



**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL
PROGRAMA MARCO MULTIDONANTE ART/PNUD**

enero 2008-diciembre 2009

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa ART/PNUD Ecuador propone “poner a disposición del país y de los diferentes cooperantes interesados, un marco de referencia programático y de gestión capaz de fortalecer la articulación entre los diferentes niveles determinantes en los procesos de desarrollo: territorial, nacional e internacional; así como, una mayor complementariedad de los actores de la cooperación internacional en apoyo a las estrategias nacionales de descentralización y a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador”. Formulado en 2007, inició actividades en 2008 y se encuentra a diciembre 2009 en proceso de implementación.

Presentación de la propuesta del programa y de la evaluación de medio término

En el capítulo I del presente documento, se sintetiza la propuesta del programa (PRODOC) y se identifican las modificaciones en su implementación. La evaluación -en su dimensión metodológica- está expuesta en el capítulo II: se trata de una evaluación de medio término del programa ART/PNUD del período comprendido entre enero 2008-diciembre 2009 que busca facilitar el aprendizaje, mejorar la práctica del programa en su período posterior y rendir cuentas a los donantes. Para su realización, se eligieron los siguientes criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Las diferentes dificultades técnicas a nivel de la planificación y monitoreo están detalladas (falta de marco lógico que articule actividades, resultados y objetivos, falta de un sistema apropiado de MyE considerando la complejidad del Programa, 14 objetivos específicos), porque éstas afectaron el proceso evaluativo. Debido a estas dificultades, **fue acordado con el equipo coordinador de la evaluación, reconstruir colectivamente un Marco Lógico, para acotar a los objetivos específicos (pasaron de 14 a 3); articular actividades-resultados-objetivos¹ e identificar indicadores para el ejercicio evaluativo².** Por lo tanto, **la presente evaluación se encuentra acotada a este Marco Lógico;** varios procesos actuales de ART/PNUD fueron parcialmente dejados fuera del presente análisis (resultados de los proyectos, tanto nacionales como de impacto, los aportes del programa ART/PNUD a la reforma de las Naciones Unidas, las especificidades de los GD/GT en Carchi y Azuay, la articulación con los programas conjuntos Programa Paz y Desarrollo y Programa Juventud Empleo y Migración). **La complejidad del Programa ART/PNUD pudo ser parcialmente capturada por el Marco Lógico y los indicadores acordados, por lo tanto esta evaluación presenta unos resultados lineales, en función de la información que se pudo triangular** (considerando los relativos déficits de sistematización y la rotación tanto de los socios territoriales/nacionales como de los/as técnicos/as locales).

La metodología usada fue el análisis de la prolífica producción del programa (informes, documento de proyectos, apuntes, etc.), entrevistas semiestructuradas, observación participante, cuestionario, taller. Los hallazgos citados son el resultado de una **triangulación** de varias fuentes de información. Los usuarios de este informe son: socios territoriales, nacionales, internacionales, Equipo ART/PNUD, ART Internacional principalmente. Este informe muestra resultados intermedios de un proceso en marcha.

¹ Ver recuadro 2.1 en el documento de evaluación.

² Ver anexo 2 en el documento de evaluación.

Pertinencia (capítulo III)

El capítulo III analiza la pertinencia o el grado en el que el programa y sus productos y efectos esperados concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales. También se considera en qué medida la iniciativa responde a las prioridades de las Naciones Unidas. Formulado en un período de transición y Reforma del Estado (cambio constitucional, institucional, legal, etc.), el contexto brindó una serie de oportunidades que permitió al programa aportar en temas estratégicos (planificación, descentralización, ordenamiento territorial, alineación de la cooperación, etc.). En este sentido, el Programa ART/PNUD es pertinente por ser acorde a las nuevas competencias de los GAD en la Constitución en cooperación internacional; a los nuevos mandatos de articulación de la planificación local con la nacional; da respuestas a la importancia de la Declaración de París para el Estado Ecuatoriano. Así, el programa está alineado a los objetivos 3 y 7 del UNDAF de las Naciones Unidas.

Evaluación a nivel territorial (capítulo IV)

La evaluación a nivel territorial está abordada en capítulo IV, busca destacar los resultados y analizar la aplicación de la metodología ART. Se centra principalmente en el **resultado 1, análisis y evaluación de los mecanismos, espacios y estrategias territoriales del marco de referencia implementados y en funcionamiento** (GTP, Proyecto de Impacto, Ciclo de Programación, Documento de Prioridades).

Para poder proceder a evaluar cada uno de los procesos y resultados de los cuatros territorios: Carchi, Azuay, Los Ríos y Bolívar, **se recapitula brevemente la propuesta y metodología de intervención a nivel territorial** presentada en la publicación “El Programa Marco ART/PNUD Ecuador: Reflexiones Metodológicas y Avances” **para facilitar un análisis comparativo** (ver Recuadro 4.1: Principales fases de la estrategia de intervención territorial) y se detalla los temas que serán analizados bajo escrutinio (funcionamiento del GTP, valoración del proyecto de impacto en función de su rol instrumental, el ciclo de programación).

El proceso en la provincia de Carchi (punto A) es el más cercano de la propuesta inicial de intervención. Durante los dos años, se pudo consolidar el **Grupo de Diálogo Provincial (GDP)**. Con un importante apoyo de los actores territoriales y nacionales y en particular del Prefecto y funcionarios del Gobierno Provincial del Carchi desde su inicio, este grupo se reúne en forma periódica (mensual). Desde los primeros meses de su conformación, supo aprovechar oportunidades de fondos y decidieron formular propuestas conjuntas mostrando un nivel de organización. Esto reforzó los niveles de concertación, de articulación y complementariedad de actores. Además, se consolidó como espacio con capacidad de articulación y operativa (definición e implementación de los proyectos de impacto y otros proyectos, articulación de planes, priorización participativa de prioridades, documento de prioridades).

Participan, con diferentes niveles de intensidad, gobiernos autónomos descentralizados, instituciones públicas zonales, representaciones de instituciones públicas nacionales en el territorio, instituciones académicas, ONG y sociedad civil, organizaciones o programas de la cooperación internacional. Es en este sentido, un espacio interesante a nivel de la

representatividad institucional territorial, nacional y algunos internacionales. Además pudo articular con el **sistema de Naciones Unidas** en forma estrecha con el Programa Desarrollo y Paz- Frontera Norte y con ACNUR, y en forma puntual con UNICEF y UNIFEM. Asimismo, actores de la cooperación internacional tales como el CNR y el CTB se alinearon al grupo.

Los **proyectos de impacto** se implementaron en forma satisfactoria, logrando niveles de articulación y motivación interesante y el compromiso de los actores territoriales, los municipios y las comunidades involucradas. Se fortalecieron las capacidades técnicas (de formulación, planificación de propuestas, etc.), y se demostró el potencial del trabajo en conjunto.

El **Ciclo de Programación Local** fue vivido como un proceso participativo. Después de una fase técnica inicial de articulación de planes, donde fueron involucrados tanto funcionarios de GAD como el GDP, se realizó un proceso participativo de priorización con actores representativos de la provincia que desembocó sobre la publicación del documento de prioridades. Como primer ejercicio, el documento de prioridades es un documento útil para los actores del territorio. De hecho, ya está sirviendo para orientar algunos proyectos en el territorio. El grado de apropiación por parte de los GAD partícipes de la provincia es alto. Pero aún, son pocos los actores de la cooperación internacional que lo conocen y lo utilizan.

El proceso en Azuay (B) tuvo sus peculiaridades, avances, innovaciones y dificultades específicas. A nivel del **Grupo de Trabajo Provincial (GTP)**, hasta septiembre de 2008, el grupo fue activo como un espacio constituido principalmente bi-institucional (SENPLADES y Gobierno Provincial del Azuay-GPA) con presencia y asesoría del PPD, usando las reuniones bilaterales como mecanismo para informar y validar decisiones con otras instituciones del territorio, de manera formal e informal. Estas instituciones se enfocaron en la planificación por los ejes definidos (1. Articulación de los planes de desarrollo territoriales con el PND; 2. Ordenamiento territorial; 3. Fortalecimiento de los procesos en marcha vinculados a la gestión ambiental, y las actividades para su adelanto), la reflexión teórica y metodológica sobre articulación de planes. A partir de septiembre de 2008, se convocaron reuniones de GTP más amplias con los GAD que conforman la Mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones para poder definir los mecanismos de decisión e implementación de los proyectos de cadenas de valor. En 2009, en el proceso territorial influyó el contexto político (elecciones) y se realizaron dos reuniones del GTP.

Es importante reconocer que el Programa ART/PNUD permitió **niveles de articulación** interesante entre actores intra (entre GPA) e inter institucionales pero el GTP, como mecanismo, a lo largo de 2008 y 2009, no logró consolidarse como el espacio de articulación plurinstitucional. Para la mayoría de los actores entrevistados, no existe la percepción de una instancia local pluriactoral, como el Grupo de Trabajo, que tiene funciones hacia el desarrollo territorial como hacia la cooperación internacional³.

³ Actor entrevistado: "Los actores han estado reunidos, en el marco de ART, pero no en el marco del grupo de trabajo. Dentro de los proyectos de impacto, ellos están constantemente relacionándose".

Tanto dentro de la metodología como de la estrategia de intervención de ART, el GTP es un medio para la articulación y no un fin, por lo tanto el proceso territorial se puede también valorar en función de la articulación que se realizó entre actores, tanto entre niveles, como entre sectores y más allá del funcionamiento del GTP (que es un indicador lineal). En este sentido, se pueden destacar unos avances en términos de articulación entre niveles (cantonal, provincial, nacional); así como intra e interinstitucionales. Instituciones públicas zonales, GAD, representaciones de instituciones públicas nacionales en el territorio, instituciones académicas, sector privado, cooperación internacional fueron articulados al programa a nivel territorial.

Los actores territoriales recibieron misiones de actores internacionales articulados a la Iniciativa ART (Fondo Valenciano, LABEIN, etc.). Además, se articularon al proceso territorial, varias organizaciones de cooperación internacional presente en el territorio (AECID, DED, COSUDE Intercooperación, SNV).

Actualmente, el GPA y la SENPLADES, de conjunto con el ART/PNUD, están diseñando una propuesta de articulación de los diferentes espacios establecidos en la Constitución de 2008 y en esta nueva configuración institucional, consta el GTP, como el espacio para la gestión de la cooperación. Este hecho ejemplifica cómo hubo un nivel de apropiación tanto del GPA como de la SENPLADES de este mecanismo para la articulación de actores y la gestión de la cooperación. Por otro lado, demuestra la voluntad política de instaurar y hacer perdurar este mecanismo.

Se formularon cinco **proyectos de impacto**, en forma participativa entre varias instituciones territoriales y nacionales, a partir de criterios de selección. Los proyectos mostraron resultados interesantes, en términos de articulación de actores, tanto técnica como políticamente. Cabe destacar que el tiempo previsto de implementación para los proyectos productivos fue demasiado corto, lo que restó la posibilidad de sostenibilidad de la iniciativa. El mecanismo creado (Comité Técnico Intercantonal) para la implementación de los tres proyectos de impacto de cadena de valor de la Cuenca del Río Jubones, permitió el intercambio y la colaboración entre los diferentes funcionarios del territorio.

El Ciclo de Programación Local fue vivido como un proceso participativo. En su primera fase, hubo un proceso de articulación de planes en Azuay, metodológicamente y teóricamente riguroso, y la metodología desarrollada podría ser de interés nacional por el nuevo mandato constitucional. Las ideas proyectos fueron levantadas en talleres y se publicó el documento de prioridades "Líneas Prioritarias para el desarrollo", validado por el GTP.

Actualmente, este documento es un instrumento práctico que sirve para la gestión, pero para futuros ejercicios, se podría mejorar algunos aspectos técnicos. Al momento de realizar la evaluación, existe un uso mediano del documento de prioridades que se puede explicar por la rotación de los equipos territoriales (municipales como provinciales) resultado de las elecciones. A febrero de 2010, varios de los actores entrevistados en los municipios no tenían conocimiento o tenían una comprensión limitada del documento de prioridades. Por lo tanto, sería interesante implementar una estrategia de difusión del documento de prioridades a los actores del territorio para que pueda servir de marco de referencia para las futuras cooperaciones. A nivel internacional, el Programa ART/PNUD difundió en sus redes de

cooperación descentralizada el documento de prioridades y además, se organizó un evento en Valencia: "Jornadas de Valencia" de presentación por los actores de la provincia de sus prioridades a los actores de la descentralizada de Valencia (universidades, empresas, alcaldía, ONG, etc.).

La provincia de Bolívar (C) a diciembre de 2009 pudo avanzar parcialmente en las fases inicialmente previstas en los dos años de ejecución. Las primeras reuniones del GTP fueron en febrero de 2008, y durante dos años, fue un proceso en vía de consolidación. A enero 2010, se encuentra débil por la falta de cohesión y de apropiación de parte del Gobierno provincial. Además, la polarización política territorial ha afectado su funcionamiento.

Los actores que más participaron del GTP son los GAD (provincia, municipal y juntas) y la Universidad Estatal de Bolívar. Recientemente, se pudo contar con la participación del Programa Alianzas para el Desarrollo de Bolívar (PAB) y del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) que se integraron en forma estable desde la mitad de 2009. Su presencia permite al GTP mayor representatividad del territorio. El análisis de la participación demuestra que varios actores fueron irregulares en su asistencia.

Las actividades realizadas del GTP fueron de apoyo al proyecto de impacto de Guaranda (selección, formulación, implementación, seguimiento), actividades de fortalecimiento de capacidades, formulación de otros proyectos (PACC, etc.), y preparación de los CPL.

En la provincia, se priorizaron dos **proyectos de impacto**. En el caso de la provincia de Bolívar, durante 2008 y 2009, se implementó un solo proyecto de impacto el "Dispensario Médico del Seguro Social Campesino en la Parroquia San Luis de Pambil, cantón Guaranda" que finalizó a finales de 2009 con satisfacción de sus beneficiarios. En caso del proyecto de Echeandía a mitad de 2009 se firmó la carta acuerdos para iniciar su implementación. En ambos proyectos, se puede valorar una interesante articulación de los actores territoriales en un entorno en el cual no se suele articular.

Una estrategia que se usó para promover un trabajo articulado con los actores fue reunirlos para poder formular proyectos conjuntos. De esta forma varios de los actores formularon proyectos para el PACC y PPD, un proyecto para la cooperación italiana, etc.

Las dificultades anteriormente mencionadas se pueden explicar por factores externos e internos. Existen causas externas al programa, que responden a la dinámica del territorio que actualmente están dificultando el proceso: la parcial falta de apropiación y liderazgo del Gobierno Provincial del proceso (hay señales de que esto puede estar modificándose), **las diferencias políticas existentes en el territorio entre actores territoriales de desarrollo local**. A nivel del programa, los siguientes factores dificultaron el proceso territorial: la falta de presencia de técnico/a local en el territorio al inicio del proceso; el perfil junior de los/as técnicos/as que estuvieron en el territorio al inicio del programa no facilitó el uso de estrategias variadas para lograr articular actores en un territorio con polarización.

En el caso de la provincia de Los Ríos (D), en los 20 primeros meses de implementación del proceso, no se pudo avanzar en las fases inicialmente previstas en la estrategia de intervención. Pero cabe señalar que con el cambio de autoridades, a finales de 2009, se ha

acelerado el proceso, se inició rápidamente el ciclo de programación y a partir de 2010, el proceso congregó a varios nuevos actores territoriales, se dinamizó la implementación de los proyectos y de las fases del programa. No obstante, esta evaluación analiza el proceso solamente hasta diciembre de 2009. A partir de marzo de 2008, fecha de inicios de las reuniones del **GTP**, se desarrollaron, siguiendo la metodología ART, la selección de los cantones y prioridades. Pero, el interés de las instituciones para asistir a las reuniones fue difícil de mantener, por la falta de resultados a corto plazo. Por otro lado, la focalización en tres cantones de los trece de la provincia también desanimó algunos actores que percibieron que la intervención era orientada únicamente a los tres seleccionados.

Durante 2008 y 2009 (antes de las elecciones) las reuniones del GTP no fueron tan regulares, estuvieron principalmente enfocadas alrededor de los proyectos de impacto y de las oportunidades de financiamiento de proyectos (PACC, PPD, etc.). De hecho, una de las estrategias empleadas por el técnico local para motivar a los actores territoriales a la articulación, fue reunirlos alrededor de otras iniciativas u oportunidades de financiamiento. Es importante resaltar este avance en la articulación entre actores para la formulación de una propuesta conjunta. En el contexto de la provincia, este se puede considerar como un resultado notable.

Hasta diciembre de 2009 no existía una percepción de un grupo en sí que tenga un nivel de representatividad o función más amplia, sino de reuniones de coordinación/articulación entre algunas instituciones de seguimiento del proyecto o de formulación de otro. Es decir el GTP aún no se puede calificar de representativo de los actores del territorio y es un espacio aún por consolidarse.

En Los Ríos, se priorizaron tres **proyectos de impacto**, de los cuales a diciembre de 2009, dos estaban todavía en ejecución. La valoración en función de la función motivacional del proyecto de impacto es ambigua; en Palenque generó motivación cuando en otros territorios pudo crear el fenómeno contrario, al dar la impresión que el programa se resumía a esta implementación. Como no se pudo realizar el CPL, por razones explicitadas previamente, hubo una comprensión inicial errónea del programa en el sentido que se centró el interés en la implementación de proyectos, restando atención al proceso, lo que redujo la visión y comprensión del programa.

Una de las razones del atraso en la implementación a nivel territorial es que en 2008 y primera mitad de 2009, el gobierno provincial -que atravesó una gran inestabilidad política- no se involucró totalmente con el Programa ART/PNUD. Los cambios de prefecto, durante este período generaron cambios de directores de planificación que eran el referente para el Programa ART/PNUD. Estos factores se sumaron también a la inestabilidad en las autoridades de la Subsecretaría de la Zona 5 de SENPLADES. Finalmente, por la poca cooperación internacional a nivel territorial y el carácter atípico del Programa ART/PNUD, algunos funcionarios encargados del GAD mostraron dificultades en entender el carácter estratégico de la articulación de los actores y las posibilidades que esto brinda para la captación de recursos y apoyos de la cooperación internacional.

A partir del cambio de autoridades, se ha logrado otra dinámica. En 2009 y 2010, las reuniones del GTP fueron convocadas por el Gobierno Provincial para la coordinación del **Ciclo de Programación Local** y contaron con una buena participación de actores. El cambio de

autoridades permitió ampliar la conformación del grupo. Se volvió a convocar ampliamente a los actores territoriales a fin de reestructurar el GT y tener un grupo en el que haya más equilibrio entre la representación de las autoridades e instituciones de la provincia, y la sociedad civil.

No obstante, es importante puntualizar que más allá de las dificultades de funcionamiento del GTP como mecanismo, el Programa ART/PNUD tuvo resultados en la articulación de actores. Se pudo notar, por ejemplo, en las entrevistas, un impacto en el cambio de percepción de las instituciones sobre el carácter estratégico de la articulación para el territorio. En las entrevistas, se notó que varios actores cambiaron su punto de vista y perspectiva sobre el carácter clave de la articulación, entre niveles y actoral, para conseguir un desarrollo sostenible. Este fue el resultado de un intenso trabajo del/de las técnico/as locales de comunicación, en reuniones y encuentros informales de carácter bilateral (que no fueron sistematizados) sobre la importancia de la articulación.

En análisis, reflexiones, aprendizaje y preguntas a nivel de la intervención territorial (IV, 7.), se destacan algunos de los temas a considerar y recomendaciones. Un punto que resalta es que sin **decisión política** de los GADs es imposible realizar un proceso territorial eficaz, sostenible y promover la apropiación. En efecto, las perspectivas se complican para la implementación porque por los mismos principios metodológicos, se evita que el /la técnico/a local del Programa asuma liderazgo (que tiene que ser un facilitador para promover la apropiación). Si existe un vacío de liderazgo desde el territorio se corre el riesgo de que se genere un estancamiento del proceso de articulación territorial.

En términos de la **funcionalidad del proyecto de impacto** para motivar y articular, hubo una valoración media como elemento de motivación de los actores territoriales y articulación de los actores. Además, en las provincias en las cuales no se pudo ejecutar el CPL, el proyecto de impacto tomó demasiado protagonismo en el GTP (muchas reuniones sobre los avances de su ejecución) y en el tiempo de gestión de los proyectos por el/la técnico/a local, lo que dificultó la eficiencia respecto a otros resultados.

A nivel de los GT, varios de los integrantes de los **GTP** lo perciben como un espacio plurinstitucional enfocado a la **gestión del territorio**. La funcionalidad específica de los GTP hacia la Cooperación Internacional planteada por la metodología ART, no es una función recalcada frecuentemente por los actores en sus entrevistas; dándole un carácter mucho más amplio y abarcador. Siguiendo la tradición en el Ecuador de los Comités de Desarrollo que trabajan en temas de participación, planificación y gestión del territorio; los integrantes del GTP, en algunas ocasiones, se autoperciben con estas funciones principales. En este sentido es importante reflexionar sobre las implicaciones metodológicas en el caso de que el GTP se considere como el grupo provincial de desarrollo territorial, considerando el nuevo marco constitucional y legal para no duplicar estructuras. En el contexto actual, parece urgente debatir del rol del GTP en la configuración de los espacios locales promovidos en el artículo 100, artículo 279 de la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana, COOTAD.

Es importante monitorear la **calidad de la participación** para asegurar tomar el pulso del grupo y poder dar las medidas correctivas. Depende del análisis detallado de las dinámicas

territoriales que se puede dar, desde el Gobierno Provincial, como desde el técnico/a local, para crear las estrategias adecuadas para la gestión del GTP.

La participación de varios actores en los GT se debe a la co-convocatoria del Gobierno Provincial, la SENPLADES y el Programa ART, de las Naciones Unidas; en la mayoría de los territorios del Ecuador, la ONU tiene un alto capital simbólico. Para la salida del Programa ART/PNUD en un territorio se debería reforzar la idea de que es un espacio territorial y no de un programa o de un nivel de gobierno, más aun si existiera una tensión entre los actores políticos provinciales y cantonales, o sectores de la sociedad civil, eso evitaría dificultades en la sostenibilidad del espacio.

Evaluación nacional (capítulo V)

El Programa ART/PNUD apareció en un contexto nacional de cambio y de reforma del Estado y supo adaptarse a estos procesos rápidos de transformación. Supo aprovechar oportunidades para aportar en temas estratégicos, cuando se requirió de fortalecimiento de capacidades institucionales.

El **Comité Nacional de Coordinación**, como estructura operativa nacional y espacio de decisión, está integrado por instituciones nacionales rectoras de la planificación, la cooperación internacional, las asociaciones de los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, el donante principal del programa y dos agencias de Naciones Unidas. Se puede valorar la presencia de cada nivel de gobierno en este espacio y su carácter intersectorial. Hasta finales de febrero de 2010, el CNC se reunió seis veces (una vez en 2007 para la formulación, dos veces en 2008 y dos veces en 2009). Por la participación directa en el CNC de representantes institucionales de alto rango, las reuniones no pudieron ser más frecuentes, ni más largas. Esto limita a veces su carácter operacional pero a la vez demuestra la valoración de parte de las instituciones del Programa ART/PNUD por su participación directa.

A nivel de cumplimiento de las funciones inicialmente previstas, a los 24 meses de ejecución del programa, el CNC se ha concentrado en las funciones de aprobación de los Planes Operativos y de aprobación de los nuevos territorios; así como el seguimiento de los avances del Programa. Este espacio fue algunas veces un lugar para informar y enlazar iniciativas en curso a nivel nacional, que tienen un potencial de articulación con los procesos territoriales. Ha servido en forma puntual como espacio para identificar métodos y experiencias exitosas. Actualmente, otros donantes se encuentran invitados a participar. El reto del CNC, para los próximos años, es poder reforzar su papel estratégico de garante de la alineación de la acción del programa ART con las políticas y estrategias nacionales, y profundizar el espacio de apropiación.

Este espacio ha garantizado la transparencia de la gestión del programa, al nivel programático y financiero. Desde su inicio fue un espacio de concertación, de acuerdos y de intercambio de información. El Programa ART/PNUD aportó a **once proyectos/iniciativas** nacionales desde el inicio de su implementación en diciembre 2009. La mayoría están aún en curso de ejecución. No se los evalúan en el presente documento, ya que no están en el Marco Lógico reconstruido ni en el PRODOC. En este punto, se recapitulan cada uno de ellos y se subraya su valor añadido/estratégico. Se sugiere, en estos proyectos, identificar temas clave para sistematizar y

encontrar un mecanismo de difusión de estos aprendizajes tanto entre los socios de ART como en los actores del país.

A nivel nacional, el Programa ART/PNUD tuvo **aportes o sustantivos-estratégicos** en planificación a nivel nacional. El programa conjuntamente con otros actores de la cooperación internacional, apoyó a la SENPLADES en la definición de la estrategia de desarrollo territorial y en el proceso de diseño de lineamientos para la planificación y el ordenamiento territorial. Participó en la “territorialización” de la planificación nacional y en la inclusión del “enfoque territorial” dentro del Plan que orienta el desarrollo del país. En este marco de trabajo con otros actores el Programa ART/PNUD apoyó a la SENPLADES en la definición del marco conceptual sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo regional; así como, en las metodologías e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

En los ciclos de programación local en Azuay y de Carchi, los grupos de Trabajo/Diálogo crearon metodologías para la articulación de planes. El tema es de gran interés para la SENPLADES y los GADs; y de importancia para el país.

Fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades es un eje central del Programa. La evaluación se encontró confrontada a la falta de una estrategia estructurada: qué capacidades, a quiénes y cómo se fortalecerán. El no contar con una línea base, ni registro sistemático de las actividades realizadas en este campo, dificultó enormemente su valoración en el proceso de evaluación.

En este punto se destacan cuáles fueron las **actividades**, las **iniciativas** y los **procesos** a nivel **territorial y nacional**, del programa ART, que permitieron el fortalecimiento de capacidades. A nivel territorial, la participación de los actores locales en los grupos de trabajo provincial, permite fortalecer capacidades de articulación, de concertación, de comprensión del territorio y de diálogo. Además, a través de los ejercicios técnicos, se complementan capacidades en diagnóstico, formulación de proyectos, implementación o monitoreo y seguimiento. Además, se realizaron iniciativas de capacitación a los miembros de los GTP. **Los proyectos de impacto o proyectos estratégicos en marcha a nivel territorial** fueron un componente transversal o directo de fortalecimiento de capacidades (p.e. “Fortalecimiento de la gestión pública intercantonal de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira”); además, que varios proyectos nacionales tienen con componentes territoriales de fortalecimiento de capacidades (p.e. de los GAD). Para las transferencias de recursos, se procede a microevaluaciones de capacidades financieras, las cuales pueden ser usadas por el GAD para emprender mejoras en su gestión financiera y reforzar sus capacidades en este tema.

También se financiaron una serie de actividades formativas **internacionales** para actores nacionales dirigidas a funcionarios de instituciones socias.

Será importante a futuro definir con mayor claridad una estrategia de fortalecimiento de capacidades: de quiénes (personas y/o institución), en qué temas y usando qué modalidad. La realización de talleres puntuales no garantiza el fortalecimiento de capacidades. Se requiere una serie de actividades articuladas y diferenciales (taller, aplicación, reflexión) para permitir un real fortalecimiento de capacidades. Un mecanismo de seguimiento y evaluación permitiría

medir avances o adelantos en este tema en las capacidades, tanto personales como institucionales. Por otro lado, sería interesante incentivar la reflexión y aprendizaje entre los proyectos nacionales que tienen un componente de fortalecimiento de capacidades.

Evaluación a nivel internacional (capítulo VI)

Se realizaron catorce **misiones de cooperación descentralizada** articulando con el Marco de Referencia de ART al Ecuador⁴. También se realizaron misiones de equipos ecuatorianos en España⁵. Estas permiten a los *partners* de la cooperación internacional y descentralizada alinear su accionar a las necesidades nacionales y territoriales. En los territorios se reunieron con varios de los actores o GTP/GDP a fin de poder articular su trabajo a los procesos ya en marcha. Además, se organizaron las jornadas de “Presentación de las Prioridades de desarrollo del Azuay, Ecuador” en Valencia, España.

A nivel del resultado, de **Intercambios de transferencia y conocimiento, de Cooperación Sur-Sur dinamizados y experiencias ecuatorianas difundidas a nivel regional e internacional**, en temas innovadores y en buenas prácticas, el Programa ART/PNUD facilitó la participación de sus socios a eventos internacionales promovidos por ART; y de esta forma al intercambio y transferencia. A los eventos, altos funcionarios pudieron estar presente en eventos mundiales vinculados a los temas de ART: ciudades contra la pobreza, desarrollo con enfoque territorial, foro de autoridades locales, etc., posibilitando el posicionamiento de importantes temas a nivel internacional. Finalmente, el Programa ART/PNUD aportó a misiones de las redes especializadas de ART, IDEASS e ISLED para identificar socios y posibles iniciativas. Pudo movilizar a donantes y gestión de la ayuda al desarrollo; armonizados y alineados al marco de referencia y al Plan de Desarrollo⁶.

Recomendaciones (capítulo VII)

A nivel de territorial

- Para la selección de próximos territorios es clave asegurar el interés, voluntad y decisión política del Gobierno Provincial o Municipal tanto en el programa como en la articulación de actores y asegurar acuerdos entre el GAD y otros actores en cuanto a los criterios a los cantones identificados para iniciar la implementación del programa.

- Analizar en forma permanente la calidad de la participación de las instituciones en el GTP:
 - Institución presente
 - Persona delegada
 - Calidad de la participación: toma de palabra, comprensión del proceso, aportes, información, etc.
 - Integración.

- Analizar la articulación de los actores dentro y fuera del GTP.

⁴ Ver recuadro 6.2 en el documento de evaluación.

⁵ Ver recuadro 6.3 en el documento de evaluación.

⁶ Ver recuadro 6.3 en el documento de evaluación.

A partir de esta información, se puede tener una fotografía más completa sobre el funcionamiento del GTP, de sus avances en fortalecimiento o sus debilidades. Es un diagnóstico importante para poder implementar estrategias hacia reforzar el grupo.

- Lograr diferenciar el discurso institucional sobre estos espacios de los informes (más homogéneos y sin resaltar las dificultades/especificidades) del análisis interno que puede discernir de los presentes o futuros obstáculos.
- Sería importante realizar una reflexión sobre la participación de los actores del sector privado y de la sociedad civil en los GTP: qué interés de parte de los actores privados, qué actores de la sociedad civil son representativos, qué estrategia y metodología para hacer que este tipo de espacio sean atractivos.
- Unas reflexiones y aprendizajes entre los técnicos/as locales se podría llevar sobre:
 - ¿Cómo facilitar el GTP?
 - ¿Cómo promover la integración de nuevos actores?
 - ¿Cómo facilitar la toma de decisiones?
 - ¿Cómo hacer para que los otros actores se sumen en el proceso?
 - ¿Cómo manejar conflictos, tensiones?
 - ¿Cómo guardar la memoria institucional?
- Podría ser interesante para el programa proyectar posibles escenarios del funcionamiento del GTP en caso de salida del Programa ART/PNUD por la convocatoria única por el Gobierno Provincial (sin la facilitación de las Naciones Unidas con su capital simbólico y su percepción de neutralidad).
- En el contexto actual, resulta urgente debatir sobre el rol del GTP en la configuración de los espacios locales promovidos en el artículo 100, artículo 279 de la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana, COOTAD.
- En caso de que el GT asuma constituirse en el grupo del territorio, será clave ampliar su actoría y modificar su funcionamiento progresivamente.
- Para que el GTP pueda cumplir su función de punto de referencia en el territorio es importante que los actores de la cooperación internacional lo conozcan más. Se debería trazar una estrategia de difusión.
- El documento de prioridades es un medio para la difusión de las prioridades territoriales. Pero no es un fin. Sería importante encontrar otros soportes (TICs), menos costos y más fácil de actualizar.

A nivel nacional

- La comprensión de los actores del territorio de lo que es el Programa ART/PNUD es aún parcial. Varios de los entrevistados mostraron que su comprensión era principalmente de los proyectos en implementación. En este sentido, sería importante explorar la forma de renovar la comunicación para que la comprensión sea más estratégica e integral (p.e. importancia de la Declaración de París, eficacia de la ayuda,

etc.). Se suele usar en el programa, la misma presentación indiferentemente del público y los documentos están más en la descripción lineal de las actividades. Esta estrategia podría ser revisada para permitir una comunicación más efectiva.

- El CNC se debería fortalecer como espacio de apropiación del programa. Para esto, se podría crear un Comité Técnico con representantes de las instituciones para que cada institución participe en el diseño de las propuestas a ser decididas por el CNC.
- Definir acciones para incentivar a otros donantes de ser parte del CNC/Programa ART para concretar su carácter multidonante.
- Reforzar la articulación entre el nivel territorial y nacional a través de, por ejemplo, la participación puntual de un/a delegado/a de los GTP al CNC, o presencia de la institución en su representación territorial (p.e. SENPLADES Zonal o AGECI región 7).
- Facilitar a través de una Intranet a los miembros del CNC algunos de los documentos clave: proyectos, POA, memorias de reuniones, presentación. Como existe un nivel alto de rotación debido a los cambios institucionales, podría resultar interesante facilitar el acceso a esta información para cada integrante, a más que facilitaría su transparencia, rendición de cuentas y la memoria institucional.
- Identificar temas clave para sistematizar a nivel de los proyectos nacionales y procesos territoriales y encontrar un mecanismo de difusión de estos aprendizajes tanto entre los socios de ART como en los actores del país.
- Crear un mecanismo para que los técnicos/as locales conozcan a los proyectos nacionales y sus aportes a nivel nacional.

A nivel de fortalecimiento de capacidades

- Definir con mayor claridad una estrategia de fortalecimiento de capacidades: de quiénes (personas y/o institución), en qué temas y usando qué modalidad.
- A partir de las diferentes modalidades usadas de fortalecimiento de capacidades y proyectos implementados, sería relevante promover el aprendizaje institucional sobre el mismo: (p. e.: cómo evaluar el fortalecimiento de capacidades, cómo asegurar que exista un fortalecimiento institucional más allá del personal, etc.).
- Incentivar la reflexión y aprendizaje entre los proyectos nacionales que tienen un componente de fortalecimiento de capacidades.

A nivel internacional

- Sería deseable que los aportes de Programa ART/PNUD en la cooperación Sur-Sur se realicen de manera más sistemática a futuro, que se identifiquen nuevas experiencias que puedan ser replicadas en el Ecuador, o difundidas a nivel regional.

A nivel de la gestión del programa ART/PNUD

- Para la programación 2010 – 2011 sería sumamente importante definir la “lógica de intervención” entendida como la articulación entre actividades – resultados – objetivos, alineados con indicadores. El POA requiere ser flexible debido a la dinámica del programa, pero las actividades en grandes líneas descritas deberían estar alineadas a resultados/objetivos.
- En la planificación, será importante incluir a todos los indicadores del instrumento de valor añadido (Declaración de París/Accra), para que en el monitoreo clásico salgan los indicadores necesarios para la inclusión en la herramienta.
- Sería importante además armonizar con los sistemas informáticos del PNUD de monitoreo de gestión de recursos, para facilitar que cada una de estas herramientas compartan la misma nomenclatura.
- Sería clave revisar el sistema de monitoreo y evaluación para que esté más alineado a la planificación y a los objetivos. Debería ser un sistema que permita una gestión enfocada a resultados. Este permitirá la toma de decisiones de gestión basada en una retroalimentación real de los procesos territoriales, además de dar insumos para el aprendizaje y la memoria institucional y la rendición de cuentas. El desafío será encontrar un sistema de monitoreo con indicadores tanto cualitativos, como cuantitativos.
- Las ayudas memorias realizadas a nivel territorial como nacional deberían contener un recuadro más analítico: lecciones aprendidas y valor añadido de la actividad hacia los objetivos estratégicos del programa.
- Se podría realizar pasantías de inducción en los territorios dirigidas a los/as técnicos/as locales contratados para nuevos territorios. Además, se podría promover la visita de un técnico local a otro territorio, como formato de intercambio y de aprendizaje.
- Hubo varios esfuerzos metodológicos (capacitación, formato de proyecto, planes territoriales en Azuay y Carchi) de transversalización de los ejes de género. Pero todavía los niveles de transversalización de los ejes de desarrollo sostenible, de derechos humanos como de género son bajos. Es necesario la definición de una estrategia más clara que contenga un marco conceptual, propuesta metodológica, y sistema de implementación, monitoreo y evaluación.
- Finalmente, sería importante incluir metodologías como sistema de monitoreo y seguimiento para la inclusión de los ejes transversales (Género, Promoción del Desarrollo Sostenible, Interculturalidad, Patrimonio Cultural y Desarrollo Local, Derechos Humanos y Derecho Internacional del Refugiado.)

- Crear un mecanismo permanente de equipo ART (territorial y nacional), que permita intercambio de información, reactualización y capacitación. Podrían ser espacios por lo menos trimestrales de intercambio/capacitación a nivel nacional entre los/as técnicos/as locales territoriales que busque reforzar capacidades técnicas, comprensión y visión estratégica, a más de permitir crear un equipo más consolidado del programa, p.e., realizar reuniones de equipo nacional y territorial usando Skype.
- Evitar en la medida de lo posible la rotación de técnicos/as locales en una provincia.
- Se requiere la contratación de un profesional que pueda realizar la gestión de la información y conocimiento, además del monitoreo y el aprendizaje.
- La página web tiene que ser usada como una herramienta para comunicar tanto a nivel de país como internamente. Por ende, hay que tener un responsable de su reactualización o de su seguimiento para asegurar que este al día.
- Es necesario encontrar un lenguaje y los canales comunicativos más estratégicos, para mejorar la comprensión y la motivación de los actores del programa. Por otro lado, es importante incluir en esta comunicación las experiencias del país y los temas dentro del cambio constitucional, para arraigar más el discurso.