la niñez, a través de la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil".² Gracias a estas políticas nacionales y a la priorización las necesidades de este grupo etario, se ha hecho posible la implementación de programas orientados a mejorar las condiciones de la niñez rural.
14. De ahí que en los proyectos emprendido por el FIDA se debe dar mayor énfasis al desarrollo infantil integral, el cual no ha sido abordado en forma efectiva.

² Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, pág. 22.

Marco institucional y empresas públicas para la agricultura y el desarrollo rural

15. Además de los Ministerios e instituciones mencionadas en el informe, es importante destacar la participación del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) vinculado al Ministerio de Agricultura y Ganadería y la empresa pública ABL Pharma como plataformas de impulso del desarrollo rural en temas eje de la estrategia nacional.
16. En el caso de INIAP están encargados de desarrollar conocimientos y tecnologías, para el mejoramiento de las cadenas agroproductivas. Este instituto fomenta el desarrollo de capacidades según el sector productivo y de acuerdo a las condiciones de cada territorio, determinando en sus investigaciones los impactos sociales, económicos y ambientales.
17. Por su parte, ABL Pharma impulsa el desarrollo rural mediante la producción de medicamentos veterinarios y agroforestales, propiciando así un mejoramiento de la calidad de la producción agropecuaria y en consecuencia, creando un ambiente saludable para la comunidad ecuatoriana.