



Evaluación final FONDO ÍTALO ECUATORIANO



Evaluación final FONDO ÍTALO ECUATORIANO



Evaluación final FONDO ÍTALO ECUATORIANO

Gianni Michele Piccato

Embajador de la República de Italia en el Ecuador

Sara Báez Rivera

Directora de Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Vanessa Muñoz

Directora de Cooperación Internacional. Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Mónica Farinango

Directora de Cooperación Bi-Multilateral. Secretaria Técnica de Cooperación Internacional.

Cecilia Viteri

Coordinadora de Gestión Institucional, Contrato Social por la Educación.

Giuseppe Tonello

Director Ejecutivo. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.

Agradecemos también a todas las personas entrevistadas de los proyectos, quienes contribuyeron a esta evaluación con sus valiosos aportes.

Evaluadores

Fundación Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos — CEDEAL

Patricia Galvez

Aimo Baribbi

Martha Ordoñez

Matilde Camacho

Diseño, Diagramación y Edición:

Manthra Comunicación Integral

Fotografía

FIE

Carlos Vinueza, Archivo Cortus

Galo Chiriboga, Soul Ecuador

Video

David Padilla, Soul Ecuador

ÍTALO ECUATORIANO

INTRODUCCIÓN	4
PARTE I	
Alcance de la evaluación y marco metodológico	7
PARTE II	
Antecedentes	11
II.1. El Acuerdo de Conversión de la Deuda en Proyectos de Desarrollo entre Italia y Ecuador.	12
II.2. Hitos y temporalidad del FIE	14
II.3. La Estructura del FIE	15
PARTE III	
El Fondo	19
III.1. El reto de la superación de la pobreza	20
III.2. Las convocatorias	21
III.3. Los recursos del Fondo y la financiación de los proyectos.	24
III.4. Sectores y tipología de los proyectos financiados	25
III.5. Entidades solicitantes y redistribución de recursos	31
III.6. Organizaciones aliadas y actores involucrados	32
III.7. Cobertura geográfica y población destinataria de los proyectos FIE	34
III.8. Proyectos en zona de frontera Norte	37
PARTE IV	
Análisis y evaluación de las iniciativas del FIE	41
IV.1. Pertinencia y Coherencia de las iniciativas	42
IV.2. Coherencia	46
IV.3. Eficacia de los Proyectos	47
IV.4. Eficiencia de los Proyectos	49
IV.5. Sostenibilidad	51
IV.6. Lecciones aprendidas y replicabilidad	53
PARTE V	
Conclusiones	57
VI. Recomendaciones	65



Introducción

El Programa de Canje de Deuda entre Ecuador e Italia surgió a partir de un consenso internacional, en el ámbito del Club de París, que estableció el marco para canjear la deuda bilateral por inversiones sociales en países en vías de desarrollo. Desde entonces, muchos miembros del Club de París acogieron este mecanismo para convertir su deuda en inversión social o canjes por desarrollo.

Italia fue uno de los países pioneros en utilizar este instrumento para mejorar sus niveles de ayuda al desarrollo. Así, en 1999, su Gobierno, luego de un intenso cabildeo por parte de Ecuador, acordó proceder con el canje de la deuda de los préstamos de Asistencia al Desarrollo (ODA), para financiar proyectos de superación de la pobreza y de desarrollo económico sostenible en Ecuador. Luego de pocos años, en 2003, se suscribió el “Acuerdo sobre la Conversión de la deuda en Proyectos de Desarrollo entre el Gobierno de la República de Ecua-

dor y el Gobierno de la República de Italia”, en el que se estableció el Programa de Canje de Deuda por Desarrollo - Fondo Ítalo Ecuatoriano (FIE).

El monto máximo de la deuda, sujeto a las operaciones de conversión, contemplado en dicho convenio, fue de USD 284 millones, equivalente al capital más los intereses adeudados por Ecuador hasta el 31 de diciembre de 2006.

En cumplimiento del Acuerdo, con este financiamiento se dio prioridad a los proyectos que buscaran aliviar la pobreza y, por tanto, focalizó la intervención en cinco sectores: servicios sociales y construcción de obras, desarrollo sostenible de la economía, desarrollo comunitario, protección ambiental y desarrollo sostenible de comunidades rurales, y capacitación y asistencia técnica.

De esta manera, el Programa financió 115 proyectos en las 23 provincias del país, a excepción de Galápagos. El número de interven-

ciones financiadas a nivel nacional fue posible gracias a la conversión de la deuda inicial, a la que se han sumado los intereses y los aportes de contrapartida nacionales, alcanzando un valor total de más de USD 50 millones. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) han ejecutado alrededor del 60% de los recursos, lo que ha contribuido a fortalecer sus capacidades de planificación y gestión.

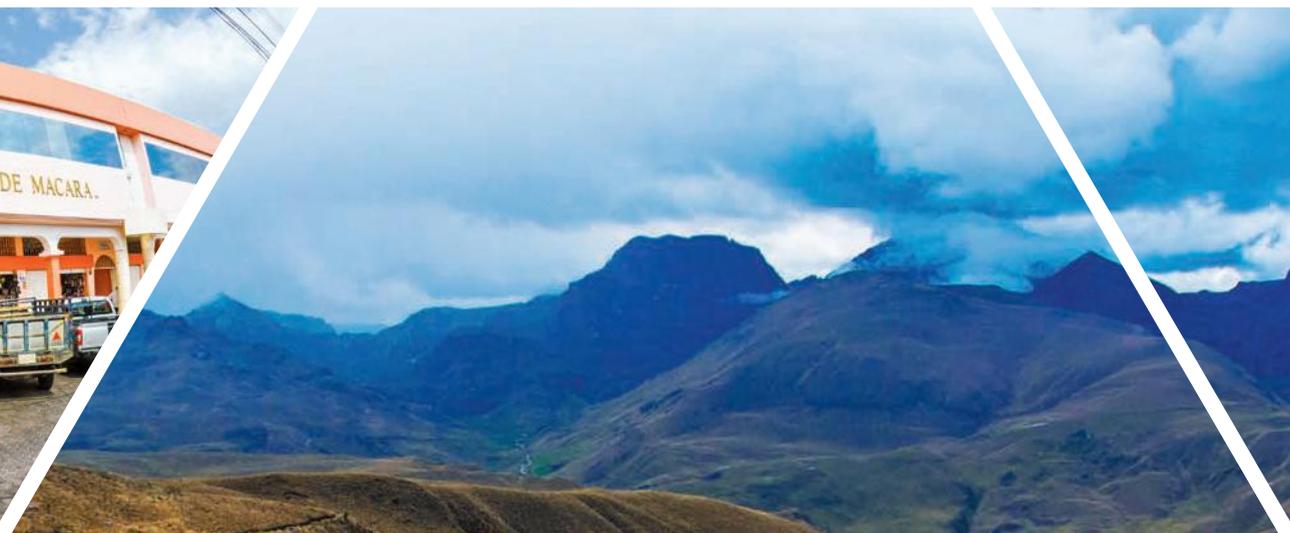
Estos proyectos ayudaron a mejorar las condiciones de vida de más de 360 000 personas, ya que contribuyeron a la reducción de la pobreza en el país, así como al logro de los objetivos contemplados en los Planes Nacionales que promueven el Buen Vivir, los Objetivos del Milenio y las prioridades programáticas de la Cooperación Italiana.

Andrea Marín Luna
Codirectora ecuatoriana del FIE

Carlo Miglioli
Codirector italiano del FIE

El Programa funciona a través de una Secretaría Técnica. Se destaca esta estructura como un modelo eficaz de cogestión que facilita la ejecución eficiente del Programa. Su trayectoria representa una experiencia valiosa, de contenidos éticos, políticos y técnicos, y da cuenta de la mediación y generación de consensos entre ambos países, a favor de los objetivos planteados, a todos los niveles de toma de decisión.

Las relaciones futuras de cooperación entre Ecuador e Italia no podrán prescindir del Programa de Canje de Deuda por Desarrollo, ya que este representa un referente importante para próximas iniciativas del mismo tenor.



Parte I



Alcance de la
evaluación y marco
metodológico



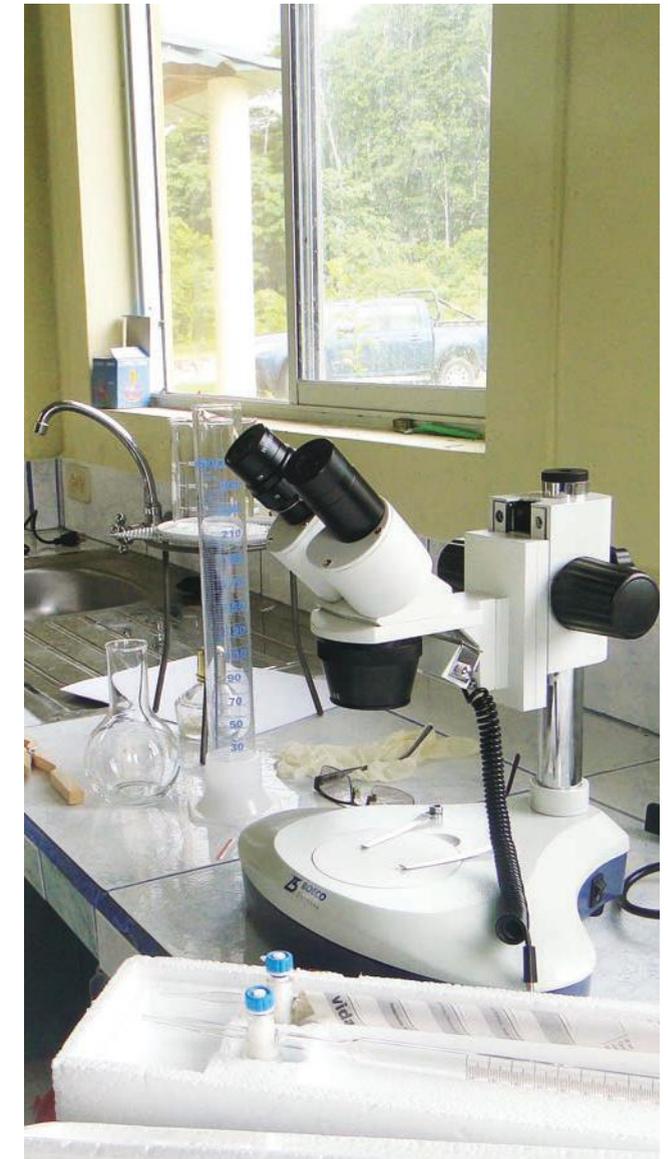
Fortalecimiento cadena de cacao,
Aprocane, Esmeraldas.

Este documento presenta, de forma resumida, los resultados de la evaluación externa del Fondo Ítalo Ecuatoriano, realizada entre noviembre de 2014 y febrero de 2015. La evaluación analizó tres aspectos:

- A. Dimensionamiento y valoración del programa, modalidades de ejecución, funcionamiento de sus instancias, gestión y acompañamiento a los programas ejecutados.
- B. Valoración de los resultados alcanzados por los proyectos, utilizando fundamentalmente los criterios de pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y replicabilidad de las acciones y de temas transversales como género e interculturalidad.
- C. Identificación de buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan servir de insumo para mejorar el diseño de futuras iniciativas de la cooperación entre Italia y Ecuador.

El **proceso metodológico** contempló: i.) Una etapa **preparatoria**, donde conjuntamente con la Secretaria Técnica (ST) del FIE se tomaron acuerdos sobre los alcances de la evaluación y se realizaron ajustes metodológicos; ii.) Una etapa de **estudio de gabinete**, dedicada a revisión y análisis de las fuentes secundarias disponibles y al análisis de información cualitativa y cuantitativa; iii.) El **trabajo de campo** donde el equipo evaluador visitó una muestra de 20 proyectos, ubicados en 10 provincias; iv.) Una cuarta etapa dedicada al **análisis e interpretación** en profundidad de la información recolectada.

El Estudio fue realizado por un equipo especializado del *Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos CEDEAL* en coordinación con la Secretaria Técnica del FIE.



Laboratorio para análisis de agua, Otavalo, Imbabura.



Parte II



Antecedentes



Turismo comunitario
y artesanía, Cuyabeno,
Sucumbios.

II.1. El acuerdo de conversión de la deuda en proyectos de desarrollo entre Italia y Ecuador

El canje de deuda por desarrollo es un instrumento utilizado por distintos países de América Latina y el Caribe, entre ellos Costa Rica, Ecuador, Perú y Bolivia, con Suiza, Estados Unidos, Bélgica, Alemania, Francia, Italia y España. Los recursos provenientes del canje se han invertido en iniciativas de medio ambiente, lucha contra la pobreza a través del desarrollo social, educación, etc.

Durante la última década del siglo pasado, organizaciones sociales ecuatorianas, como “Jubileo 2000 Red Guayaquil, la vida antes que la deuda” y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, así como ONGs de cooperación italianas desarrollaron un intenso *lobby*, tanto en Ecuador como en Italia. El resultado de este esfuerzo fue el posicionamiento del tema de la conversión de la deuda para el desarrollo, desde una perspectiva política y ética.

Así, el Gobierno ecuatoriano, que enfrentaba los efectos del fenómeno del Niño y de la guerra con el Perú, consiguió que el Club de París incluyera una cláusula mediante la cual una parte de la deuda vencida sería perdonada o canjeada por proyectos de desarrollo².

Al amparo de dicha negociación, el *Ministerio del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica*, de Italia, mediante el decreto 9/11/1999, acordó³ proceder con el canje de deuda de los préstamos de Asistencia al Desarrollo (ODA) otorgados al Ecuador, para

financiar proyectos de superación de la pobreza y de desarrollo económico sostenible.

El “Acuerdo sobre la conversión de la deuda en proyectos de desarrollo entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de la República de Italia” se suscribe el 23 de marzo del 2003. El monto máximo de la deuda, sujeto a las operaciones de conversión, contemplado en el convenio suscrito, asciende a U\$D 284 millones. Monto equivalente a la suma del capital más los intereses adeudados por Ecuador a Italia hasta el 31 de diciembre del 2006.

El Acuerdo establece que los proyectos a financiar, dentro de un marco de reducción de la pobreza, tendrán por objetivo, “la promoción del desarrollo socio-económico y/o la protección del medio ambiente” (ART: 3.2.) y “se otorgará prioridad a los proyectos que apunten al alivio de la pobreza en un contexto de participación social comprobable y con un uso de recursos ambientalmente sustentable. Los proyectos se destinarán en, al menos el 80%, a las provincias con una

tasa de pobreza por encima del promedio nacional. Se dará prioridad a los proyectos localizados en los 50 cantones y en las 200 parroquias con las más altas tasas de pobreza. Los fondos se asignarán en forma equitativa a proyectos definidos a nivel local y presentados por Entidades del Gobierno Local, Organizaciones No Gubernamentales, o canalizados por Organizaciones relevantes de las Naciones Unidas.” (Art.3.3.).

Dos años después de la firma del acuerdo, los delegados de los dos gobiernos aprueban el “Reglamento para la implementación del convenio de canje de deuda por desarrollo”. El acuerdo y el reglamento son las dos herramientas técnicas y legales que han orientado la operación del FIE.

En la actualidad, el Programa de Canje de Deuda para Desarrollo en Ecuador se ha convertido en la principal acción de la Cooperación Internacional Italiana, considerando el monto comprometido, su dimensión social y su proyección temporal.

1. El Movimiento Jubileo 2000, a nivel mundial, se inspira en una tradición bíblica que señala que cada cincuenta años se celebraba el año jubilar, llamado también año de gracia, en el que se perdonaban las deudas.

2. El Club de París es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. El sustento legal es la 5ª Minuta, suscrita el 20 de enero de 1992, que dice: “Sobre una base voluntaria, los países del Club de París, pueden perdonar o canjear la deuda, o parte de ella, por proyectos sociales de alivio a la pobreza y protección del medio ambiente”.

3. *Disposizioni concernenti la conversione del debito dei Paesi in via di sviluppo ai sensi dell'art. 54 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.*

II.2. | Hitos y temporalidad del FIE

Desde el momento en que se diseñaron los contenidos del Fondo (2001), hasta el momento de la evaluación en Ecuador (2014):

- Se han sucedido seis gobiernos,
- Se ha aprobado una nueva Constitución (2008), y
- Se han elaborado seis planes de desarrollo a partir de los cuales se han implementado políticas de superación de la pobreza, instrumentos referenciales para la gestión del FIE. A continuación se presenta un cuadro de los hitos que han caracterizado la gestión del Fondo en estos años



Grafico N°1. Hitos y temporalidades del FIE.

En ese marco histórico, y desde un ejercicio de cogestión, el Fondo:

- Ha realizado cuatro convocatorias;

II.3. | La estructura del FIE

Comité Directivo (CD)

Es la instancia de aprobación y control, en la que participa un delegado del Gobierno de Italia (el Embajador en Ecuador) y otro del Gobierno de Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). Sus funciones son: a) la aprobación de la política y las líneas generales del programa; b) la aprobación de los proyectos por financiarse; y c) la verificación de los avances de los proyectos.

En el transcurso de los casi diez años de ejecución del FIE, el CD se ha reunido formalmente en 12 oportunidades.

Comité Técnico (CT)

Tiene como función fundamental asistir al Comité Directivo en el cumplimiento de sus obligaciones y, de conformidad con el reglamento: a) preparar y proponer al Comité Directivo los lineamientos de política para la selección de proyectos; b) organizar las convocatorias para la presentación de propuestas

- Revisado más de 1 000 propuestas;
- Seleccionado y financiado 115 proyectos, y
- Ha cubierto el país y ha obtenido logros significativos.



Construcción de planta de tratamiento de agua potable.

de proyectos; c) evaluar los proyectos, organizarlos por orden de mérito, y presentarlos al CD para su aprobación; d) organizar y/o realizar el monitoreo y/o la evaluación de proyectos; e) transmitir al CD los Informes de Auditoría sobre los Estados Financieros.

El Comité ha realizado 69 reuniones y, de acuerdo con las 63 actas disponibles, ha contado con la participación de 120 personas en representación de 13 instancias.

Las agendas de trabajo del CT están dedicadas, fundamentalmente, al análisis de las convocatorias de proyectos y temas administrativos y financieros, como son la contratación de auditorías y consultorías, y la programación y aprobación de las agendas de trabajo.

Las actividades del Comité Técnico no son regulares, pero son particularmente intensas en los meses que coinciden con los procesos de convocatoria, cuando se registra también una mayor participación de los integrantes de las distintas instituciones.

En la actualidad componen el CT las entidades que se señalan a continuación:

Entidades italianas: Embajada de Italia en el Ecuador y Cooperación Italiana.

Entidades Ecuatorianas: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de Finanzas; Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE); Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE); en representación de la Sociedad Civil, la ONG ecuatoriana Contrato Social por la Educación.

Secretaría Técnica

Es la instancia técnica operativa del Fondo, responsable, entre otros, de la programación de las actividades, programación y gestión de las convocatorias de proyectos, suscripción de los contratos con los proyectos aprobados, acompañamiento técnico, administrativo y financiero de los proyectos en ejecución, realización de informes periódicos de avances, etc. Se encuentra conformada por:

- Una Codirección Ecuatoriana, que representa legalmente el FIE;
- Una Codirección Italiana;
- Un equipo técnico encargado del monitoreo y seguimiento de los proyectos;

- Un departamento administrativo financiero; y
- Área de servicios generales.

Desde el nombramiento de la primera Codirectora ecuatoriana, realizado en el mes de mayo del 2006, hasta la fecha, son nueve las personas que han asumido esta responsabilidad. La Codirección italiana ha estado a cargo de cuatro personas distintas.

El papel de la Secretaría Técnica es fundamental porque es la instancia que maneja operativamente el Fondo. La existencia de una codirección es un elemento importante de cogestión, que contribuye a que confluyan, se encuentren y expresen visiones técnicas o metodológicas de las dos partes. En este sentido, un buen ejercicio de codirección contribuye a elevar la calidad de la intervención.

El rol que desempeña esta instancia es bien definido, así como el papel del Comité Directivo. Sin embargo, el CT no siempre ha sido claro, como elemento de unión entre el momento operativo y el decisonal.



Artesanías étnicas, Cuyabeno, Sucumbios.



Reciclador, Cuyabeno, Sucumbios.



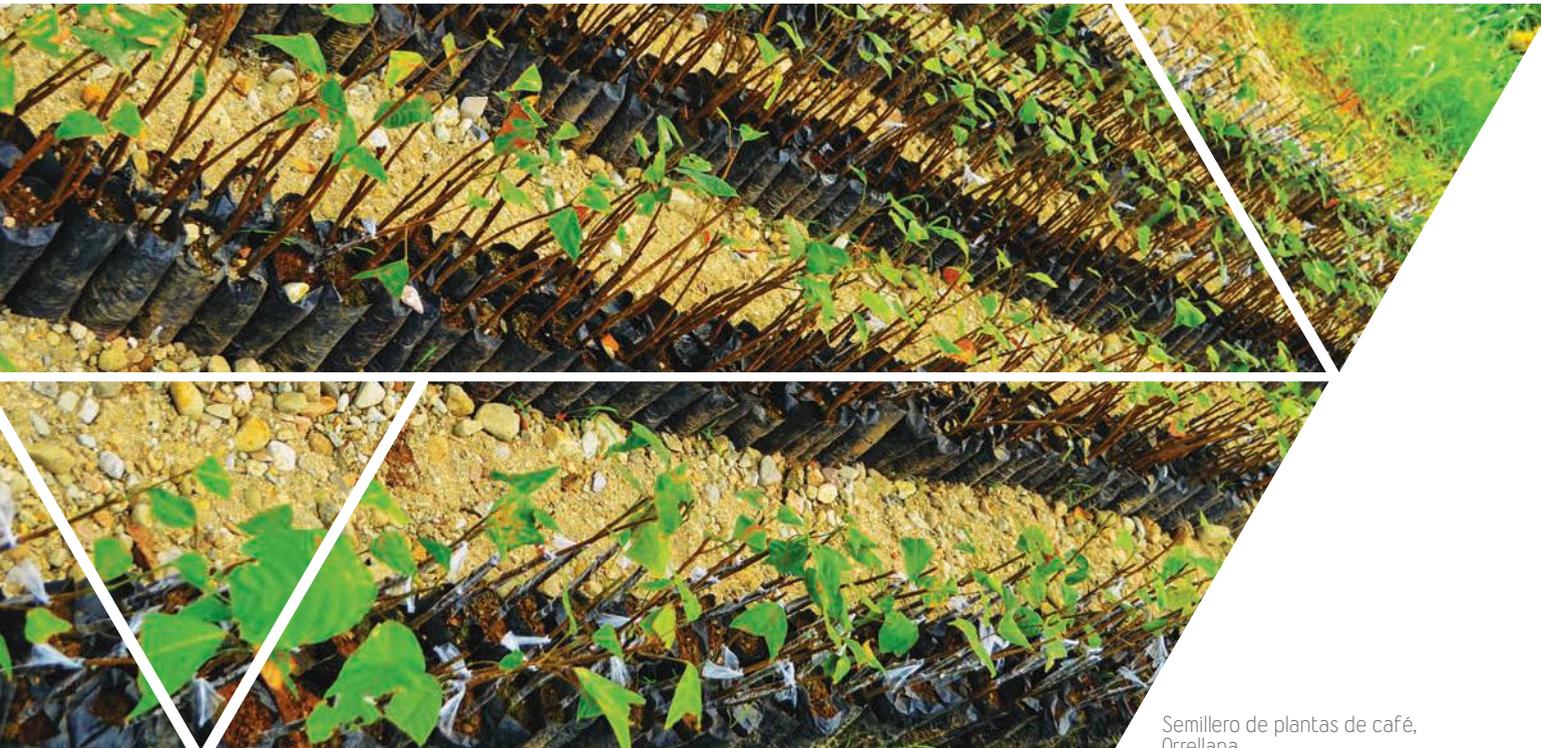
Construcción de puente carrozable, Morona Santiago.



Parte III



El Fondo



Semillero de plantas de café, Orrellana.

III.1. El reto de la superación de la pobreza

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su documento *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENEIP)*⁴

4. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Resumen Ejecutivo. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza — Nov. 2014.

Define la pobreza como “un fenómeno multidimensional, que expresa una diversidad agregada a la falta de oportunidades, anomalías, carencias, discriminaciones, violencias inaceptables, patrones culturales excluyentes, injustas privaciones de derechos que bloquean el despliegue del Buen Vivir”, y plantea la erradicación de la pobreza “desde un enfoque multisectorial y territorial, con la participación activa de los diversos actores públicos, privados y comunitarios”. Por otro lado, en el mismo documento se señala que en Ecuador existe una

pobreza de carácter monetario o por ingresos, y una pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Como se verá a lo largo del documento, las acciones promovidas por el FIE son coherentes con las actuales políticas de superación de la pobreza. La mayoría de sus 115 proyectos contribuyen a su directa superación, bien por la vía del incremento de ingresos, o con el mejoramiento de servicios sociales e infraestructura básica.

III.2. Las convocatorias

Son el instrumento fundamental de la acción del FIE para identificar los proyectos a financiar. Es una herramienta compleja que expresa apuestas políticas y estratégicas. Su diseño determina el tipo de impacto que se aspira alcanzar, y requiere de una atenta planificación, toma de decisiones a distintos niveles y capacidad de gestión de las distintas etapas. Los elementos que caracterizan el contenido de una convocatoria de proyectos son, entre otros: los sectores de intervención que la convocatoria financia, quiénes pueden presentar una oferta, la cobertura geográfica, la duración de los proyectos, la población destinataria de las acciones, montos máximos y mínimos, la elegibilidad de los costos y la modalidad de selección.

Un análisis comparativo entre las cuatro convocatorias realizadas durante el período que abarca la evaluación permite identificar cambios importantes en sus contenidos. Veamos:

- Con referencia a las *modalidades de presentación de las ofertas*, mientras que en las dos primeras convocatorias esta ha sido abierta, contemplando la presentación directa de la propuesta final, en la tercera y la cuarta hay un proceso de preselección de perfiles de proyectos y un acompañamiento en la elaboración de la propuesta definitiva;
- En la *participación de los proponentes*, la cuarta convocatoria ha sido limitada a los GADs;
- Los *sectores de intervención*, en la cuarta convocatoria, se han concentrado en las infraestructuras básicas;
- En términos de *cobertura geográfica*, en la segunda se prioriza la frontera norte y sur, en la tercera convocatoria se privilegian las provincias ubicadas en la frontera norte, mientras que la cuarta es limitada a las cuatro provincias de la frontera norte;

- En las cuatro convocatorias quedan sin modificación los tiempos de ejecución de los proyectos, que contemplan un máximo de 24 meses.

A continuación se presenta un cuadro resumen del contenido de las cuatro convocatorias realizadas.

 <p>I y II Convocatoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sectores de intervención: 1) servicios sociales y realización de obras; 2) desarrollo sostenible de la economía; 3) desarrollo comunitario; 4) protección ambiental y desarrollo sostenible de comunidades rurales; y 5) proyectos de otros sectores. Elegibilidad del solicitante: ONGs nacionales y extranjeras (es obligatorio contar con auspicio de entidades públicas o de un gobierno local), entidades de Gobierno Nacional y gobiernos seccionales autónomos. Cobertura geográfica: preferencia a los proyectos localizados en los cincuenta cantones y en las 200 parroquias con las más altas tasas de pobreza. Modalidad presentación ofertas: convocatoria abierta con presentación de expedientes técnicos completos. Duración: hasta 24 meses.
 <p>III Convocatoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sectores de intervención: 1) servicios sociales; 2) desarrollo sostenible de la economía en el sector rural con enfoque y fortalecimiento de PYMES agropecuarias; 3) manejo de RR NN, y desarrollo sostenible de comunidades, prioritariamente rurales e indígenas. Elegibilidad del solicitante: GADs, ONGs nacionales y extranjeras. Cobertura geográfica: cincuenta cantones y 200 parroquias con las más altas tasas de pobreza, con atención prioritaria a proyectos ubicados en la zona de intervención del Plan Ecuador. Modalidad presentación ofertas: convocatoria restringida, con preselección del documento de síntesis (I Etapa) y apoyo para el diseño del proyecto completo (II Fase de noventa días). Duración: hasta 24 meses.
 <p>IV Convocatoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sectores de intervención: 1) infraestructura básica, sectores: agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos; mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud y educación; 2) fortalecimiento de resultados alcanzados por proyectos ya financiados por el FIE en la frontera norte. Elegibilidad del solicitante: GADs de frontera norte de manera individual o mediante la conformación de mancomunidades, consorcios, empresas públicas o empresas mixtas. Cobertura geográfica: frontera norte (provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios e Imbabura). Modalidad presentación ofertas: convocatoria restringida con preselección, con documentos de síntesis y apoyo para el diseño del proyecto completo (120 días). Duración: hasta 24 meses.

Grafico N°2. Características de las cuatro convocatorias.



Izquierda arriba:
Producción de bebida de frutas, Pastaza.

Derecha arriba:
Análisis calidad de leche, Sigchos, Cotopaxi.



Abajo:
Alumnos escuelas, Sucumbios.

Los resultados de las cuatro convocatorias demuestran el interés que la iniciativa del FIE ha generado a nivel nacional. De hecho, en las primeras tres convocatorias, realizadas a nivel nacional, se han presentado más de mil propuestas, por un monto de más de U\$D 500 millones, de lo cual ha sido financiado un 10%.

El tiempo promedio transcurrido desde la publicación de la convocatoria hasta la firma de un contrato de subvención ha sido de 18 meses. Se trata de un tiempo largo que obliga a

replantear la programación de las actividades, actualizar presupuestos y confirmar la pertinencia de la propuesta.

Con referencia al proceso de evaluación y selección de proyectos, en la primera y segunda convocatorias fueron contratadas consultorías externas; y en la tercera convocatoria y en la cuarta, el FIE contrató directamente a personal técnico para la revisión y acompañamiento de la elaboración de las propuestas.

III.3. | Los recursos del Fondo y la financiación de los proyectos

El total de fondos disponibles para el Programa de Canje de Deuda entre Ecuador e Italia es el siguiente:

Concepto	Valor
Capital Canje de Deuda	28 401 020,83
Intereses por inversión. Periodo 2005 - diciembre 2014	7 340 913,41
Intereses bancarios sobre saldos. Enero 2010 - diciembre 201	91 593,55
Intereses estimados inversiones vigentes año 2015	128 288,84
Total capital canje de deuda con intereses ganados	35 961 816,43
Aportes Asistencia Técnica Italiana	2 956 644,00
Total recursos Programa Canje de Deuda	38 918 460,63

Cuadro N° 1. Fondos del FIE.

A través de las cuatro convocatorias analizadas, el FIE ha financiado 115 proyectos, de los cuales el 56,5% corresponde a las primeras dos convocatorias, 34% a la tercera, y 9,5% a la cuarta.

Convocatorias	N° Proyectos	Aporte FIE	Aporte Contrapartida	Total	Valor Promedio
Primera -2006	28	5 538 948	3 035 269	8 574 217	306 222
Segunda — 2007	37	12 783 005	7 262 633	20 045 638	541 774
Tercera — 2008	39	7 888 475	4 672 214	12 560 689	322 069
Subtotal	104	26 210 428	14 970 116	41 180 544	395 967
Cuarta -2012	11	5 927 915	3 465 147	9 393 062	853 915
Totales	115	32 138 343	18 435 263	50 573 606	439 770

Cuadro N°2. Proyectos y recursos entregados en las primeras tres convocatorias y programados para la cuarta convocatoria, % aporte de contrapartida.

Con referencia a los recursos invertidos, incluyendo también los aportes de contrapartida, el 40% se invierte en la segunda convocatoria, con un valor promedio por proyecto de U\$D 541 774. El promedio de inversión por proyecto en las primeras tres convocatorias ha sido de U\$D 395 mil. En la cuarta convocatoria, con un menor el número de proyectos financiados (11), el valor de inversión promedio por proyecto corresponde a U\$D 853 915, mientras que el valor promedio por proyecto, de las 115 iniciativas realizada, es de alrededor de U\$D 440 000.

III.4. | Sectores y tipología de los proyectos financiados

Como estrategia para contribuir a superar la pobreza rural y urbano-marginal, el FIE ha identificado, fundamentalmente, tres sectores de intervención, que se presentan en el cuadro a continuación:

Sectores	Subsector
a) Servicios sociales y mejoramiento de infraestructuras básicas	1. Mejoramiento de servicios de salud y educativos (ampliación, mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud y educativos) 2. Mejoramiento de condiciones sanitarias (agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos) y mejoramiento de movilidad 3. Mejoramiento de los servicios a sectores vulnerables (derecho de niños, niñas, adolescentes, enfermos terminales)
b) Desarrollo sostenible de la economía en el sector rural con enfoque en el fomento y fortalecimiento de PYMES agropecuarias	1. Agricultura familiar campesina, pequeñas y mediana empresas 2. Fortalecimiento de estructuras financieras, centros de negocios y comercio
c) Manejo de RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades, prioritariamente rurales e indígenas	1. Manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible de comunidades

Cuadro N° 3. Tipología de proyectos/sectores y subsectores.



Proyecto integral de producción y comercialización de comunidades, Cochabamba, Imbabura.



Comercialización de productos agrícolas, Chimborazo.

Los recursos de las cuatro convocatorias se han distribuido por sectores, de la siguiente manera:

Tendal de secado de cacao, Sucumbios.



Producción de plantas medicinales, Angochagua, Imbabura.



Sectores	Nº Proyectos	%	Aporte FIE	%	Aporte Contrapartida	%	Totales	%	Nº Beneficiarios
Servicios sociales e infraestructura básica	39	34	11 583 336	36,0	6 899 868	37,4	18 483 204	36,5	240 416
Desarrollo sostenible de la economía	62	54	17 113 140	53,3	9 973 934	54,1	27 087 074	53,6	99 996
RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades prioritariamente rurales e indígenas	14	12	3 441 867	10,7	1 561 461	8,5	5 003 328	9,9	19 763
Totales	115	100	32 138 343	100	18 435 263	100	50 573 606	100	360 175

Cuadro N° 4. Inversión por sector.

El cuadro evidencia que la mayor parte de los recursos se ha destinado a financiar proyectos que promueven la generación de ingresos, es decir, a la promoción del *desarrollo sostenible de la economía*, que representa el 54 % del total de los 115 proyectos realizados.

Un análisis por sector arroja los siguientes resultados:

Servicios sociales e infraestructura básica	Nº Proy.	Aporte FIE	%	Aporte contrap.	%	Totales	Benef.os/as	Costo benef.
Mejoramiento de servicios de salud y educativos	8	2 731 318	55,5	2 189 356	44,5	4 920 674	109 939	44,7
Mejoramiento de condiciones sanitarias y de movilidad	25	7 644 872	66,7	3 818 870	33,3	11 463 743	115 684	99,1
Mejoramiento de los servicios a sectores vulnerables	6	1 207 146	57,5	891 642	42,5	2 098 788	14 793	141,9
Totales	39	11 583 336		6 899 868		18 483 204	240 416	76,9

Cuadro Nº5. Inversión por tipología de proyectos en el sector servicios sociales e infraestructuras básicas.

El análisis de estos datos permite afirmar que:

- La mayor parte de los recursos del sector se ha destinado a financiar los proyectos de *mejoramiento de las condiciones sanitarias*, que contemplan la construcción de sistemas de agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos y pequeñas obras de movilidad.
 - Se hace una inversión de casi U\$D 5 millones en proyectos de *mejoramiento de servicios de salud y educativos*, que contemplan mejorar, ampliar o calificar servicios ya existentes.
- En los dos casos se trata de proyectos de cobertura universal que benefician a toda la población, o a un segmento importante, como en el caso de los servicios educativos.
 - El aporte de contrapartida de las entidades ejecutoras es particularmente alto en proyectos de *mejoramiento de servicios de salud y educativos* (44,5%), y el costo unitario por beneficiario/a es, en este subsector, de U\$D 44,7 por beneficiario/a.
 - Los proyectos que promueven el mejoramiento de los servicios a sectores vulnerables están dirigidos a niños,

niñas, adolescentes en situaciones de vulnerabilidad, mujeres embarazadas, niños recién nacidos (servicios de atención materno-infantil), y enfermos terminales. La población beneficiaria es focalizada y el costo de inversión per cápita es más alto (U\$D 141,9).

En síntesis, las iniciativas implementadas en este sector, que contribuyen a reducir los índices de pobreza por NBI, han beneficiado a 240 416 personas, se ha invertido el 36,5% del total de los recursos del Fondo, y el costo unitario de inversión por beneficiario/a es de U\$D 76,9.

Desarrollo sostenible de la economía

El mayor número de las iniciativas del FIE se concentran en la promoción de la *agricultura familiar campesina*, pesca artesanal, y las pequeñas y medianas empresas. Son proyectos que buscan superar la pobreza con la generación de ingresos. En este sector se beneficia a 99 691 personas. El costo de inversión por beneficiario/a es de U\$D 271,7.

Desarrollo sostenible de la economía	Nº Proy.	Aporte FIE	%	Aporte contrap.	%	Total	Benef.os/as	Costo benef.
Agricultura familiar campesina, pesca artesanal pequeñas y medianas empresas	59	16 347 266	63,7	9 333 341	36,3	25 680 607	87 820	292,4
Fortalecimiento de estructuras financieras y centros de negocios y comercio	3	765 874	54,4	640 593	45,6	1 406 467	12 176	115,5
Totales	62	17 113 140		9 973 934		27 087 074	99 996	270,8

Cuadro Nº 6. Inversión por proyectos en el sector Desarrollo sostenible de la economía.

De los 59 proyectos de la primera tipología, 54 son de agricultura familiar campesina y de desarrollo agropecuario, tres son de pesca artesanal y dos son proyectos que apoyan a la pequeña empresa (formación profesional y apoyo técnico a las empresas de calzado de Tungurahua).

Manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible de comunidades

En muchos casos, los proyectos de este sector tienen como protagonistas a poblaciones indígenas, y como elemento fundamental, el manejo sostenible de los recursos naturales, de las cuencas hidrográficas y su valoración sociocultural. Estos proyectos contribuyen a la protección de miles de hectáreas de páramo y privilegian la producción agroforestal.

Manejo de RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades	Nº Proy	Aporte FIE	Aporte contrap.	%	Total	Beneficiarios/as	Costo benef.
Manejo de RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades	14	3 441 867	1 561 461	31,2	5 003 328	19 763	253,2

Cuadro N° 7. Inversión por proyectos en el sector de Manejo de RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades.

La población beneficiaria de los proyectos de manejo de RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades es de alrededor de 20 000 personas. El costo de la inversión por beneficiarios es de U\$D 253,2 y el aporte de contrapartida es superior al 31% del total de la inversión.



Minga comunitaria para el tendido de sistema regional de agua potable, Chimborazo.

III.5. Costos de inversión por beneficiario/a

Considerando los distintos subsectores, el costo de inversión promedio por beneficiario es de U\$D 140,4. Si a los U\$D 50 573 604 que representan el costo directo total de los 115 proyectos implementados por el FIE, agregamos los aportes de asistencia técnica italiana, que corresponden a U\$D 2 956 644 (reflejados en el cuadro No1, Pág. 24), el costo promedio por beneficiario se incrementa a U\$D 148,6.

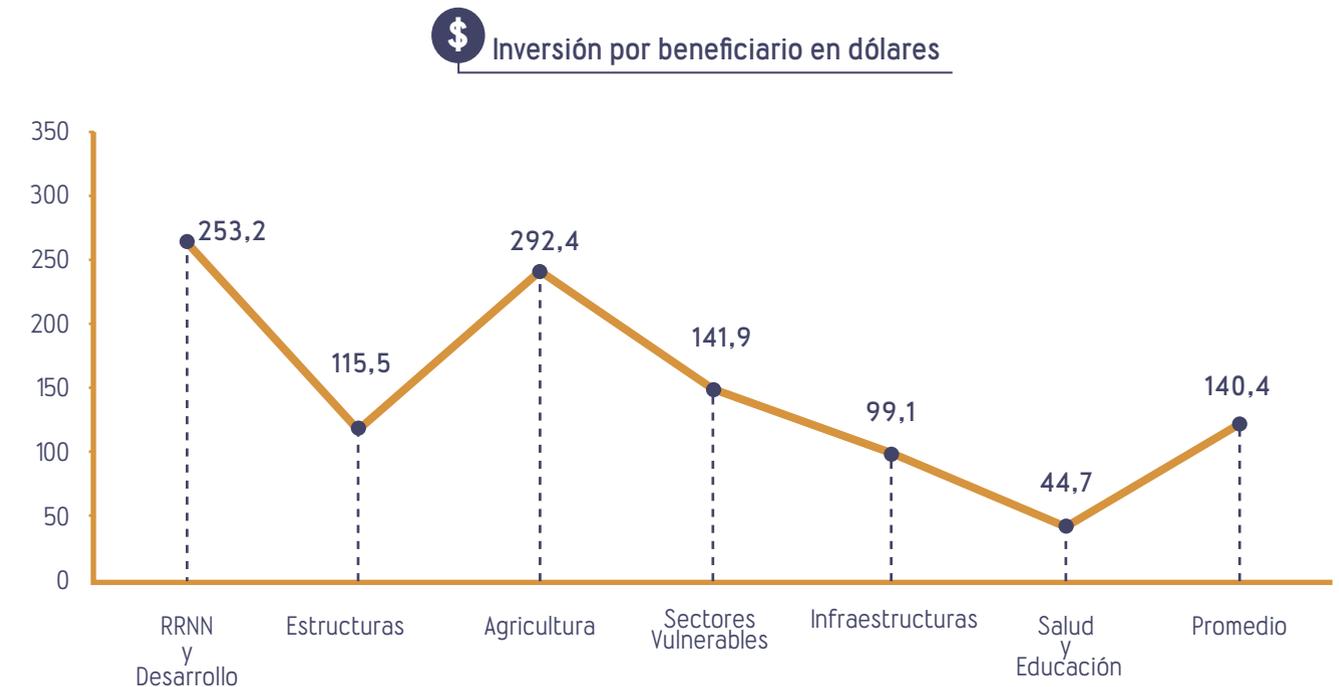


Grafico N° 3. Inversión por beneficiarios

III.6. Entidades solicitantes y aliados

Con referencia a los actores que han ejecutado los recursos del FIE, el Artículo 3.3. del Acuerdo sobre Conversión de la Deuda, suscrito entre los Gobiernos de Ecuador e Italia en el 2003, señala que los fondos “se asignarán de forma equitativa a proyectos definidos a nivel local y presentados por entidades

del Gobierno Local, organizaciones no gubernamentales, o canalizados por organizaciones relevantes de NN.UU.”

Los recursos ejecutados por las entidades solicitantes se reflejan en el siguiente gráfico:

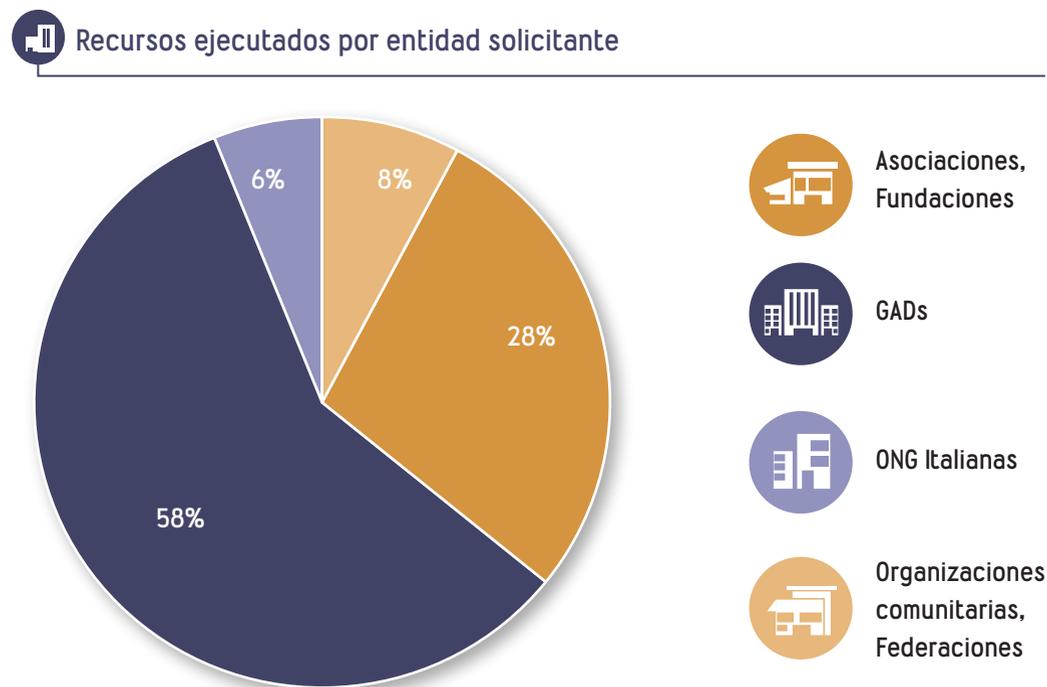


Gráfico N° 4. Porcentaje de recursos por entidad solicitante. Elaboración: CEDAL

El 58% de los recursos de los proyectos financiados por el FIE ha sido ejecutado por los GADs, con el siguiente detalle:

- 28 proyectos (45%). Gobiernos Municipales;
- 22 proyectos (25%). Gobiernos Provinciales;
- 12 proyectos (20%). Juntas Parroquiales.

A través de las ONGs italianas, se ha ejecutado apenas el 6% del fondo, a través de seis proyectos. Por tanto, han tenido un

papel limitado en la ejecución de los fondos del FIE.

Por su parte, ONGs como asociaciones, fundaciones y entidades religiosas han ejecutado el 28% del fondo, a través de 37 proyectos. Finalmente, las organizaciones de carácter comunitario son socias, aliadas o beneficiarias de muchos proyectos, pero solo han gestionado directamente el 8,1% de los recursos, a través del 8% del total de las iniciativas.

El análisis del número de proyectos y recursos ejecutados por tipología de entidad solicitante se presenta en el siguiente cuadro:

Entidades solicitantes	Nº Proy.	Financiamiento FIE	%	Contraparte	%	Total	%
Asociaciones, fundaciones, entidades privadas y religiosas	37	9 047 479	64,3	5 014 593	35,7	14 062 072	100
GADs	62	18 423 291	62,4	11 102 708	37,6	29 525 999	100
ONGs Italianas	7	1 990 243	69,1	890 160	30,9	2 880 405	100
Organizaciones comunitarias, federaciones	9	2 677 330	65,2	1 427 802	34,8	4 105 132	100
Totales	115	32 138 343		18 435 263		50 573 606	

Cuadro N° 8. Entidades solicitantes de los proyectos aprobados y distribución de recursos

En términos de aportes de contrapartidas es importante señalar que, independientemente de la entidad solicitante, el aporte de contrapartida es siempre significativo y supera el 30% del total de la financiación. El aporte de los GADs solo supera al aporte de las ONGs nacionales y de organizaciones comunitarias con menos del 3%.

Con respecto a los aliados o socios, su presencia efectiva en la ejecución de un proyecto ha contribuido a generar articulación,

vínculos territoriales y sinergias, que han brindado mayor sostenibilidad a las iniciativas.

Se constata una mayor capacidad de alianza en los proyectos del sector de *manejo de RR.NN.*, con los GADs y las asociaciones comunitarias. Los proyectos para *mejorar los servicios sociales e infraestructura básica* tienen un número limitado de aliados (entre tres y cinco). El sector de *desarrollo económico sostenible*, con 42 proyectos, registra buenos niveles de participación de alianzas entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias.

III.7. Cobertura geográfica y población destinataria de los proyectos FIE

Las dos primeras convocatorias tuvieron una cobertura nacional; en la segunda convocatoria se prioriza la frontera norte y la frontera sur; en la tercera convocatoria se prioriza la zona de la frontera norte; y en la cuarta convocatoria se restringe la presentación de proyectos a las provincias de la frontera norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbios.

A través de los 115 proyectos, el FIE ha apoyado iniciativas en 23 provincias del país. A continuación, un cuadro descriptivo por provincias que permite identificar a Esmeraldas y Sucumbios como las regiones con el mayor número de proyectos: 14 y 12, respectivamente.

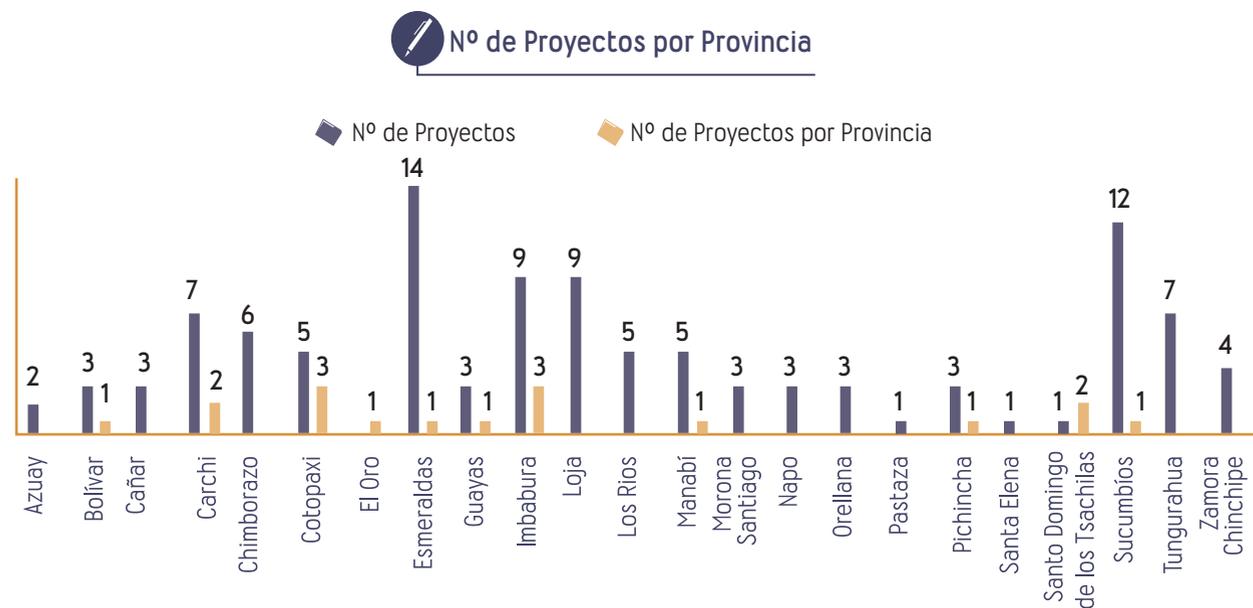


Grafico N° 5. Distribución de los proyectos por provincia

Cantones y parroquias de intervención

Los proyectos se han ejecutado en 111 cantones de las 23 provincias mencionadas, es decir, el 50% del total de los cantones del país. En cuanto a parroquias, los proyectos han actuado en 257, el 21% del total de parroquias del país⁵.

Por otra parte, vale señalar que en 44 cantones y 72 parroquias se ejecutó más de un proyecto y que, en relación con las convocatorias, la segunda de ellas involucra al mayor número de cantones (60), mientras la tercera es la que ha intervenido en la mayoría de parroquias (123).

Convocatorias	Nº Cantones	Nº Parroquias	Parroquias con índices de pobreza por NBI superiores a 96%	%
I Convocatoria	36	54	19	35,2
II Convocatoria	60	106	42	39,6
III Convocatoria	46	123	52	42,3
IV Convocatoria	13	46	9	19,6

Cuadro N° 9. Número de cantones y parroquias por convocatorias.



Fortalecimiento de la cadena de fréjol, Carchi.



Mejoramiento de sistemas de agua, Carchi.

5. INEC, Censo 2010.

Finalmente, y de acuerdo con el cuadro que presentamos, es importante señalar que únicamente 24 de los 111 cantones se ubican en la lista de cantones con mayores índices de pobreza, es decir, el 26% de intervenciones se ha enmarcado en las prioridades definidas en el acuerdo y en las convocatorias.

En este mismo sentido, pero en relación con parroquias, 102 (39%) hacen parte de las 200 parroquias con mayores tasas de pobreza, y el 86% de las 257 parroquias intervenidas tiene un índice de pobreza por NBI (necesidades básicas insatisfechas) superior al 80%.

Población destinataria desagregada por sexo

Convocatorias	Total beneficiarios/as	Mujeres	Hombres	Sin desagregación por sexo
I	106 818	39 840	40 990	25 988
II	129 345	27 797	25 707	75 841
III	50 940	24 142	21 684	5 114
Total	287 103	91 779	88 381	106 943

Cuadro N° 10. Beneficiarios/as hombres y mujeres por convocatoria.

Producción de cangrejo azul, Esmeraldas.



El análisis de la población destinataria de los proyectos desagregada por sexo permite verificar si hay equidad en el acceso a dichos recursos para hombres y mujeres. Es importante anotar que esta información no siempre consta en los proyectos. A partir de los datos obtenidos de las tres primeras convocatorias se

puede constatar que: de las 282 340 personas beneficiarias, 91 663 son mujeres, es decir, el 32%, y 88 136 son hombres, es decir, el 31%. Del total restante, no consta información. No se toma en cuenta a los beneficiarios de los proyectos de la IV convocatoria, que aún se encuentran en ejecución.

III.8. Proyectos en zona de frontera norte

En la frontera norte se concentra el 40% de las iniciativas del FIE, con la ejecución de 47 proyectos. De estos, 35 se realizan en las tres primeras convocatorias y 11 en la cuarta.

Proyectos FIE en Frontera Norte

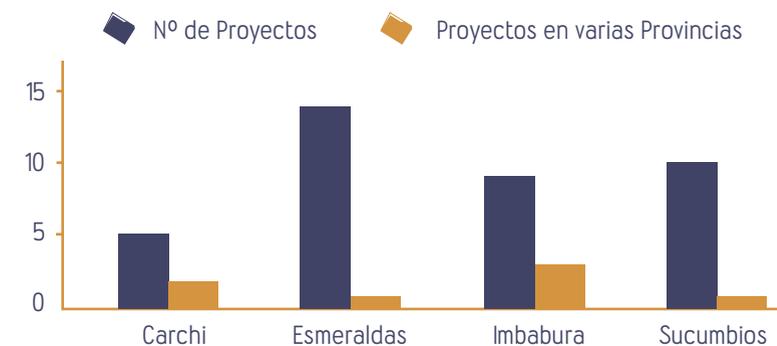


Gráfico N° 6. Proyectos en la frontera norte

En relación a la tipología establecida en esta evaluación, los proyectos FIE en la frontera norte han intervenido en los siguientes subsectores:

Subsector	NºProy.	Benef.ios/as	Inversión total
Mejoramiento de servicios de salud y educativos (ampliación, mantenimiento y equipamiento de establecimientos de salud y educativos)	4	14 141	3 418 964
Mejoramiento de condiciones sanitarias (agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos)	9	63 361	6 629 142
Sectores vulnerables (derecho de niños, niñas, adolescentes, enfermos terminales)	2	12 817	591 620
Agricultura familiar campesina, pequeñas y medianas empresas	29	35 983	12 765 891
Fortalecimiento de estructuras financieras, centros de negocios y comercio	2	10 796	375 895
Manejo de RR.NN, y desarrollo sostenible de comunidades, prioritariamente rurales e indígenas	1	465	400 804
Total	47	137 563	24 182 316

Cuadro Nº 11. Frontera norte, intervención por subsectores. Inversión FIE y contraparte.

Al revisar la intervención de los nueve proyectos del FIE en el sector de *mejoramiento de condiciones sanitarias* (agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos), se constata que 4 (44%) intervienen en cantones y parroquias con coberturas críticas de agua potable y alcantarillado, como Eloy Alfaro, Quinindé, Cuyabeno y Putumayo. Los cinco proyectos restantes, equivalentes al 56%, intervienen en cantones que, comparativamente, no presentan una situación altamente deficitaria.



Cría de alpacas y turismo comunitario, Chimborazo.



Parte IV



Análisis y evaluación
de las iniciativas
del FIE



Modelo de gestión de las aguas residuales, Lago San Pablo, Imbabura.

IV.1. | Pertinencia de las iniciativas

El criterio de *pertinencia* mide la adecuación de la intervención al contexto en el que se inserta. Bajo este criterio se considerarán, conjuntamente, tanto las correspondencias con las políticas públicas existentes como las demandas de los ejecutores de los proyectos.

Pertinencia con las necesidades de la población

En las entrevistas a beneficiarios, aliados y ejecutores de las iniciativas, realizadas en las visitas de campo, se ha constatado que los problemas identificados en el momento del diseño de los proyectos corresponden a las prioridades de la población destinataria, la misma que ha participado en el diseño de las propuestas.

Pertinencia del programa y de los proyectos con las políticas públicas nacionales

La ejecución de las iniciativas de las primeras tres convocatorias y el diseño de la cuarta, corresponden al periodo de vigencia del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013); la ejecución de los proyectos de la cuarta convocatoria corresponde al periodo de vigencia del Plan del Buen Vivir 2013-2017.

Con referencia al *PNBV 2009-2013*, los proyectos financiados por el FIE contribuyen al logro de los objetivos 1, 2, 3, 4 y 11.

Nº	Objetivo
Objetivo 1	Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad
Objetivo 2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la población, con los proyectos de desarrollo infantil y educación
Objetivo 3	Mejorar la calidad de vida de la población
Objetivo 4	Promover un ambiente sano y sustentable, respetando los derechos de la naturaleza y garantizando el acceso seguro a agua, aire y suelo
Objetivo 11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible

Cuadro Nº 12. Objetivos del Plan de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013

En particular, la mayoría de los proyectos del sector del *desarrollo económico sostenible* favorecen al logro del Objetivo 10: impulsar la transformación de la matriz productiva que, en el objetivo 104. a. contempla: “Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de la transformación en matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria”.

La implementación de los proyectos FIE ha contribuido o aportado al cumplimiento de cinco de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus respectivas metas, que son: 1. Erradicar la extrema

pobreza y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Reducir la mortalidad infantil; 4. Mejorar la salud materna; y 5. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

A nivel local, los proyectos de obras de infraestructura para la dotación de agua potable y alcantarillado ejecutados por Gobiernos Autónomos Municipales han respondido a sus respectivas planificaciones de desarrollo local.

Temas transversales

La calidad del diseño de un proyecto o de una intervención también es valorada por la inclusión de aspectos transversales como género, interculturalidad y medio ambiente.

Género

La Constitución de 2008 obliga al Estado ecuatoriano a formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, e incorporar el enfoque de género en planes y programas⁶. Los diferentes planes de gobierno de los últimos años se han propuesto superar la discriminación de género. Igualmente, en la *Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza* se plantea incidir en la erradicación de la inequidad de género, ya que el “sistema de desigualdad socioeconómica se refuerza constantemente por los procesos de exclusión social por género y por etnia”⁷.

Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres constituye el tercer objetivo de la *Declaración del Milenio*, y es un instrumento para alcanzar los demás objetivos.

Sin embargo, el acuerdo entre Italia y Ecuador no explicita la inclusión de la perspectiva de género en el programa, como una estrategia para superar la pobreza. Solamente en la III y IV convocatorias se establece prioridad para las

iniciativas que “planteen atención a la equidad de género y propongan acciones a favor de los grupos vulnerables”.

De la observación realizada durante las visitas de campo, el equipo de evaluación estimó que los proyectos FIE han tenido una importante participación de las mujeres. Lamentablemente, la falta de información y la no consideración del análisis de género en los procesos de convocatoria, selección, ejecución y monitoreo de los proyectos no permite confirmar, cuantificar, calificar ni visibilizar el acceso de las mujeres a los recursos de los proyectos ni el impacto específico del programa en la disminución de brechas e inequidades de género.

Interculturalidad

En Ecuador están presentes 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. Los indicadores sociales dan cuenta de las desigualdades que afectan a la población indígena, afroecuatoriana y montubia. La Sierra Central y Norte, y la Amazonía, con población indígena, y el norte de Esmeraldas, con población afrodescendiente, son territorios que

registran índices de pobreza por NBI de hasta el 100%.

El Plan Nacional del Buen Vivir plantea “prestar particular atención a los grupos actualmente más afectados, en particular las áreas rurales y la población indígena y afroecuatoriana”, así como “ampliar la cobertura de servicios básicos y de protección social a la población en general, con énfasis en los asentamientos humanos del pueblo indígena y afroecuatoriano”⁸.

Al revisar las áreas geográficas y los/as beneficiarios/as de los proyectos se ha constatado que en las cuatro convocatorias se han ejecutado 33 proyectos en zonas con población indígena (Awa, Chachi, Tschachilas, Quichuas de la Sierra y de la Amazonía, Shuar, Secoyas, Cofanes, Sionas); 12 proyectos con población afroecuatoriana y un proyecto con población montubia.

Medio ambiente

La mayor parte de los proyectos del sector de *desarrollo sostenible de la economía* tiene una visión de manejo de recursos naturales y protección del

medio ambiente apropiada, dado que contemplan la protección de fuentes de agua, incluyen procesos de recuperación de suelos y reforestación, e integran la agricultura orgánica, el manejo agroforestal y la certificación orgánica de la producción de cacao, café y caña de azúcar.

Conclusiones sobre pertinencia

Es posible afirmar que los proyectos concluidos son iniciativas que responden a las necesidades y prioridades de los grupos meta, que tienen una buena participación en el diseño de la mayoría de las propuestas, son coherentes con las políticas nacionales y locales, y contribuyen a la superación de la pobreza por aportar al aumento de los ingresos y reducir los índices de pobreza por NBI.

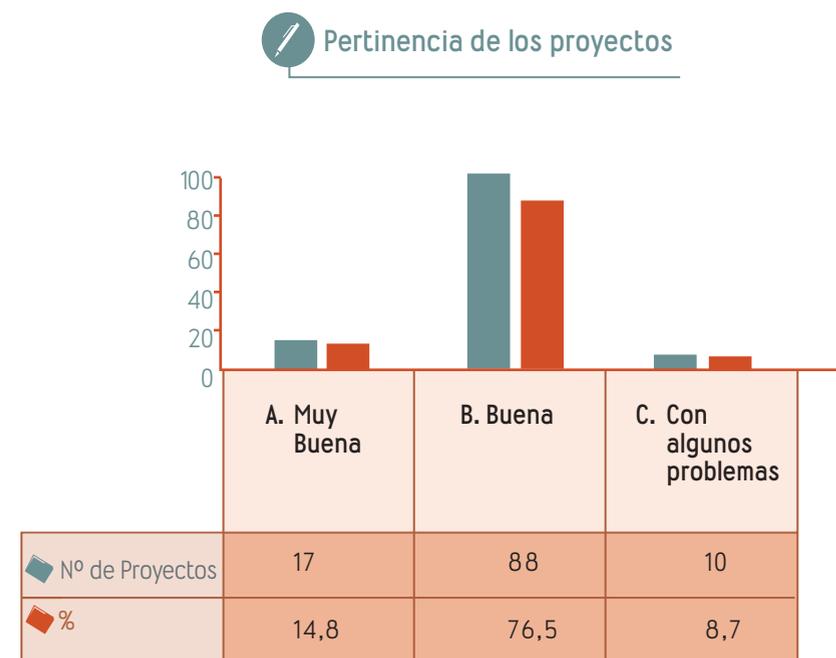


Gráfico N° 7. Pertinencia de los proyectos



Manejo del páramo, Cañar.

6. Artículo 70. Constitución de la República del Ecuador 2008.
7. Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador.
8. Plan del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES.

IV.2. | Coherencia de las iniciativas

El criterio de **coherencia** valora, a nivel interno, la articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a los problemas. A nivel externo, analiza la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones o programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad.

En términos generales existe una buena articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos. En la lógica de intervención de distintos proyectos del sector de desarrollo económico sostenible, se ha encontrado que los tiempos de ejecución de algunas actividades no siempre son realistas, en particular en el caso de los proyectos de producción agropecuaria, que no consideran los tiempos de producción del ciclo agrícola.

Esta constatación se sustenta en las visitas a proyectos, donde se ha podido evidenciar casos en los cuales en el momento del cierre de los proyectos no se había concluido todas las actividades, y, en las actas de cierre, quedaba el compromiso de completar actividades en los meses siguientes.

Con referencia a la compatibilidad de los proyectos con otras intervenciones o programas, se ha comprobado que son pocas las relaciones y sinergias establecidas entre los proyectos del Fondo. Esto ha limitado la posibilidad de producir efectos multiplicadores importantes. Los encadenamientos de cacao y café, apoyados por más de veinte proyectos, son una oportunidad para generar intercambio de experiencias, articulación, alianzas y sinergias. La articulación entre estos proyectos ha sido muy restringida y tampoco se han dado mayores relaciones entre proyectos ejecutados en una misma provincia o cantón.



Sistema regional de distribución de agua potable, Antonio Ante, Imbabura.

IV.3. | Eficacia de las iniciativas

El criterio de **eficacia** mide la contribución de los resultados del proyecto (en el sentido de efectos directos al alcance del objetivo específico).

Las acciones del Fondo tienen como objetivo financiar proyectos que “apunten al alivio de la pobreza en un contexto de participación social comprobable y con un uso de recursos ambientalmente sostenible” (Art. 3.2. Acuerdo).

Las acciones del FIE han contribuido a mejorar la vida de 360 mil ecuatorianas y ecuatorianos.

Con referencia al *alcance de los objetivos contemplados en los proyectos*, de los 11 que están en una etapa de ejecución. El estudio ha visitado cinco proyectos, de los cuales tres tienen un buen avance hacia el logro de los resultados: el primero, de rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, a cargo del GAD de Eloy Alfaro, estaba iniciando sus actividades en el momento de la visita, y el quinto pro-

yecto todavía estaba en una fase de pre-ejecución.

Tomando como fecha de referencia del cierre del FIE el mes de diciembre del año 2015, existe el riesgo de que el cronograma de actividades de algunos de los 11 proyectos de la cuarta convocatoria no sea realista, tanto por las características de los mismos como por la capacidad de gestión de los actores.

En relación a los 104 *proyectos de las tres primeras convocatorias* formalmente concluidas, se destacan los siguientes resultados:

Sector de servicios sociales e infraestructura básica. La dotación de agua potable y alcantarillado contribuye a superar la pobreza por NBI, mejora la salud de la población, reduce los casos de enfermedades parasitarias y gastrointestinales, la desnutrición infantil, y fortalece la productividad territorial. En el sector se ha intervenido con los siguientes resultados:

- En 13 iniciativas se han instalado sistemas de agua potable para comunidades, que benefician a 73 118 personas;
- En nueve proyectos se ha construido sistemas de alcantarillado sanitario, UBS, que benefician a 40 150 personas;
- En dos proyectos se contempla el manejo de residuos sólidos y mejoramiento de infraestructuras viales, beneficiando a 2 346 personas;
- Cuatro proyectos promueven el mejoramiento de la educación, beneficiando a 11 985 personas;
- Otros cinco proyectos promueven el mejoramiento de los servicios de salud, beneficiando a 97 954 personas; y
- En seis proyectos se han fortalecido sistemas de atención a la infancia, a la niñez y adolescencia en situaciones de riesgo y mejorado los servicios para enfermos terminales, beneficiando en total a 14 793 personas.

Sectores de desarrollo sostenible de la economía, manejo de RR.NN. y desarrollo sostenible de comunidades.

Los proyectos de estos sectores han permitido mejorar la seguridad alimentaria e incrementar los ingresos de casi 120 mil personas, y establecer o fortalecer emprendimientos productivos y comerciales de economía campesina. Los proyectos del sector han logrado:

- Poner a producir 23 800 hectáreas de cultivos;
- Mejorar la productividad y la diversificación en la producción mediante la implementación, ampliación o consolidación de sistemas de riego tecnificado, que cubren 3 200 hectáreas;
- Producir hortalizas para mercados locales y nacionales en 11 proyectos;
- Producir frutillas, moras, uvilla, tunas, tomates de árbol en 15 proyectos;
- Construir y equipar centros de acopio en 35 proyectos;
- Instalar sistemas de transformación de lácteos, caña de azúcar, cereales, cacao, frutales, etc., en 19 proyectos;
- Implementar o fortalecer sistemas de crédito para la producción, capital de operación y comercialización por un

monto superior a USD 2,5 millones, en 48 proyectos;

- Apoyar encadenamientos productivos de cacao por 5 300 hectáreas y de café por 1 200 hectáreas en cultivos nuevos o rehabilitados; y
- Sembrar más de 2,3 millones de árboles, principalmente de especies nativas.

Con referencia a los cultivos de cacao y café, productos estratégicamente importantes para la superación de la pobreza y el cambio de la matriz productiva, se ha estimado que la producción de las 6 500 hectáreas de cultivos apoyadas por el FIE generan más de U\$D 44 millones de ingreso anual a las familias beneficiarias. En los 21 proyectos que han apoyado la producción de estos dos cultivos se ha invertido U\$D 8 106 432.

Incidencia en la formulación/implementación de políticas locales

Como se ha mencionado, los GADs han ejecutado la mayoría de los proyectos del FIE. Esto significa que los planes de desarrollo de cada uno de estos gobiernos han contemplado acciones relacionadas con los proyectos, por ser

estratégicas y prioritarias. Además, los GADs han sido aliados o socios de muchos de los proyectos ejecutados por otras entidades, porque han respondido a los objetivos de los gobiernos locales.

En las visitas de campo se ha constatado que los proyectos han contribuido a que los GADs mejoren su capacidad de gestión, articulen acciones con actores del territorio y la población, mejoren modelos de gestión (sistemas de agua, alcantarillado, manejo de aguas residuales, manejo de residuos orgánicos e inorgánicos), y articulen mesas de apoyo a encadenamientos productivos (frejol, cacao, café). Todas estas iniciativas contribuyen a formular e implementar políticas locales (planes de desarrollo locales, ordenanzas) y fortalecen los procesos de descentralización y de institucionalización. En este proceso algunos GADs también han demostrado debilidades en la gestión y dificultades para cumplir compromisos, en particular si han sido asumidos por anteriores administraciones.

En términos generales, se evidencia un buen nivel de eficacia, aun considerando que el 24% de los proyectos ha enfrentado dificultades y no ha alcanzado la totalidad de los resultados contemplados en la programación, y el 3% ha tenido serios problemas de ejecución.

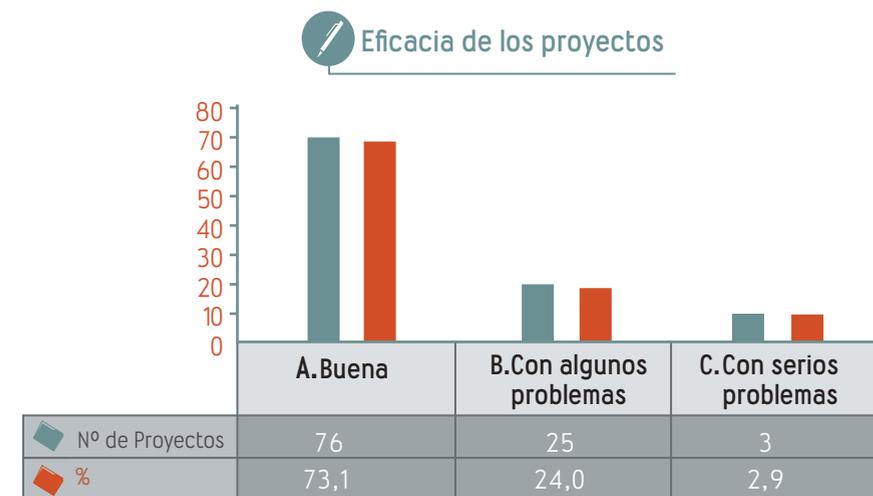


Gráfico Nº 8. Eficacia

Algunos de los problemas que han enfrentado los proyectos para alcanzar los resultados previstos están relacionados con: cambio de escenarios; incumplimiento de los compromisos de los aportes de contrapartida de aliados o de los mismos participantes al proyecto; debilidades de gestión; tiempos de ejecución no apropiados en relación a los resultados previstos; demora en la recuperación del IVA e imposibilidad de invertir estos recursos en actividades planificadas.

IV.4. Eficacia de los proyectos

El criterio de **eficiencia** mide la obtención de resultados (en el sentido de productos) a partir de los medios, insumos y actividades desarrolladas por el proyecto y el grado de adecuación de los recursos empleados en las actividades realizadas.

Con referencia a los proyectos concluidos, el Fondo identificó a las Unidades Ejecutoras como instrumento para una eficiente gestión de los recursos. La Unidad Ejecutora puede ser eficiente al estar conformada por un equipo de profesionales contratados para cumplir las actividades contempladas en el proyecto. Es criterio de la evaluación que esta modalidad no siempre es aconsejable porque no fortalece las capacidades organizativas o institucionales y no favorece la sostenibilidad de las acciones.

En varios casos y en los proyectos visitados se ha constatado que, debido a su corta duración, no hay una relación apropiada entre productos esperados y tiempos previstos.

La participación, contribución e involucramiento de los socios y aliados, es otro elemento de eficiencia en un proyecto. En algunos de los proyectos visitados, los aliados y socios contemplados en el diseño de los proyectos no han cumplido con los compromisos asumidos, incluyendo los GADs.

Por otra parte, aunque en la actualidad se percibe que el seguimiento de los desembolsos y ejecución financiera es bastante ágil, se registra proyectos que han enfrentado dificultades por no disponer de un flujo oportuno de fondos, hecho que ha generado retrasos en el desarrollo de las actividades.

En distintos proyectos se constata una buena capacidad de optimizar los recursos recibidos y de generar mecanismos de rendición de cuentas y una cultura de transparencia en los procesos que favorece la participación en la gest tribuye a un eficiente uso de los recursos, y mejora el impacto y la sostenibilidad de la acción.



Fortalecimiento de encadenamientos productivos, Cochapamba, Imbabura

IV.5. | Sostenibilidad

El criterio **sostenibilidad** mide la probabilidad de continuidad de los beneficios creados por el proyecto, una vez que la ayuda externa haya terminado. Para definir la sostenibilidad se considera la apropiación del proyecto por los grupos meta, inserción del proyecto en estructuras existentes, involucramiento de los socios y aliados, el eventual apoyo político, la viabilidad financiera y económica en lo que se refiere a accesibilidad y capacidad financiera de mantenimiento de los resultados por los grupos meta, y/o la probabilidad de apoyo financiero institucional.

De los 11 proyectos de la cuarta convocatoria que están en ejecución solo uno pertenece al sector de la economía sostenible, pues está dirigido a fortalecer el encadenamiento del frejol en la provincia del Carchi. Este proyecto es ejecutado por el GAD provincial y tiene un buen nivel de avance y una importante articulación de actores, la participación de organizaciones de productores. Además, cuenta con un buen equipo técnico de trabajo; el impacto de la acción está vinculado a la capacidad de los productores de ofrecer variedades, calidad y volúmenes de frejol de acuerdo a los requerimientos mercado nacional y colombiano, actualmente en crisis por motivos de restricciones comerciales. El proyecto tiene un buen nivel de sostenibilidad, en la medida que los productores sean realmente protagonistas de las acciones. Es un proyecto actual, coherente con las políticas de la nueva matriz productiva, que refuerza la institucionalidad local, con un modelo de articulación territorial y con potencial de fortalecimiento. En este sentido, es un proyecto cuya experiencia debería ser sistematizada.

De los otros proyectos visitados, que corresponden al sector de servicios sociales e infraestructura básica, el estado de avance del proyecto de mejoramiento del acceso y calidad de los servicios en salud y educación del cantón Mira es bueno; las acciones del proyecto mejoran la calidad de los servicios de salud y de educación fiscomisional y pública. La sostenibilidad de estas acciones tiene que ser garantizada por el uso apropiado y sostenido de las infraestructuras mejoradas y de los equipos puestos a disposición de los servicios, así como por los marcos jurídicos y operativos de la política pública de educación. Está pendiente la actualización de actividades de fortalecimiento de los servicios de salud y de un programa de sensibilización en salud sexual y reproductiva dirigida a adolescentes.

El proyecto que contempla el diseño del modelo de gestión para la operación y mantenimiento de un innovador sistema de tratamiento de aguas residuales, que confluyen en el lago San Pablo y que usa piscina de depuración con plantas acuáticas tiene un buen nivel de avance y el reto de sostenibilidad es garantizar la permanencia del sistema de gestión que permita a la institucionalidad mantener el efectivo funcionamiento del mismo.

El proyecto de recolección fluvial de los residuos sólidos vinculados a la reserva de Cuyabeno está en fase de cierre. La sostenibilidad de la recolección de los residuos sólidos en las comunidades fluviales dependerá de la capacidad del Gobierno Municipal de garantizar las partidas presupuestarias



Recolección fluvial de residuos sólidos en la reserva faunística del Cuyabeno, Sucumbios.

suficientes y de la contribución de aliados presentes en el territorio, como son las empresas petroleras. Esta es una iniciativa de alto valor ambiental y emblemático que ha recibido el reconocimiento del Ministerio del Ambiente y representa una buena práctica que puede ser replicada en otras regiones.

En términos generales, los proyectos de la primeras tres convocatorias tienen un buen nivel de sostenibilidad (74%), aun si en el 23% se evidencian dificultades y en un 3% existen serios problemas en la sostenibilidad de las acciones promovidas.

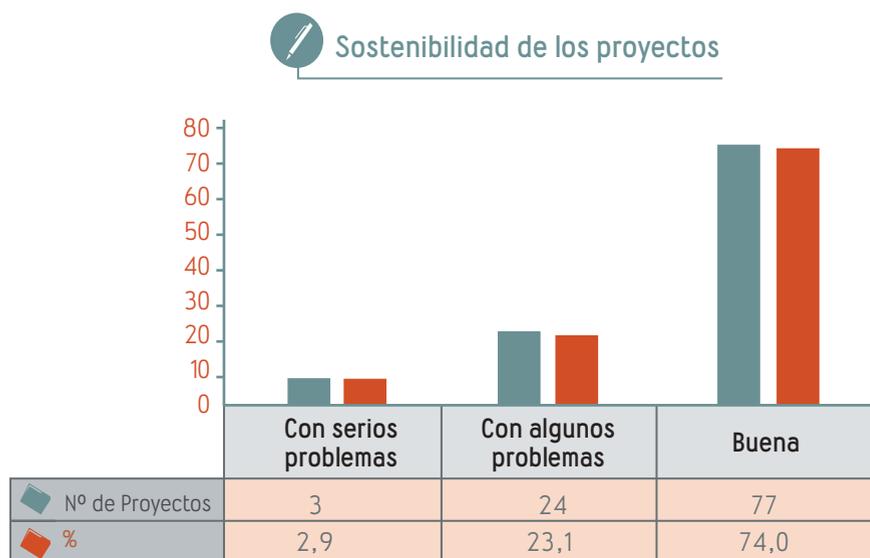


Gráfico N° 9. Sostenibilidad de los proyectos

Como ya se ha señalado, las dificultades se originan posiblemente en los limitados tiempos de ejecución (máximo dos años), que no han permitido consolidar procesos, cambios de escenarios y, en buena parte, por la dificultad de geren-

ciar procesos asociativos y productivos. Los proyectos que contemplan la creación de valor agregado, la transformación de la producción y la generación de capital social son muy sensibles a los tiempos de ejecución.

IV.6. | Lecciones aprendidas y replicabilidad

Las lecciones aprendidas en el transcurso de la implementación del Fondo son múltiples. Algunas han sido señaladas en entrevistas durante las visitas de campo y representan, en este sentido, la voz de los beneficiarios de las acciones. Otras han sido identificadas en las visitas de campo en la revisión de la documentación analizada. A continuación se presenta un resumen de las más importantes.

De ejecutores y beneficiarios

Muchas lecciones aprendidas por parte de organizaciones y beneficiarios se expresan en recomendaciones. Con referencia a temáticas políticas y estratégicas se señala que:

- Las inversiones que contribuyen a mejorar la cantidad y calidad de los productos con orientación al mercado son estratégicas. Por eso es necesario mejorar las capacidades técnicas y de gestión, la dotación de riego tecnificado, la producción agroecológica, la comercialización asociativa;
- Hay que privilegiar la certificación orgánica de cacao, café y caña de azúcar, a través de la generación de capacidades técnicas en las asociaciones;
- El vínculo con universidades en temas de producción y transformación es fundamental;
- El fortalecimiento de las organizaciones y asociaciones debe incluir capacitación técnica de su personal con capacidad de adaptar las herramientas a la realidad de su entorno;
- La dotación de servicios básicos, como agua potable, también favorece la transformación de productos o
- al incremento del turismo, y es oportunidad de crecimiento económico;
- Un equipo administrativo competente contribuye al buen manejo de los recursos y a garantizar la transparencia y participación activa de los beneficiarios de los proyectos;
- Es necesaria una apropiada programación y una oportuna entrega de los recursos de contrapartida para garantizar el cumplimiento del cronograma y no generar costos adicionales;
- La modalidad de manejo de recursos tiene que considerar la experiencia de gestión de las entidades solicitantes;
- El manejo de recursos del FIE ha sido una oportunidad de aprendizaje y ha generado fortalezas que permiten a las organizaciones comunitarias gestionar nuevos recursos;
- La fecha de inicio de los proyectos debe tomar en cuenta que en época de lluvia no es posible realizar muchas obras. Para la elaboración

de los cronogramas de los proyectos productivos se debe tomar en cuenta las temporadas de siembra y de cosecha;

- Las organizaciones financieras populares son referentes organizativos movilizados de procesos sociales articuladores de la vida comunitaria, por lo tanto es necesario el fortalecimiento de su rol como actores del desarrollo; y
- Los fondos destinados a microcréditos funcionan siempre y cuando el trámite de entrega del crédito y su recuperación esté en manos de una entidad financiera.

Del equipo evaluador

1. El FIE ha demostrado que es posible poner en práctica un proceso exitoso de transformación de la deuda en proyectos de desarrollo, implementando una modalidad de cogestión. Es condición necesaria la clara definición de los objetivos y de las modalidades de implementación. Hay evidencia de los logros en el mejoramiento de las condiciones de vida a través de la ejecución de los proyectos

implementados en los tres sectores de intervención.

2. Las acciones que proponen una superación de la pobreza tienen que ser integrales porque la pobreza es multidimensional.

Esto significa abordar, en un período razonable, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas (iniciativas que generan ingresos, capital humano y social, mejoramiento de los servicios e infraestructuras básicas), y el fortalecimiento de la institucionalidad pública local.

3. Considerando la limitada disponibilidad de recursos y los tiempos disponibles, para tener un impacto consistente hay que evitar la dispersión en las acciones.

Esto significa limitar la acción en áreas geográficas definidas, y construir propuestas territoriales de superación de la pobreza con la participación de los actores del territorio.

4. Las modalidades de fortalecimiento de la agricultura familiar campesina apoyadas por el FIE muestran un camino para la promoción de la economía campesina rentable, coherente con

el Objetivo 10 del PNBV: Impulsar la transformación de la matriz productiva, y en particular en su Objetivo 10A. “Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria”.

Para que se concrete esta propuesta es necesaria la concomitancia de los siguientes elementos claves: la asistencia técnica adecuada y a tiempo, el fortalecimiento organizacional desde una perspectiva emprendedora, la vinculación a la transformación y a cadenas de mercado, y el acompañamiento durante un tiempo apropiado.

El incremento de los ingresos en muchos proyectos ha sido significativo para todos los beneficiarios.

5. La participación de los GADs en la ejecución de los proyectos no asegura el logro de resultados y sostenibilidad de las acciones. El cumplimiento de los compromisos asumidos y su inclusión efectiva y participación en la ejecución de los proyectos no está garantizada por la firma de un compromiso inicial. Las experiencias han demostrado que no todos los

GADs cumplen con los compromisos asumidos, en particular cuando hay cambio de administración.

6. La gestión del conocimiento en la implementación de los programas puede generar importantes sinergias y efectos multiplicadores.

El intercambio de experiencias, geográficas y sectoriales, la sistematización participativa de las actividades y de las buenas prácticas permiten la réplica de las experiencias positivas y limitan la posibilidad de repetir errores; además, son elemento de fortalecimiento socio-organizativo y de autoestima individual y colectiva. En el diseño de los proyectos hay que incluir un rubro para el intercambio de experiencias y la sistematización.

7. En el diseño de los proyectos es necesario incluir indicadores de género que registren acciones orientadas a las mujeres, que consideren sus necesidades y que promuevan la equidad.

Desde una perspectiva de replicabilidad, considerando las lecciones aprendidas señaladas y las recomendaciones que serán presentadas, se puede indicar que el FIE es un programa replicable

porque la ejecución de los proyectos financiados ha contribuido concretamente a mejorar las condiciones de vida de miles de personas.

Con referencia a la promoción del sector de *desarrollo sostenible de la economía y del manejo de recursos naturales*, que ha involucrado a más de 110 000 personas, son experiencias replicables la instalación o consolidación de sistemas de riego tecnificado, el fortalecimiento de los encadenamientos de café, cacao, frejol, lácteos, hortalizas, frutas (frutillas, moras, uvilla, tunas y tomates de árbol), y la inclusión de procesos de post cosecha, acopio de los productos con dotación de infraestructuras físicas, equipamiento y maquinaria necesaria para la conservación y apropiada comercialización de los productos. Así mismo, las iniciativas de transformación de los productos, que permiten la agregación de valor a la producción y su colocación en los mercados locales, nacionales e internacionales. El fortalecimiento de sistemas de crédito para la producción, transformación y comercialización es un instrumento necesario para consolidar la cultura emprendedora asociativa e individual. También son referentes de replicabilidad el manejo ambientalmente respetuoso de los

recursos naturales, que promueve el uso sostenible de los recursos agua y suelo, la tutela de las fuentes de agua, de los sistemas de páramo y la promoción de un turismo comunitario y ecológico.

Con referencia al sector que promueve el *mejoramiento de los servicios sociales e infraestructura básica*, cuya competencia corresponde a los GADs, la replicabilidad tiene que ser identificada en los sistemas que garantizan el buen uso y sostenibilidad de las infraestructuras y servicios instalados, con corresponsabilidad de la comunidad. El manejo de los residuos sólidos en zonas con alto contenido ambiental y turístico, como el proyecto en Cuyabeno, o del manejo de las aguas servidas que confluyen en el lago San Pablo, tienen un alto contenido simbólico y de replicabilidad, y un alto reto de sostenibilidad.

La protección de la niñez y adolescencia en condiciones altamente vulnerables es un reto y una necesidad. El fortalecimiento de estas iniciativas y su institucionalización siguen siendo necesarios en el país. En los proyectos apoyados por el FIE, existe una importante experiencia acumulada que puede servir de referencia en situaciones de réplica de programas similares.



Parte V



Conclusiones



Reciclador, planta de tratamiento de basura, Cuyabeno, Sucumbíos.

En ocho años de ejecución, el Programa de Canje de Deuda entre Ecuador e Italia ha convertido una deuda nacional de más de U\$D 28 millones, que con intereses madurados y aportes de contrapartidas se han transformado en más de U\$D 50 millones, en un conjunto de iniciativas de desarrollo local.

Se trata de una experiencia valiosa, de contenidos éticos, políticos y técnicos, que representa una contribución real e importante a la superación de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida de más de 360 000 personas.

La evaluación realizada permite llegar a las siguientes conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados.

El funcionamiento del FIE

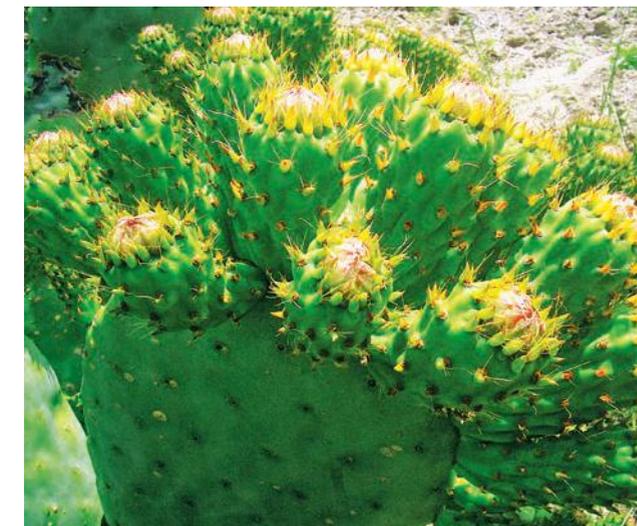
El funcionamiento del programa está garantizado por una estructura compuesta por un Comité Directivo, un Comité Técnico y una Secretaría Técnica. El funcionamiento de esta estructura está enmarcado en un acuerdo entre los dos Gobiernos, suscrito en el 2003, un reglamento y una serie de compromisos tomados a lo largo de la ejecución del programa. Las convocatorias de los proyectos han sido el instrumento de identificación y financiación de 115 iniciativas, que contribuyen al logro de los objetivos contemplados en los Planes Nacionales que promueven el Buen Vivir y a los Objetivos del Milenio, como se evidencia en la evaluación.

La estructura de funcionamiento del programa está concebida como un modelo de cogestión entre las partes y esto implica un ejercicio permanente de mediación y generación de consensos a todos los niveles que evidencia una notable voluntad y capacidad de superar dificultades.

- Se constata una buena capacidad de gestión, que ha mejorado con el tiempo y ha permitido organizar las convocatorias, seleccionar las propuestas, administrar los recursos, apoyar la ejecución, realizar el monitoreo, seguimiento y cierre de los proyectos;
- Con los mecanismos establecidos por el FIE se ha logrado identificar 115 iniciativas con un buen nivel de pertinencia,



Fortalecimiento de producción de prototipos de calzado, Ambato, Tungurahua.



Producción de tuna, Valle del Chota, Imbabura.

coherentes con las necesidades de la población y con los objetivos del PNBV. Las herramientas aplicadas para el seguimiento de los proyectos han contribuido a un buen grado de eficacia en el logro de los resultados planteados.

En el mismo tiempo se han identificado algunas debilidades como:

- No hay una clara definición de competencias entre el CT y la ST;
- La composición del CT no contribuye a un acompañamiento técnico especializado de las actividades del Fondo, considerando sus prioridades y los sectores de intervención; y
- La rotación de las personas que participan en las reuniones del CT (120 personas en 63 reuniones) y de los codirectores (en ocho años nueve codirectores/as) no favorecen al buen funcionamiento de un modelo de gestión.

Las convocatorias y proyectos

Las convocatorias de los proyectos han sido el instrumento de identificación y financiación de 115 iniciativas, que contribuyen al logro de los objetivos contemplados en los Planes Nacionales que promueven el Buen Vivir y a los Objetivos del Milenio, como se evidencia en la evaluación.

En términos generales, las cuatro convocatorias realizadas y los procesos de evaluación han permitido un buen ejercicio de selección de propuestas, como demuestran los buenos niveles de pertinencia de los proyectos seleccionados.

Con referencia al contenido de las apuestas registradas en las convocatorias, se han identificado las siguientes debilidades:

- a) La amplia cobertura geográfica de las tres primeras convocatorias ha generado altos niveles de dispersión;
- b) La duración máxima de dos años para la ejecución de los proyectos es muy reducida, especialmente para proyectos de carácter productivo, que se desarrollan en zonas con pobre tejido socio organizativo, productivo y con una débil institucionalidad;
- c) El tiempo que transcurre entre la publicación de los términos de referencia de las convocatorias y la puesta en marcha de los proyectos es de alrededor de 18 meses; son tiempos largos y que pueden obligar a replantear la programación.

Con referencia a la modalidad de convocatoria, ha sido acertada la decisión de utilizar la modalidad de convocatoria restringida a partir de la tercera, porque contribuye a

disponer de propuestas de mejor calidad, en particular si se contempla un ejercicio transparente de acompañamiento en la elaboración de las propuestas definitivas; esta modalidad también favorece la participación de entidades con debilidades técnicas.

Pertinencia y coherencia

Se ha constatado un buen nivel de pertinencia de la mayoría de las iniciativas implementadas porque contribuyen a superar la pobreza favoreciendo el aumento de los ingresos monetarios o la dotación de servicios básicos, que reducen los índices de pobreza por NBI. En este sentido, los proyectos dan respuesta a las necesidades y prioridades de los grupos meta y contribuyen al logro de objetivos establecidos en los PNBV de los dos períodos de ejecución.

Tomando en cuenta los recursos disponibles, se considera muy ambiciosa la decisión de realizar convocatorias de proyectos con cobertura nacional. El efecto de esta decisión es que los 115 proyectos financiados por el FIE se desarrollan en la mitad de los cantones del país y en 257 parroquias. Considerando que las causas de la pobreza son multidimensionales, esta dispersión, que se ha dado en particular en las primeras tres convocatorias, reduce la



Actividades lúdicas en centro de protección de la niñez, Manabí.

posibilidad de acciones integrales de impactos más significativos.

Es oportuno subrayar que, además de limitar la cobertura, es también aconsejable focalizar las intervenciones en los territorios con más altos índices de pobreza. En la cuarta convocatoria se restringe la cobertura a la frontera norte, pero solo el 19% de las parroquias intervenidas se encuentran entre las más pobres.

Sin embargo, el 86% de las parroquias intervenidas por los 115 proyectos, tiene un índice de pobreza por NBI superior al 80%, por lo que se puede concluir que los proyectos se concentraron en parroquias con altos índices de pobreza.

El FIE ha priorizado iniciativas de generación de ingresos que promueven la superación de la pobreza. El 64% de los proyectos y de los recursos invertidos apoyan los sectores de *desarrollo sostenible de la economía* y de *manejo de los recursos naturales*, y benefician a casi 110 mil personas. En general, estos proyectos son pertinentes, concebidos en su mayoría de una forma integral, han permitido a las familias beneficiarias mejorar realmente sus condiciones de vida y son coherentes con el Objetivo 10 del PNBV, que contempla: “*Impulsar la transformación de la matriz productiva*” y que en su Objetivo 104.a. contempla:

“Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria”.

Otro de los sectores priorizados en las intervenciones del FIE y que ha beneficiado a 120 mil personas es el de “*mejoramiento de condiciones sanitarias, agua potable y alcantarillado*”, que está directamente relacionado con el indicador que mide la pobreza por NBI.

En términos de **coherencia**, el programa del FIE está alineado y vinculado con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, vigente con la *Estrategia nacional para la Igualdad y la erradicación de la pobreza* (2014), y las iniciativas financiadas responden a las necesidades de los beneficiarios, generalmente involucrados en el diseño inicial de las acciones.

Aun si se evidencian altos niveles de compatibilidad temática y territorial entre los proyectos del FIE, son limitados los niveles de articulación y de sinergias generadas entre las iniciativas financiadas por el FIE.

Eficacia

El FIE representa una importante contribución a la superación de la pobreza en el país y un importante ejemplo de cogestión de estrategias e iniciativas

entre Ecuador e Italia encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida.

En términos de resultados, los proyectos de *desarrollo sostenible de la economía* y *manejo de recursos naturales* han permitido, entre otros: la producción en 23 336 hectáreas de cultivos; la instalación de 3 300 ha de riego tecnificado; el fortalecimiento de 28 iniciativas de encadenamiento de café y cacao, con más de 6 000 ha nuevas sembradas o rehabilitadas, con producción destinada al mercado nacional e internacional; la producción de hortalizas, frutillas, moras, uvilla, tunas y tomates de árbol para los mercados locales y nacionales; 35 proyectos han sido dotados de centros de acopio de productos, dándoles infraestructura física, equipamiento y maquinaria; y en 19 proyectos se han creado infraestructuras para la transformación de productos lácteos (quesos, yogures), caña (panela), cereales, cacao, etc. La mayoría de los proyectos productivos ha promovido la comercialización directa y la dotación de fondos de micro crédito o de operación destinados a la producción y/o comercialización por un monto total de más de U\$D 2,5 millones. También se han apoyado iniciativas de turismo comunitario vinculados a la promoción del medio ambiente y la protección de páramos. En el programa se ha reforestado con 2 364 214 árboles de especies nativas.

El sector que promueve el mejoramiento de los servicios sociales e infraestructura básica ha involucrado a más de 220 mil personas y ha apoyado el mejoramiento de infraestructuras y equipamiento para la educación, el mejoramiento de los servicios de salud, el manejo de residuos sólidos y de agua potable, sistemas de alcantarillado sanitario, UBS, agua servida y pequeñas obras de infraestructura vial. En tres iniciativas se brinda protección a la niñez y adolescencia en condiciones de vulnerabilidad, y en uno se mejora las condiciones de vida de los enfermos terminales.

Los GADs han ejecutado directamente el 58% de los recursos y han sido socios y aliados de muchos otros, lo que ha contribuido a: fortalecer sus capacidades de gestión, cumplir con los planes de desarrollo local, articularse con los actores del territorio, y fortalecer procesos de descentralización. En este proceso, también, muchos GADs han demostrado debilidades en la gestión, o dificultades para cumplir los compromisos asumidos.

En términos generales, se constata un buen nivel de eficacia, aun si el 23% de los proyectos ha presentado dificultades y no ha alcanzado la totalidad de los resultados contemplados en la programación de las acciones, y casi el 3% ha tenido serios problemas.

Eficiencia

Con referencia al logro de los productos previstos en el tiempo esperado, la calidad de los mismos y la probabilidad de contribución a los resultados definidos, que son elementos que caracterizan la eficiencia, en los proyectos visitados se ha constatado que no siempre ha sido apropiada la relación entre los productos esperados y los tiempos previstos.

La Unidad Ejecutora de los proyectos es una figura que no necesariamente contribuye a desarrollar capacidades de gestión en el territorio y no siempre favorece a la sostenibilidad de los procesos.

Hay que resaltar que el programa ha tenido la capacidad de apalancar importantes recursos de contrapartida, (U\$D 18 435 263), que corresponden al 36% de la inversión total del FIE, monto que demuestra el compromiso de las entidades ejecutoras, socios, aliados y beneficiarios.

Sostenibilidad de los proyectos

La sostenibilidad de los proyectos de las primeras tres convocatorias en general es buena (74%), aun si en el 23% de los proyectos se evidencian dificultades, y en un 3% existen serios problemas para

garantizar la continuidad de las acciones en los términos programados.

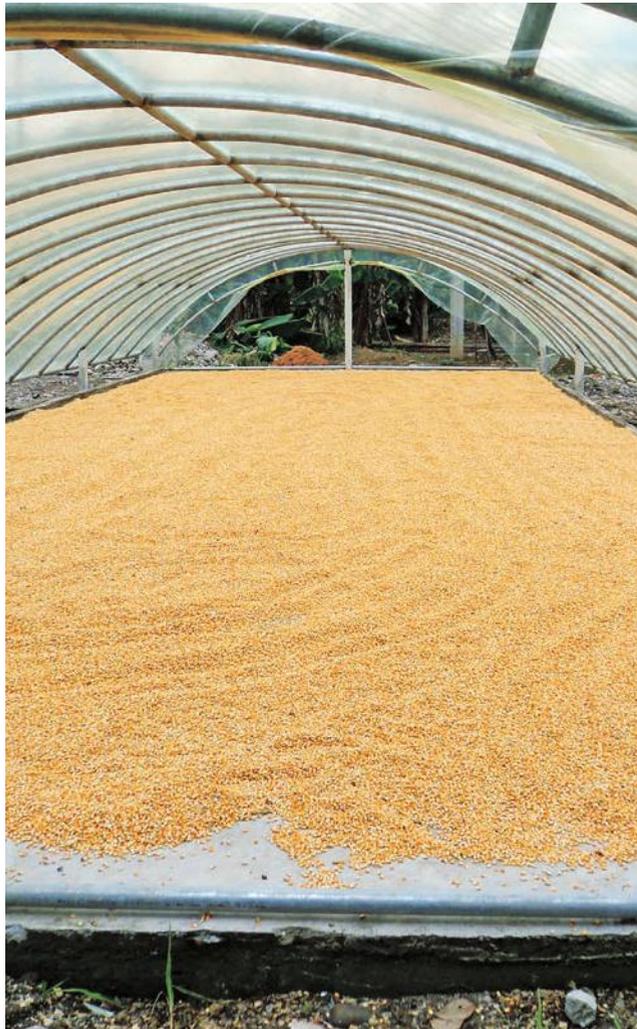
Con referencia a los 11 proyectos de la cuarta convocatoria, los cuales están en ejecución, el análisis de una sostenibilidad potencial es bueno siempre y cuando los GADs tengan la capacidad de garantizar buenos sistemas de gestión de los servicios implementados.

Temas transversales e indicadores de calidad género, interculturalidad y medio ambiente

En términos generales, se puede afirmar que el Programa FIE no promocionó de manera explícita la equidad de género y entre los proyectos seleccionados no se registran iniciativas de acción positiva para disminuir las brechas en este tema. El único indicador de género que consta en los informes finales de algunos de los proyectos es la desagregación por sexo de la población destinataria. Según la información disponible se infiere que, de la población destinataria de los proyectos, el 32% son mujeres, el 31% son hombres, y del 37% no se tiene información desagregada.

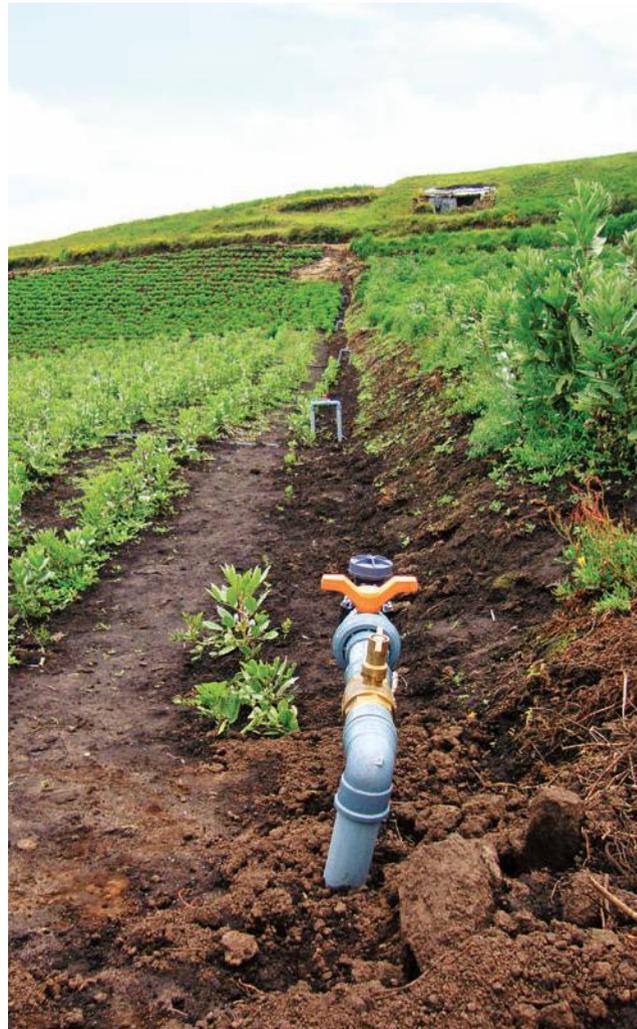
La población indígena, afrodescendiente y montubia ha sido destinataria del 40% de las iniciativas.

La mayor parte de los proyectos tienen una visión de manejo de recursos naturales y protección del medio ambiente apropiada, contemplan la protección de fuentes de agua, y



Centro de acopio de maíz, Sucumbios.

los productivos incluyen procesos de recuperación de suelos, reforestación, integran la agricultura orgánica, el manejo agroforestal y la certificación orgánica de la producción.



Sistema de riego por aspersión, Tungurahua.

V.1. | Recomendaciones

V.1.1 Recomendaciones para Proyectos del FIE que están finalizados o en fase de ejecución

En las visitas de campo se ha detectado que alrededor del 20% de los proyectos concluidos tienen algún nivel de dificultad para garantizar la sostenibilidad de acciones. Esta situación se da particularmente en proyectos del sector del *desarrollo de la economía sostenible*, que contemplan componentes de transformación, comercialización de productos y manejo de fondos de crédito, es decir, actividades que implican una visión empresarial.

Con la finalidad de verificar si hay un buen uso de los activos puestos a disposición de los proyectos se sugiere:

- i.) Realizar un inventario de todos los activos entregados a cada proyecto del sector de *desarrollo de la economía sostenible* y de *manejo de los RR NN* (plantas de transformación, centros de acopio, infraestructuras, maquinarias y equipos de importancia, etc.);

- ii.) Verificar, en visitas técnicas de campo, el uso que se está dando a estos activos;

- iii.) Determinar, con el diagnóstico a disposición, si existe la necesidad de realizar actividades consensuadas y complementarias de corta duración, que contribuyan al buen uso de las inversiones realizadas.

Con esta finalidad el FIE podría crear un Fondo para acciones complementarias, cuyo monto debería ser definido después de la etapa de diagnóstico.

V.1.2 Recomendaciones para futuras intervenciones

Considerando la posibilidad de implementación de un nuevo fondo, con características similares al FIE, que contemple la superación de la pobreza y el manejo sostenible de los recursos naturales como su objetivo principal, se presenta a continuación una serie de recomendaciones.

Con referencia a la estructura del FIE

Considerar una estructura más ágil del Fondo, conformada por una instancia que tome las decisiones políticas y estratégicas (el Comité de Dirección) y una instancia encargada de ejecutar las decisiones tomadas por el CD, sobre la base de una programación global y anual (la Secretaría Técnica). Dicha instancia actuaría como Secretaría del CD y tendrá un papel propositivo.

Adicionalmente, considerar un Comité de Consultoría Técnica con un número limitado de integrantes permanentes, y de invitados que, por competencia específica, serán llamados por el Comité Directivo a participar, de acuerdo a las agendas de trabajo definidas por el Comité Directivo. Su función será de apoyo y asesoría para la programación política estratégica, que tiene que realizar el Comité Directivo y de selección de las propuestas de los proyectos en las convocatorias.

Las tareas fundamentales para el Comité Técnico están definidas en el Art. 4.3 del Acuerdo sobre la Conversión de la Deuda entre los Gobiernos de Ecuador e Italia. En el Comité Técnico podrían

participar, por competencia y de forma permanente, la SETECI, el Ministerio de Finanzas y SENPLADES, con su Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, por ser la entidad que puede orientar en la identificación de las prioridades geográficas y sectoriales y garantizar la alineación con los objetivos y políticas nacionales para la erradicación de la pobreza. Otras instituciones deberían ser invitadas en relación a las agendas de trabajo.

Con referencia a la estrategia y sectores de intervención

La cobertura nacional, en particular de las primeras dos convocatorias de proyectos, generó altos niveles de dispersión y redujo la posibilidad de un impacto mayor en la superación de la pobreza. En el mismo tiempo, hay que señalar que las intervenciones no siempre han tenido la capacidad de llegar a las parroquias más pobres.

Se recomienda que el Fondo por tanto que el Fondo:

- Limite sus actividades a zonas o regiones definidas, donde se contemplen acciones de desarrollo territorial. La Secretaría Técnica para la erradicación de la Pobreza ha identificado claramente 17 territorios con el mayor número de pobres

rurales en el país. Este es un instrumento valioso para la implementación de futuras iniciativas.

- Establezca procesos de convocatoria, con montos diferenciados por sectores, de acuerdo a la especificidad territorial de las regiones identificadas.

Por otra parte, y considerando las buenas prácticas evidenciadas en la ejecución del Fondo, se recomienda:

- Privilegiar iniciativas de **producción rural y de agricultura familiar campesina organizada**, como agentes económicos de la transformación de la matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor, considerando la demanda de los mercados locales, nacionales e internacionales y con la financiación de líneas como:
 - i.) *Fortalecimiento de encadenamientos productivos* (café, cacao fino de aroma, frejol, maíz, caña de azúcar, etc.);
 - ii.) Instalación de *sistemas de riego tecnificado* para incremento de la productividad, diversificación productiva y seguridad alimentaria
 - iii.) Apoyo a la *pequeña ganadería* (porcicultura, cría de cuyes, otras especies menores y pro-

cesos de transformación de los derivados);

iv.) *Pesca artesanal* fortalecimiento de *sistemas locales de crédito* para la producción, transformación o la comercialización.

- Priorizar propuestas dirigidas a la protección del medio ambiente y manejo sostenible de los **recursos naturales**, con la financiación de líneas como:

i) Protección de *cuencas hidrográficas y reforestación*;

ii) Prevención, mitigación y adaptación al cambio climático, con particular atención a ecosistemas frágiles como *páramos, manglares y humedales*;

iii) Promoción del *ecoturismo y turismo comunitario*.

- Financiar **intervenciones puntuales** para estudios de mercados, estudios de calidad, certificaciones de la producción o permisos sanitarios, etc.; adquisición de maquinaria para mejorar procesos de transformación.

- Promover acciones en favor del desarrollo económico de los territorios de los pueblos **indígenas, afrodescendientes y montubios**.

- Promover la **igualdad de género**, financiando proyectos de acción positiva en favor de la autonomía económica de las mujeres.

- Mejorar el *acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado* solo en cantones donde la cobertura en zonas rurales sea altamente crítica.

- Promover proyectos dirigidos a dinamizar la cooperación horizontal y transferencia tecnológica con actores económicos y centros de investigación y estudios italianos.

- Diseñar e implementar, desde el inicio, un **sistema de información, de construcción y gestión del conocimiento** que incluya la sistematización de las experiencias, la articulación y generación de sinergias territoriales y sectoriales y la visibilidad de los resultados del Programa.

Con referencia a mecanismos de convocatoria

Se recomienda, antes de difundir las convocatorias, realizar procesos consultivos en los territorios seleccionados, con el fin de identificar sectores e iniciativas que deberían ser priorizadas, considerando las políticas nacionales para la erradicación de la pobreza. Esto permitirá efectivamente llegar a las parroquias más pobres de forma

estratégica. Así mismo, se recomienda establecer un fondo específico para la realización de actividades complementarias de proyectos ya finalizados en anteriores convocatorias.

En otros aspectos más operativos, se recomienda que la duración de los proyectos sea acorde a su tipología, considerando que para las iniciativas productivas, es recomendable que la

duración sea entre 3 y 4 años; que la participación de los beneficiarios, de la sociedad civil y de las organizaciones comunitarias tiene que ser contemplada en el ciclo del proyecto para contribuir a la legitimidad y sostenibilidad de las acciones y, finalmente, que en los proyectos presentados por los GADs, incluir mecanismos de participación ciudadana, como está contemplado en el COOTAD.



Turismo comunitario y artesanía, Cuyabeno, Sucumbios.



Lista de Acrónimos

CD FIE	Comité Directivo del Fondo Ítalo Ecuatoriano
CODENPE	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CT FIE	Comité Técnico del Fondo Ítalo Ecuatoriano
ENEIP	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MIESS	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MF	Ministerio de Finanzas
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODA	Asistencia Oficial al Desarrollo
ONG	Organización NO Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RR NN	Recursos Naturales
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
ST FIE	Secretaría Técnica del Fondo Ítalo Ecuatoriano



PROGRAMA DE CANJE DE
DEUDA POR DESARROLLO



FIE

Fondo Italo Ecuatoriano

