

República del Ecuador

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA Y EL PROGRAMA EN EL PAÍS



República del Ecuador

Evaluación de la estrategia y el programa en el país

Fotos de actividades apoyadas por proyectos financiados por el FIDA en Ecuador

Portada: Asociación de productores e industrializadores de lácteos, San Simón, Provincia de Bolívar. ©FIDA/Sergio Garrido.

Dorso de la portada: Café de la Asociación De Producción Industrial Cafeteros De Manabí, Provincia de Manabí, Ecuador (izquierda); Banco Comunitario de la Asociación de productores de arroz, Los Ríos, Ecuador (derecha) ©FIDA/Warren Olding.

Este informe es producto del personal de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA y los resultados y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de los Estados miembros del FIDA o los representantes ante su Junta Ejecutiva. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del FIDA sobre la condición jurídica de, cualquier país, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de fronteras o límites. Las denominaciones "países desarrollados" y "en desarrollo" se usan para fines estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca del nivel alcanzado por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.

Todos los derechos reservados.

©2021 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Prólogo

Esta es la segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA en la República del Ecuador. Abarca el período 2009-2019, incluyendo los dos programas de oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) 2004-2014 y 2014-2018, así como la revisión del último COSOP hecha en 2018, cuatro proyectos y nueve donaciones. Los principales objetivos de esta evaluación son valorar el desempeño de la estrategia y el programa financiado por el FIDA en el país y proporcionar insumos para orientar la formulación del próximo COSOP.

El programa, a través de sus proyectos, se enfocó en los productores y emprendedores rurales pobres, buscando mejorar su acceso a los activos y recursos, contribuyendo a la diversificación de la economía rural ecuatoriana y la inclusión económica y social, y generar capacidades productivas, comerciales y de incidencia en las políticas locales. Las donaciones se orientaron a aspectos complementarios y estratégicos: diálogo de políticas, manejo de la agrobiodiversidad, trabajo en red y atención a población pobre con menores oportunidades, como los afrodescendientes y los jóvenes.

Los COSOP —en particular el último— fueron pertinentes y estuvieron alineados con los objetivos de desarrollo y las políticas gubernamentales, ajustando prioridades de acuerdo a los cambios en los contextos nacionales. Dos de los proyectos se ejecutaron en línea con los objetivos estratégicos, aunque solo parcialmente con los resultados previstos. Los proyectos más recientes se vieron afectados por los atrasos importantes en la efectividad. Los mayores resultados se encuentran en un incremento en activos y recursos a través de la promoción y el fortalecimiento de la producción (por ejemplo, la diversificación agrícola y la adopción de prácticas agroecológicas) y los emprendimientos asociativos. Sin embargo, la insuficiente atención a la comercialización y el acceso a los mercados ha limitado los resultados esperados. Asimismo, el desarrollo de las capacidades se realizó a nivel de finca y asociación, no ampliándose a la participación efectiva en la formulación de políticas productivas inclusivas favorables a la población pobre.

Considerando la gran diversidad étnica, cultural y territorial del país, entre los retos pendientes están el fortalecimiento de estrategias diferenciadas (con enfoque poblacional y territorial) y un mayor acompañamiento a los emprendimientos, apoyándolos en un aumento de su valor agregado en los eslabones de comercialización y marketing, así como en temas de capacidades organizativas y financieras. El diálogo de políticas y la gestión de los conocimientos (incluyendo un mejor sistema de monitoreo) pueden contribuir a un mayor valor agregado e impacto de los proyectos.

En la evaluación se presentan las siguientes recomendaciones principales: i) retomar el enfoque territorial diferenciado en la ejecución de los proyectos; ii) potenciar emprendimientos sostenibles; iii) reforzar la capacidad de diálogo del FIDA sobre políticas con el Gobierno del Ecuador; iv) fortalecer la presencia del FIDA en el país; v) reconsiderar los tiempos para el diseño del próximo COSOP.

En el presente informe se incluye el Acuerdo en el Punto de Culminación, con las recomendaciones de la evaluación que el Gobierno de la República del Ecuador y la Dirección del FIDA se comprometen a adoptar e implementar dentro de los plazos establecidos.

Confío en que los resultados de la presente evaluación independiente sirvan para mejorar el desempeño del FIDA en el apoyo a la transformación rural y la reducción de la pobreza en la República del Ecuador.



Fabrizio Felloni
Oficial Encargado Interino
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Foreword

This is the second country strategy and programme evaluation conducted by the Independent Office of Evaluation of IFAD in the Republic of Ecuador. It covers the period 2009-2019, including the 2004-2014 and 2014-2018 country strategic opportunities programmes (COSOPs) and the revision to the most recent COSOP done in 2018, encompassing four projects and nine grants. The main objectives of this evaluation are to assess the performance of the IFAD-funded country strategy and programme, and to provide inputs to guide formulation of the next COSOP.

The programme, through its projects, targeted poor rural producers and entrepreneurs, seeking to improve their access to assets and resources, contribute to the diversification of Ecuador's rural economy and to economic and social inclusion, and generate productive and commercial capacities and influence on local policies. The grants focused on strategic complementary issues: policy dialogue, management of agro-biodiversity, networking and serving poor populations with fewer opportunities such as Afro-descendants and youth.

The COSOPs – in particular the most recent one – were relevant and aligned with the Government's development objectives and policies, adjusting priorities to changes in the national context. Two of the projects were implemented in line with the strategic objectives, although they achieved the expected results only in part. More recent projects were affected by significant delays in effectiveness. The most noteworthy results were seen in an increase in assets and resources as a result of promoting and strengthening production (e.g. agricultural diversification and adoption of agro-ecological practices) and associative initiatives. However, insufficient attention to commercialization and market access limited the results achieved. In addition, capacity-building took place only at the farm and association level and did not extend to effective participation in the formulation of pro-poor and inclusive policies on production.

Considering the country's highly diverse ethnic, cultural and territorial conditions, pending challenges include strengthening differentiated strategies (targeted to specific populations or territories) and providing more support for enterprises to enhance their value added within the commercialization and marketing chains, as well as their organizational and financial capacities. Policy dialogue and knowledge management (including a better monitoring system) can help boost the value added and impact of projects.

The evaluation outlines the following main recommendations: (i) pursue the differentiated territorial approach in project implementation; (ii) promote sustainable enterprises; (iii) strengthen IFAD's capacity for policy dialogue with the Government of Ecuador; (iv) strengthen IFAD's country presence; and (v) reconsider the timelines for design of the next COSOP.

This report includes the agreement at completion point containing the evaluation recommendations that the Government of the Republic of Ecuador and IFAD Management commit to adopting and implementing by the deadlines set. I trust that the results of this independent evaluation will serve to improve IFAD's performance in supporting rural transformation and poverty reduction in the Republic of Ecuador.



*Fabrizio Felloni
Interim Officer-in-Charge
Independent Office of Evaluation of IFAD*

Agradecimientos

La evaluación de la estrategia y el programa en el país fue preparada bajo la responsabilidad de Estíbalitz Morrás, Especialista de Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), con importantes contribuciones de Jorge Carballo (Analista de Evaluación de la IOE), los consultores Warren Olding (cartera crediticia), Claudia Ranaboldo (cartera no crediticia), Carolina Turano, Wilson Mayorga y Andrea Heredia (contexto nacional), Sergio Garrido (medio ambiente y cambio climático) y Shaun Ryan, Adjunto de Administración de la IOE.

El informe cuenta con los resultados de un examen *inter pares* llevado a cabo en el seno de la IOE y con contribuciones destacadas de Fabrizio Felloni, Oficial Encargado Interino de la IOE, y de Kouessi Maximin Kodjo, Oficial Principal de Evaluación.

La IOE agradece al Departamento de Administración de Programas del FIDA, en particular, a la División de América Latina y el Caribe, a la Oficina de Enlace del FIDA en Lima y al enlace en Quito su colaboración constructiva a lo largo del proceso de evaluación.

Deseamos, asimismo, expresar nuestro profundo reconocimiento al Gobierno de la República del Ecuador por su apoyo y cooperación durante todo el proceso de evaluación, por su constructiva y valiosa colaboración, así como por la coorganización del taller nacional celebrado en Quito en febrero de 2020. La IOE agradece especialmente la colaboración excepcional del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y en particular a los técnicos y actores locales del Programa del Buen Vivir en los Territorios Rurales entrevistados en varias ocasiones a lo largo de esta evaluación.

Agradecemos a todos los demás actores clave su interés y activa contribución en este proceso.

Acknowledgements

This country strategy and programme evaluation was led by Estíbalitz Morrás, Evaluation Specialist, of the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE), with important contributions from Jorge Carballo (IOE Evaluation Analyst); consultants Warren Olding (lending portfolio); Claudia Ranaboldo (non-lending activities); Carolina Turano, Wilson Mayorga and Andrea Heredia (national context); Sergio Garrido (environment and climate change); and Shaun Ryan, IOE Administrative Associate.

The report includes the results of a peer review conducted by IOE, with noteworthy contributions by Fabrizio Felloni, IOE Interim Officer-in-Charge, and Kouessi Maximin Kodjo, Lead Evaluation Officer. IOE is grateful to the Programme Management Department of IFAD, in particular the Latin America and the Caribbean Division; the IFAD Subregional Office in Lima, and the liaison officer in Quito for their constructive collaboration throughout the evaluation process.

We also wish to express our deep appreciation to the Government of the Republic of Ecuador for its support and cooperation throughout the evaluation process, for its constructive and valuable collaboration and for co-organizing the national workshop held in Quito in February 2020. IOE is especially grateful for the exceptional collaboration of the Ministry of Economy and Finance, the Ministry of Agriculture and Livestock and, in particular, the technical staff and local stakeholders of the *Buen Vivir* in Rural Territories Programme, who were interviewed on several occasions in the course of this evaluation.

We thank all other key stakeholders for their interest and active contribution to this process.

Índice

Equivalencias monetarias, pesos y medidas	vi
Siglas y acrónimos	vi
Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA	vii
Resumen ejecutivo	ix
Executive summary	xix
Acuerdo en el Punto de Culminación	xxvii
Agreement at Completion Point	xxxix
I. Antecedentes	1
A. Introducción	1
B. Objetivos, metodología y proceso	1
II. Contexto del país y estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP	7
A. Contexto del país	7
B. Estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP	15
III. Cartera crediticia	22
A. Desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural	22
B. Otros criterios de evaluación	44
IV. Actividades no crediticias	56
A. Gestión de los conocimientos	56
B. Creación de asociaciones	58
C. Involucramiento del FIDA en el diálogo sobre políticas a nivel de país y actuación normativa	60
D. Donaciones	62
V. Desempeño de los asociados	65
A. FIDA	65
B. Gobierno	66
VI. Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país	69
VII. Conclusiones y recomendaciones	73
A. Conclusiones	73
B. Recomendaciones	74
Anexos	
I. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE	76
II. Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en Ecuador	78
III. Calificaciones finales de la evaluación de la estrategia y el programa en Ecuador	79
IV. Proyectos financiados por el FIDA en Ecuador desde 1978	80
V. Donaciones financiadas por el FIDA en Ecuador (2009-2019)	82
VI. Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones	83
VII. Teoría del cambio para el programa del FIDA en Ecuador (2009-2019)	90
VIII. Bibliografía	91

Equivalencias monetarias, pesos y medidas

Equivalencias monetarias

Unidad monetaria = USD (Dólar estadounidense)

Pesos y medidas

1 kilómetro (km) = 0,62 millas
1 metro (m) = 1,09 yardas
1 hectárea (ha) = 10 000 m² (0.01km²)
1 hectárea (ha) = 2,47 acres
1 acre (ac) = 0,405 hectáreas (ha)
1 kilogramo (kg) = 2 204 libras

Siglas y acrónimos

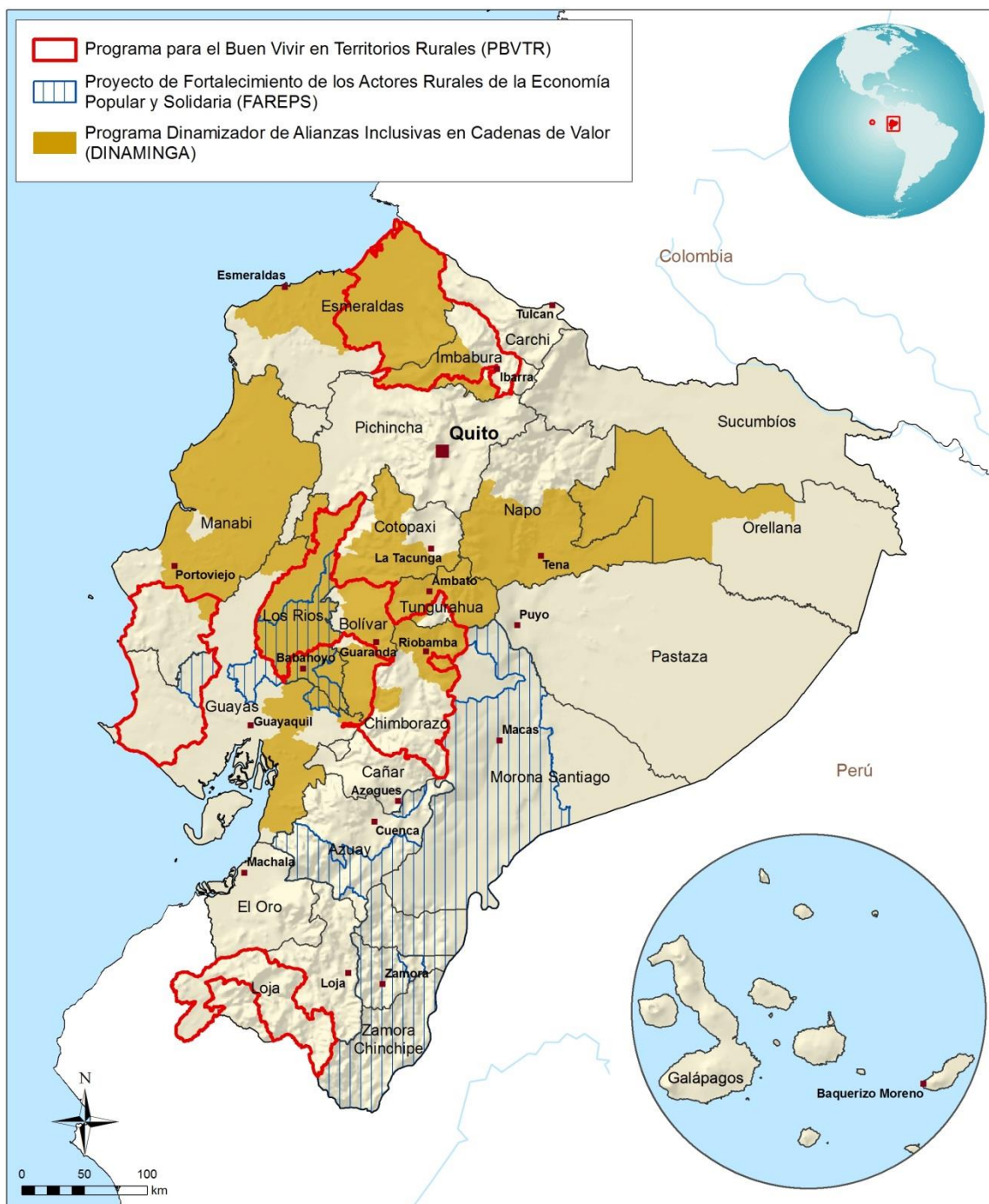
ACUA	Fundación Activos Culturales Afro
AOD	ayuda oficial para el desarrollo
ASAP	Fondo de Adaptación para la Agricultura a Pequeña Escala <i>Adaptation for Smallholder Agriculture Programme</i>
APC	Acuerdo en el Punto de Culminación
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales <i>country strategic opportunities programme</i>
DINAMINGA	Proyecto Dinamizador de Alianzas Inclusivas en Cadenas de Valor
EPP	evaluación del programa en el país
EEPP	evaluación de la estrategia y el programa en el país
EPS	economía popular y solidaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAREPS	Proyecto de Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria
FMAM	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GAD	gobiernos autónomos descentralizados
GRIPS	Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones del FIDA <i>Grants and Investment Projects System</i>
IDH	Índice de desarrollo humano
IDG	Índice de desigualdad de género
INEC	Instituto Nacional de Encuestas y Censos
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MPCEIP	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
PBVTR	Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales
PIB	producto interno bruto
PISL	Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo
PMD	Departamento de Administración de Programas del FIDA
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TIR	tasa interna de retorno
VAN	valor actual neto

Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA

República del Ecuador

Proyectos del FIDA en ejecución

Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País



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

Mapa elaborado por el FIDA | 16-01-2019

República del Ecuador

Proyectos del FIDA concluidos

Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País



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

FIDA Mapa elaborado por el FIDA | 16-01-2019

Resumen ejecutivo

Antecedentes y contexto

1. Desde 1978, el FIDA ha aprobado préstamos para proporcionar recursos para un total de 10 proyectos en el Ecuador, que suman USD 139,96 millones. Esta es la segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) gestionada por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) y cubre el período 2009-2019.
2. **Alcance.** La EEPP evalúa el desempeño y los resultados de tres elementos principales del programa y la estrategia del FIDA en el Ecuador: i) la cartera crediticia en la cual cuatro proyectos han sido cubiertos por esta evaluación: el Proyecto para el Desarrollo Territorial del Corredor entre Ibarra y San Lorenzo (PISL), el Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales (PBVTR), el Proyecto de Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria (FAREPS) y el Proyecto Dinamizador de Alianzas Inclusivas en Cadenas de Valor (DINAMINGA); ii) un total de nueve proyectos y actividades financiados mediante la cartera no crediticia (donaciones), que apoya principalmente la gestión de los conocimientos, la promoción de asociaciones y el desarrollo del diálogo sobre políticas entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador, y iii) el desempeño de los principales asociados (el FIDA y el Gobierno).
3. **Objetivos.** La EEPP tiene dos objetivos principales: i) evaluar los resultados y el desempeño de la estrategia y el programa en el país financiado por el FIDA, y ii) presentar conclusiones y recomendaciones para la futura asociación entre el FIDA y la República del Ecuador a través de la elaboración del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por su sigla en inglés), cuya presentación estaba prevista en 2020.
4. Las preguntas clave de la presente EEPP son: i) ¿cuál ha sido el valor agregado generado por el FIDA en el Ecuador dados su historial, ventaja comparativa y especialización? y ¿cuál debería ser su rol y aporte de cara al futuro en un contexto de reajustes institucionales y austeridad económica?; ii) considerando que el Ecuador es un país de ingreso mediano alto, con pobreza en áreas rurales, ¿cuál ha sido la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales? y ¿hasta qué punto el programa ha sido eficaz en la obtención de los resultados identificados en los diseños de los proyectos y en los COSOP?, y iii) ¿ha sido exitoso el modelo de colaboración del FIDA en el Ecuador?, ¿ha estado suficientemente adaptado al contexto específico y a las necesidades del país? y ¿cómo se podría mejorar?
5. La presente evaluación se realizó conforme a las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA¹, el Manual de Evaluación (2015)² y el Acuerdo de Armonización (Parte I: criterios de evaluación), aprobado por el Comité de Evaluación del FIDA en marzo de 2017. Asimismo, la EEPP se benefició de los mecanismos e instrumentos de evaluación integrados a la función pública en el Gobierno del Ecuador. El proceso de evaluación se llevó a cabo en las siguientes fases: i) fase preparatoria; ii) revisión de la documentación; iii) misión en el país; iv) análisis y preparación del informe, y v) comunicación y difusión.

Desempeño de la cartera crediticia

6. **Pertinencia.** Se concluyó que los cuatro proyectos de la cartera crediticia estaban estrechamente alineados con las políticas, estrategias y planes del Gobierno nacional. Estos proyectos apoyan el actual Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, en especial, su primer objetivo, que se centra en garantizar el bienestar y la igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos, basándose en enfoques

¹ Disponible en: <https://webapps.ifad.org/members/eb/102/docs/spanish/EB-2011-102-R-7-Rev-3.pdf>.

² Disponible en: <https://www.ifad.org/es/web/ioe/evaluation/asset/39984268>.

participativos e inclusivos para el desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza. Además, el diseño de los proyectos FAREPS y DINAMINGA muestra una evolución a través de una mayor asignación de recursos en áreas clave, como el desarrollo de la capacidad comercial en los sectores agrícola y no agrícola, las cuales siguen la línea de políticas sectoriales, como la Política Agrícola y Ganadera (2015-2021). Estas políticas han tomado en cuenta las lecciones aprendidas de proyectos en el COSOP actual, como el PBVTR, y el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE) en el COSOP anterior.

7. La evaluación también encontró que los componentes principales de los proyectos son pertinentes y coherentes para alcanzar los objetivos. Sin embargo, algunos desafíos persisten y deben abordarse en el nuevo COSOP. Estos incluyen la superación de una lógica de cobertura muy grande y dispersa, mediante una mejor focalización —con distintas intervenciones— en territorios en los que se puedan impulsar mayores sinergias entre los proyectos y la aplicación continua de sistemas participativos de seguimiento y evaluación que se centren más en los productos que en sus resultados. La gestión de riesgos está igualmente ausente y no se aplica correctamente en la planificación y la ejecución de los proyectos.
8. **Eficacia.** El PISL y el PBVTR han cumplido sus objetivos específicos y los resultados esperados relacionados con: i) la transformación rural basada en la diversificación agrícola, aplicando prácticas agroecológicas gracias a un mejor acceso a los activos físicos (como el riego) y las facilidades crediticias, y ii) el aumento de la capacidad de los pequeños agricultores en la gestión agrícola de prácticas diversificadas y como empresarios dedicados principalmente a cooperativas de procesamiento de alimentos. Según los datos recopilados de estos proyectos, 22 048 familias se habían beneficiado directamente de ellos hasta el 31 de diciembre de 2018, lo que representa el 83 % de los 26 500 beneficiarios previstos al momento del diseño.
9. Un resultado significativo del PISL y el PBVTR ha sido la creación de alrededor de 6 563 nuevos empleos (2 637 y 3 926, respectivamente) a través del desarrollo de cooperativas o asociaciones, lo que equivale al 69 % del objetivo de 9 500 empleos. También se registraron aumentos de al menos el 20 % en los niveles de ingresos de 12 732 familias como resultado directo de su participación en estos proyectos, lo que equivale a casi el 84 % de la cifra objetivo para ambos proyectos (15 200 familias). La evaluación evidenció que el aumento de los niveles de ingresos en las explotaciones ha sido fundamental para generar empleos permanentes y temporales, especialmente en relación con las actividades de cosecha.
10. Sin embargo, la mayoría de las cooperativas generalmente solo están alcanzando a cubrir los costos y su situación financiera no se ve favorecida por la falta de desarrollo de mercados alternativos y de inserción en las cadenas de valor. De hecho, la promoción de las cooperativas se lleva a cabo en gran medida sin la realización previa de estudios de *marketing* para identificar mercados potenciales, socios del sector privado, sectores y productos prioritarios, etc. Además, solo algunas cooperativas cuentan con gerentes contables totalmente capacitados para administrar las finanzas. Hasta la fecha, no se ha impulsado un enfoque institucional que incluya entidades especializadas en comercialización y *marketing*, como el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP).
11. **Eficiencia.** Tanto el PISL como el PBVTR han tenido éxito en la conversión de recursos en resultados, pero los desafíos persisten. En particular, los plazos entre la aprobación y ratificación del proyecto (en promedio 15,9 meses) y entre la ratificación y el primer desembolso (en promedio 13,5 meses) continúan siendo muy largos. Estos plazos están muy por encima del promedio para la región de América Latina y el Caribe (alrededor de 9,2 meses para ambas etapas). Esto ha ralentizado la ejecución, con demoras que se han exacerbado por factores

externos, como la alta rotación del personal del Gobierno, los cambios en los mandatos institucionales, los desafíos en la coordinación a nivel interministerial y un complejo proceso interno de aprobación de proyectos dentro del Gobierno del Ecuador. Además, el establecimiento de una gestión integrada de riesgos en la planificación y gestión de proyectos ha recibido una limitada atención.

12. Como resultado, el PISL y el PBVTR se han prorrogado (15 meses en total) para recuperar el tiempo perdido en la ejecución. Sin embargo, dado que ambos proyectos se están demorando nuevamente en acordar una enmienda para la asignación de fondos adicionales de USD 10 millones del FIDA, se confirma que la gestión de riesgos no se aplica de manera eficiente y efectiva a nivel institucional a través del diálogo sobre políticas entre el FIDA y el Gobierno.
13. Un aspecto importante ha sido la aplicación de un sistema más descentralizado de ejecución de proyectos, que incluye la creación y operación exitosa de un sistema basado en unidades de enlace territorial y la creación de comités locales que involucran a pequeños beneficiarios en el proceso local de toma de decisiones con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Un resultado positivo, tomando en cuenta las grandes áreas de intervención, ha sido la reducción en los costos de gestión del PISL y el PBVTR (15,4 % del gasto total de ambos proyectos), en comparación con proyectos anteriores, como el PRODEPINE (37 % del presupuesto total). Los costos promedio de inversión por familia beneficiaria fueron moderadamente satisfactorios. El PISL registró una inversión promedio de USD 3 785 por familia (23 % más de lo previsto), mientras que en el PBVTR fue de USD 2 702 por familia (11 % más de lo previsto).
14. **Impacto en la pobreza rural.** Teniendo en cuenta que la disponibilidad de datos sobre el impacto del PISL y el PBVTR es limitada en esta etapa, la EEPP solo ha podido evaluar el impacto inicial. En general, la evaluación encontró que el impacto inicial de la cartera crediticia ha sido moderadamente satisfactorio en la reducción de la pobreza rural. El impacto principal de los proyectos hasta ahora ha sido su contribución al aumento del valor de los activos locales de las familias beneficiarias. Por ejemplo, la instalación de sistemas de riego ha tenido un impacto positivo en el valor económico de las pequeñas explotaciones afectadas y, por lo tanto, en la mejora del acceso a los servicios financieros. Además, esto ha creado más incentivos para reinvertir mayores ingresos en la consolidación y, en algunos casos, en la expansión de la diversificación agrícola, la mejora del acceso al agua potable y las condiciones de la vivienda y el refuerzo de la resiliencia a través de la introducción del riego por goteo.
15. En cuanto al impacto en el capital humano y el empoderamiento social, el PISL y el PBVTR impulsaron una mayor capacidad para gestionar sistemas agrícolas diversificados y aplicar principios agroecológicos. En algunos casos, esto ha proporcionado un incentivo para que otros miembros de la comunidad local reproduzcan la diversificación de cultivos, complementando los de la agricultura tradicional. Los ejemplos de empoderamiento social incluyen, a nivel familiar, el aumento de la titulación de tierras y la compra de tierras para ampliar la diversificación de cultivos, y mejoras en la vivienda y la educación de los niños. A nivel comunitario, los proyectos han apoyado directamente una mayor participación en la toma de decisiones sobre la asignación de fondos del proyecto, lo que ha aumentado la comunicación directa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y los GAD. Además, la diversificación de las explotaciones ha producido un impacto positivo en la seguridad alimentaria y la nutrición, y un gran número de encuestados afirma que la reducción en los insumos químicos ha mejorado la salud, disminuyendo los costos médicos.
16. Finalmente, el impacto de la cartera de crédito ha sido bajo en relación con el diálogo sobre políticas, a pesar de las mejoras obtenidas en la comunicación entre

las comunidades y sus autoridades locales a través de las estructuras de los comités locales creadas.

17. **Sostenibilidad de los beneficios.** En particular, existe evidencia de que la gran mayoría de las familias de pequeños productores pueden mantener sus prácticas agrícolas diversificadas aplicando prácticas agroecológicas. Sin embargo, dado que la mayoría de las cooperativas evaluadas están experimentando dificultades para generar ganancias, es cuestionable cuánto tiempo podrán mantener sus operaciones sin la inyección adicional de asistencia financiera y técnica prometida por el FIDA.
18. Considerando la austeridad financiera en el país, tampoco está claro hasta qué punto las mejoras en la articulación entre las comunidades locales, las autoridades locales y el Ministerio de Agricultura y Ganadería pueden traducirse en inversiones regulares en la transformación rural. Esta situación no se ve favorecida por el hecho de que la cartera de crédito generalmente no ha contratado asociados apropiados para apoyar el desarrollo de actividades clave, como la comercialización, el análisis de suelos, la gestión de riesgos, etc. Estos asociados podrían incluir al MPCEIP, el sector privado y las instituciones especializadas.
19. La falta de una estrategia de salida coherente durante la fase de diseño del proyecto ha provocado la finalización abrupta de la financiación y una dependencia de las prórrogas con recursos adicionales. De hecho, parece haber una atención inadecuada para garantizar que los pequeños agricultores y sus cooperativas tengan los servicios agrícolas, financieros y de otro tipo relacionados con sus actividades, que necesitan para sostener el proceso de transformación rural y promover el desarrollo sostenible de la economía local.
20. **Innovación.** El mecanismo de ejecución, basado en unidades de planificación territorial y comités locales, representa una forma innovadora de mejorar la articulación entre las partes interesadas en llevar a cabo proyectos de manera relativamente eficiente y efectiva en el Ecuador. Al mismo tiempo, este mecanismo ha ayudado a mejorar la inclusión social y una mayor igualdad de género y ha facilitado la aplicación de innovaciones, como las mesas redondas para la Federación de Productores de Frutas en la provincia de Imbabura.
21. El énfasis específico dado al establecimiento de sistemas agrícolas agroforestales también ha demostrado ser una forma innovadora de estimular una serie de beneficios, como satisfacer las necesidades básicas, fortalecer los activos locales, adaptarse a la variabilidad y el cambio climático y reducir el impacto ambiental. Además, ha sido importante la innovación a nivel cooperativo, donde se han aplicado nuevas técnicas y tecnologías de procesamiento de alimentos.
22. **Ampliación de escala.** La ampliación de la diversificación agrícola ha sido evidente a nivel de las explotaciones. Sin embargo, esto ha sido a través de los propios medios de los agricultores y no mediante incentivos impulsados por el Gobierno. En general, la cartera de crédito no ha podido identificar ni aliarse con asociados que están en condiciones de promover la ampliación de actividades y prácticas clave mediante cambios en las políticas. La falta general de sinergias con otros donantes y organismos de las Naciones Unidas también ha actuado en contra de la ampliación de escala de las actividades más exitosas.
23. **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer.** A pesar de que las cifras de los proyectos indican que más mujeres de lo planeado recibieron apoyo directo del PISL y del PBVTR (1 788 y 5 948 mujeres, respectivamente), las fases de diseño y ejecución del proyecto no mostraron avances significativos para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el contexto de la inclusión social, de acuerdo con la nueva Constitución Nacional y el último Plan Nacional de Desarrollo. De hecho, en general, ninguno de los dos proyectos logró implementar una estrategia de género específica.

24. En general, no se han realizado progresos suficientes para promover estrategias de intervención más flexibles que incluyan acciones específicas en apoyo de las mujeres y otros grupos definidos en relación con la vulnerabilidad (identificados en la fase de diseño). También se consideró que el seguimiento interno de las mujeres y otros grupos vulnerables era inadecuado al centrar demasiada atención en la participación *per se*, en lugar de hacerlo en los resultados de la participación en términos reales de acceso a servicios, información, recursos, derechos, toma de decisiones, aplicación de la capacitación (conocimientos y habilidades adquiridas) dentro y fuera de las explotaciones, etc. Igualmente, parece haber una falta general de atención con relación a la incorporación de métodos y acciones exitosos adoptados por el FIDA y otros organismos donantes, tanto en el Ecuador como en otros países de la región andina.
25. **Gestión del medio ambiente y los recursos naturales.** La EEPP reveló que se ha prestado mucha más atención que en el pasado a promover la integración del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales como objetivo horizontal en el diseño del PISL, el PBVTR y el FAREPS, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo y el COSOP (2018). Además, el impacto ambiental de las cooperativas establecidas fue bajo. Cabe destacar la promoción de la diversificación agrícola, especialmente mediante prácticas agroforestales, que han desempeñado un papel importante en la enseñanza a los agricultores de los múltiples beneficios derivados de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
26. Sin embargo, aún quedan desafíos por resolver, como la capacitación para la producción de compost, la realización de estudios de suelos y la obtención de mejoras en la gestión de conflictos por tierras para mejorar las oportunidades para una planificación y aplicación más eficaz del uso de la tierra. Además, se detectó que algunos agricultores estaban utilizando pesticidas y que, hasta la fecha, no se han establecido vínculos entre instituciones públicas, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el Ministerio del Ambiente.
27. **Adaptación al cambio climático.** En el diseño de los proyectos de la cartera, se observa un gran impulso a la promoción de la adaptación al cambio climático. En el PISL y el PBVTR, se identificó evidencia suficiente para confirmar que los dos proyectos han contribuido a favorecer la adaptación de los pequeños productores a los fenómenos climáticos más pertinentes en las zonas de intervención, como, por ejemplo, las sequías prolongadas. El efecto inmediato de este logro ha sido el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional de estos productores.
28. No obstante, es evidente que las actividades de conservación y uso sostenible de los cultivos locales resistentes a los efectos del cambio climático no han sido integradas sistemáticamente en la planificación, la ejecución y los sistemas de seguimiento y evaluación participativa. Además, tampoco se encontró evidencia suficiente para confirmar que los proyectos fueran instrumentales para establecer una planificación territorial coordinada con instituciones clave a fin de consolidar la adaptación a nivel de las explotaciones diversificadas y agroecológicas.
- Actividades no crediticias**
29. **Gestión de los conocimientos.** La evaluación encontró que se han incorporado en el diseño del COSOP y los préstamos numerosas lecciones aprendidas del FIDA y el Gobierno del Ecuador, sobre todo, con relación al enfoque territorial, la diversificación agropecuaria y el tránsito hacia la agroecología, la inclusión social y el cambio climático. Asimismo, otro hallazgo en la cartera del Ecuador es la inclusión del desarrollo de conocimientos como un componente en el diseño de los proyectos.

30. Sin embargo, no existe una estrategia ni un sistema coherente y articulado de gestión de los conocimientos, ni un uso analítico y oportuno de los insumos provenientes del seguimiento y la evaluación, que: i) permitan aprovechar estructuralmente las donaciones del FIDA; ii) asocien los nuevos conocimientos a acciones potentes de desarrollo de capacidades, no solo para los beneficiarios, sino también para las gerencias y los equipos de los proyectos, y iii) retroalimenten oportunamente las políticas públicas del país.
31. **Creación de asociaciones.** Los COSOP han identificado un amplio abanico de entidades en todas las esferas. Sin embargo, no se establecieron ni prioridades ni rutas para forjar o fortalecer alianzas que contribuyeran al logro de los objetivos del programa en el país. En el caso del Gobierno central, el alineamiento, por parte del FIDA, con los planes y las políticas públicas, elemento muy necesario, se confunde con las disposiciones operacionales para la ejecución de los proyectos. Por supuesto, los dos planos están conectados, pero requieren de contrapartes, espacios e instrumentos diferentes.
32. El abordaje con relación al sector privado se menciona meramente, cuando debería haberse adoptado algún tipo de postura y medidas, puesto que las empresas y corporaciones desempeñan un importante rol en un país como el Ecuador, en particular, por su presencia en el sector agroalimentario y productivo rural, así como a nivel territorial, por la actividad extractiva. Al analizar la cartera crediticia, es evidente que parte de los problemas de la comercialización deriva de un insuficiente conocimiento de los actores y mecanismos de acceso a mercados diferenciados, locales, nacionales y de exportación.
33. **Participación del FIDA en el diálogo sobre políticas a nivel de país y actuación en materia de políticas.** Se percibe una alineación del COSOP y la cartera del FIDA con las políticas públicas del Gobierno del Ecuador en el momento del diseño. Sin embargo, en períodos más recientes, el diálogo se ha concentrado mayormente en la efectividad y operación de la cartera crediticia, por los distintos problemas que existen en este nivel y que han sido analizados anteriormente. En un país de renta media como el Ecuador, el potencial del FIDA para participar en cuestiones relacionadas con el diálogo sobre políticas es mucho mayor y debería aprovecharse y fortalecerse.
34. Aun así, se ha podido determinar, como lo señalaba el COSOP 2014-2018, que existe un espacio "único", representado por el Grupo de Diálogo Rural, que es fruto de dos donaciones del FIDA al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y es ejecutado por la oficina del Ecuador. El Grupo de Diálogo Rural ofrece una experiencia y un método de reflexión y análisis, y crea consensos a partir de información sólida y validada, que desemboca en resultados concretos para los ámbitos de las políticas públicas, las estrategias corporativas y la atención a grupos poblacionales en desventaja, como los jóvenes.
35. **Donaciones.** En el período considerado para esta evaluación, hubo nueve donaciones por un valor total de USD 13,9 millones a un abanico amplio y diverso de instituciones: tres directas, solo para el Ecuador, y seis de carácter regional. Las donaciones han permitido la visibilidad de algunas redes (por ejemplo, de pueblos indígenas, jóvenes y población afrodescendiente), pero no se articulan necesariamente entre ellas. En el caso de la Fundación Activos Culturales Afro (ACUA) y Slow Food, las coordinaciones se dan más porque han desarrollado con anterioridad iniciativas conjuntas, ambos son socios de la Plataforma Diversidad Biocultural y Territorios y actualmente coejecutan un proyecto financiado por la Unión Europea (Slow Fish Caribe).
36. Se ha evidenciado que el FIDA y el Gobierno del Ecuador aprovechan insuficientemente las donaciones que ponen en la mesa temas innovadores, guiados por la sociedad civil y en escalas pequeñas, que se podrían ampliar a partir de la validación de enfoques y metodologías. La conexión de las donaciones con la

cartera crediticia ha sido posible en algunos casos (por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP, por su sigla en inglés), el Centro Internacional de la Papa y el RIMISP), pero es, en general, muy débil.

Desempeño de los asociados

37. **FIDA.** El Fondo tuvo suficiente flexibilidad para superar los problemas detectados en el primer COSOP y elaborar nuevos COSOP cada vez más coherentes con las prioridades del Gobierno del Ecuador. Se percibe un alineamiento con las políticas gubernamentales de la época y, al mismo tiempo, pautas innovadoras para un desarrollo rural territorial orientado a la superación de la pobreza a través de propuestas de diversificación rural con inclusión social.
38. Sin embargo, los procesos y resultados analizados durante la evaluación revelan complicaciones recurrentes, que, en ciertos casos, se han incluso agudizado. En primera instancia, no se logra acelerar la eficiencia de la cartera crediticia, debido a que transcurre demasiado tiempo entre la aprobación de los préstamos y el comienzo efectivo de su ejecución. Lo anterior implica llegar a situaciones críticas en las que se debería gastar un presupuesto quinquenal en la mitad del tiempo y se pone presión sobre los contextos y actores territoriales, resultando necesario acelerar de manera innatural procesos que deberían respetar sus propios ritmos de maduración y dirigir las inversiones a obras que permitan aumentar el gasto.
39. **Gobierno.** El Gobierno del Ecuador ha impulsado grandes cambios en las políticas públicas que han influido y siguen influyendo en la relación con el FIDA. Los cambios afectan no solo los enfoques y programas, sino también la composición y características del Poder Ejecutivo y de prácticamente todas las reparticiones estatales con las que el FIDA debía y debe relacionarse. Al tener que enfrentar estos cambios, se detecta como un reto el fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación del Estado, de manera que sea de mejor calidad. Por lo tanto, no se dispone de evidencias de que, mediante esta cartera, se hayan generado insumos para políticas públicas, ni enfoques y métodos para programas de desarrollo, o enlaces para constituir alianzas dentro y fuera del Estado.
40. Pese a que, en teoría, el Gobierno del Ecuador tiene capacidad instalada para el diseño y la ejecución de proyectos del FIDA, no queda suficientemente establecido y compartido el protocolo para hacerlo, sobre todo, en el caso de la formulación. En consecuencia, muchos de los problemas que se encuentran en cuanto a la efectividad derivan de una socialización y establecimiento de acuerdos en la etapa de diseño inadecuados.
41. La autonomía técnica y financiera de las unidades de proyectos es uno de los elementos de descentralización que puede facilitar y agilizar la ejecución, haciéndola más pertinente para las diversidades poblacionales y territoriales, evitando esquemas de proyectos reiterativos y poco sensibles a la creación de estrategias diferenciadas. Sin embargo, las unidades de proyecto también han sufrido una alta rotación de personal, incluso en los puestos de gestión, que limitan la ejecución y generan retrasos.

Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país

42. La EEPP encontró que el desempeño del COSOP ha sido moderadamente satisfactorio. En términos generales, hubo un aprendizaje del FIDA respecto a la pertinencia y el alineamiento de los COSOP con los objetivos de desarrollo y las políticas gubernamentales, y una cierta capacidad de efectuar revisiones a lo largo de los procesos. Un buen diseño estratégico del segundo COSOP muestra su pertinencia actual, aun en un contexto de fuertes cambios en el Ecuador.
43. En el marco del COSOP vigente, el PISL y el PBVTR se han ejecutado con buenos resultados, en línea con los objetivos estratégicos, aunque solo parcialmente con los resultados previstos. De hecho, estos se han visto afectados notablemente por

los atrasos importantes en la efectividad de las otras dos operaciones (FAREPS y DINAMINGA). En la evaluación, se constató una mejora en el acceso a activos y recursos para apoyar la diversificación de la economía rural ecuatoriana a través de la promoción y el fortalecimiento de la producción (p. ej., diversificación agrícola y adopción de la agroecología) y los emprendimientos asociativos. Sin embargo, la falta de atención a la comercialización y el acceso a los mercados ha limitado los resultados esperados. Asimismo, en esta evaluación se constató que los resultados fueron limitados en cuanto al incremento de las capacidades de los productores rurales pobres y los posibles emprendedores, debido a que este aumento se observa a nivel de las explotaciones, pero no en la participación en la formulación de políticas productivas inclusivas favorables a la población pobre.

Conclusiones

44. La evaluación concluye que la función especializada del FIDA en apoyo a una transformación rural inclusiva y la promoción del desarrollo rural ha sido y seguirá siendo relevante para el Ecuador ya que, a pesar de los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, todavía persisten brechas importantes en la incidencia de la pobreza rural. Cabe destacar que persisten algunos retos a nivel de la cartera crediticia, no crediticia y la estrategia en el país, pese a la incidencia de la cartera crediticia en la mejora y diversificación de los ingresos de las familias productoras participantes, el aumento del capital humano y social, el impacto sobre la gestión de los recursos naturales y la transversalización de los enfoques de inclusión social y de adaptación al cambio climático.
45. En esta EEPP se ha constatado que no se ha implementado una estrategia diferenciada (con un enfoque poblacional y territorial) en los proyectos, lo que ha limitado la identificación de respuestas diferenciadas que pueden generar un mayor impacto, considerando la gran diversidad étnica, cultural y territorial del país. Aunque esta diferenciación era visible en los COSOP y en los documentos de diseño, la ejecución de los proyectos redujo gradualmente su complejidad para focalizarse en cadenas de valor por sector agropecuario con un mayor énfasis en la dimensión económica. Además, no se ha aprovechado suficientemente la ventaja comparativa del FIDA para brindar un mayor acompañamiento a los emprendimientos y apoyarlos en el aumento de su valor agregado en los eslabones de comercialización y *marketing*, así como en temas de capacidades organizativas y financieras, lo que ha debilitado su sostenibilidad.

Recomendaciones

46. **Recomendación 1. Retomar el enfoque territorial diferenciado en la ejecución de los proyectos.** Con la experiencia acumulada, el FIDA está en condiciones de diseñar y ejecutar operaciones crediticias que tengan en cuenta las diferentes dinámicas socioeconómicas, ambientales y culturales en las que es posible influir para su transformación y mejor articulación. Para ello, se debería retomar un abordaje territorial en el que participen los actores locales, las cadenas de valor tengan acceso a mercados diferenciados y se valore el patrimonio biocultural.
47. **Recomendación 2. Potenciar emprendimientos sostenibles.** Siendo los emprendimientos una de las piedras angulares de la cartera del Fondo en el país, se recomienda promover un mayor acompañamiento a los mismos mediante el fomento de estudios de mercado durante la fase de diseño, así como la actualización de los mismos durante su ejecución. Estos estudios deberían, entre otras cosas: i) identificar las capacitaciones necesarias para garantizar la buena gestión de los emprendimientos; ii) determinar los asociados más pertinentes, y iii) aclarar la estrategia de salida más apropiada para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos más allá del cierre de los proyectos.
48. **Recomendación 3. Reforzar la capacidad de diálogo sobre políticas con el Gobierno del Ecuador con el fin de posicionarse como un asociado**

reconocido en la aplicación de las políticas, las estrategias y los planes relacionados con la transformación rural de los pequeños productores. De cara al nuevo marco de cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA, es importante afianzar el nicho específico del Fondo en relación con los objetivos de desarrollo del país. Para aplicar esta recomendación y siguiendo el ejemplo del Grupo de Diálogo Rural, se recomienda potenciar el trabajo realizado por este Grupo o apoyar un mecanismo similar. Este mecanismo tendría un papel más proactivo a nivel de la cartera del FIDA reforzando el seguimiento y evaluación del programa en el país de manera más estratégica.

49. **Recomendación 4. Fortalecer la presencia del FIDA en el país.** Con el objetivo de mejorar la eficacia, eficiencia y focalización de la cartera crediticia y de las actividades no crediticias, se recomienda reforzar el equipo del FIDA en el Ecuador. Un mayor acompañamiento técnico y administrativo ayudará a introducir medidas para corregir retrasos y fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación. Además, facilitaría una mayor interlocución con el Gobierno para generar más incidencia. Esto requerirá establecer contactos más allá de los asociados tradicionales del sector rural, incluyendo al MPCEIP y los GAD, así como a sectores de la sociedad civil, las universidades y el sector privado.
50. **Recomendación 5. Reconsiderar los tiempos para el diseño del próximo COSOP.** El próximo COSOP debe realizar un trabajo analítico más profundo, que incluya un análisis sobre posibles sinergias y articulaciones dentro de la cartera y con otros asociados, más allá de la formulación y ejecución de proyectos individuales. La nueva formulación debería considerar el ciclo electoral a nivel nacional para contribuir al diálogo sobre políticas de desarrollo rural en el país y proponer un programa focalizado en las áreas con mayor valor agregado del FIDA con base en los logros alcanzados.

Miembro de una asociación de productores y comerciantes que recibió el apoyo del programa en forma de una lavadora de verduras ©FIDA/Sergio Garrido.



Executive summary

Background and context

1. Since 1978, IFAD has approved loans amounting to US\$139.96 million for a total of 10 projects in Ecuador. This is the second country strategy and programme evaluation (CSPE) conducted by the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) and covers the period 2009–2019.
2. **Scope.** The CSPE assesses the performance and results of three main elements of IFAD’s programme and strategy in Ecuador: (i) the lending portfolio, which includes four projects covered by this evaluation: the Ibarra-San Lorenzo Corridor Territorial Development Project (PISL), the *Buen Vivir* in Rural Territories Programme (PBVTR), the Project to Strengthen the Rural Actors in the Popular and Solidarity Economy (FAREPS) and the Catalysing Inclusive Value Chain Partnerships Project (DINAMINGA); (ii) a total of nine projects and activities financed through the non-lending (grants) portfolio, which mainly supports knowledge management, promotion of partnerships and development of policy dialogue between IFAD and the Government of Ecuador; and (iii) the performance of the main partners (IFAD and the Government).
3. **Objectives.** The CSPE had two main objectives: (i) to assess the results and performance of the IFAD-funded country strategy and programme, and (ii) to put forward conclusions and recommendations for the future partnership of IFAD and the Republic of Ecuador through the development of the next country strategic opportunities programme (COSOP), which was scheduled to be presented in 2020.
4. The key questions of this CSPE are: (i) What added value has been generated by IFAD in Ecuador, bearing in mind its track record, comparative advantage and specialization, and what should its role and future contribution be in a context of institutional readjustment and economic austerity?; (ii) Considering that Ecuador is an upper-middle-income country with poverty in rural areas, what contribution has IFAD made to the reduction of poverty and inequality in rural areas and to what extent has the programme been effective in achieving the results identified in project designs and COSOPs?; and (iii) Has IFAD’s model of collaboration in Ecuador been successful, has it been sufficiently adapted to the specific context and needs of the country, and how could it be improved?
5. This evaluation was conducted in accordance with the general practices set out in IFAD’s Evaluation Policy,¹ the Evaluation Manual (2015)² and the Harmonization Agreement (Part I: Evaluation Criteria), approved by IFAD’s Evaluation Committee in March 2017. The CSPE also benefited from the evaluation mechanisms and instruments available in the Ecuadorian public sector. The evaluation process was carried out in the following phases: (i) preparatory phase; (ii) review of documentation; (iii) country mission; (iv) analysis and preparation of the report; and (v) communication and dissemination.

Loan portfolio performance

6. **Relevance.** The four projects in the loan portfolio were found to be closely aligned with national Government policies, strategies and plans. These projects support the current National Development Plan 2017–2021, especially its first objective, which focuses on ensuring well-being and equal opportunities for all citizens through participatory and inclusive approaches to economic and social development and poverty reduction. Moreover, the project designs for FAREPS and DINAMINGA have evolved, with increased resource allocation in key areas – such as trade capacity development in the agricultural and non-agricultural sectors – which are in line with sectoral policies such as the Agriculture and Livestock Policy (2015–2021).

¹ <https://webapps.ifad.org/members/eb/102/docs/EB-2011-102-R-7-Rev-3.pdf>.

² <https://www.ifad.org/en/web/ioe/evaluation/asset/39984268>.

These policies have taken into account the lessons learned from projects under the current COSOP, such as PBVTR, and the Development Project for Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples (PRODEPINE) under the previous COSOP.

7. The evaluation also found that the main project components are consistent and relevant for achieving the objectives. However, some challenges remain and need to be addressed under the new COSOP. These include overcoming a very broad and diffuse approach to coverage in order to better focus – with different interventions – on territories where greater synergy between projects can be promoted, with continued implementation of participatory monitoring and evaluation systems that focus more on outputs than on outcomes. Risk management has also been lacking and has not been properly applied in project planning and implementation.
8. **Efficiency.** PISL and PBVTR met their specific objectives and yielded the expected results with regard to: (i) rural transformation based on agricultural diversification, applying agroecological practices through improved access to physical assets (such as irrigation) and to credit; and (ii) enhanced capacity of smallholders for agricultural management of diversified practices and as entrepreneurs engaged mainly in food processing cooperatives. According to the data collected from these projects, 22,048 households – 83 per cent of the 26,500 beneficiaries envisaged at the time of project design – had benefited directly from them as at 31 December 2018.
9. A significant result of PISL and PBVTR has been the creation of around 6,563 new jobs (2,637 and 3,926, respectively) through the development of cooperatives or associations. This figure is equivalent to 69 per cent of the target of 9,500 jobs. There were also increases of at least 20 per cent in the income levels of 12,732 families as a direct result of their participation in these projects, equivalent to almost 84 per cent of the target figure for the two projects (15,200 families). The evaluation showed that the increases in farm income has been instrumental in generating permanent and temporary employment, especially in relation to harvesting activities.
10. However, most cooperatives are generally only managing to cover their costs, and their financial situation has not been helped by the lack of development of alternative markets and integration into value chains. In fact, the promotion of cooperatives has largely been carried out without prior marketing studies to identify potential markets, private sector partners, priority sectors and products, etc. Moreover, only a few cooperatives have accounting managers who are fully trained to manage finances. To date, an institutional approach that would include entities specializing in marketing and trade, such as the Ministry of Production, Foreign Trade, Investment and Fisheries (MPCEIP), has not been promoted.
11. **Efficiency.** Both PISL and PBVTR have been successful in converting resources into results, but challenges remain. In particular, the time lag between project approval and effectiveness (on average 15.9 months) and between project effectiveness and the first disbursement (on average 13.5 months) remains very long. These periods are well above the average for the Latin America and Caribbean region (about 9.2 months for both phases). This has slowed implementation, with delays that have been exacerbated by external factors, such as high turnover of Government staff, changes in institutional mandates, challenges in coordination at the interministerial level and a complex internal project approval process within the Government of Ecuador. In addition, there has been limited attention to the establishment of integrated risk management in project planning and management.
12. As a result, PISL and PBVTR were extended (for 15 months in total) to make up for time lost in implementation. However, the fact that, for both projects, it is again taking time to agree on an amendment for the allocation of an additional US\$10 million in funding from IFAD confirms that risk management is not being

implemented efficiently and effectively at the institutional level through policy dialogue between IFAD and the Government.

13. An important factor has been the implementation of a more decentralized system of project implementation, which includes the creation and successful operation of a system based on territorial liaison units and the establishment of local committees that involve small beneficiaries in the local decision-making process with autonomous decentralized governments. A positive result, taking into account the large intervention areas, has been a reduction in management costs for PISL and PBVTR (15.4 per cent of the total expenditure of both projects), in comparison with earlier projects, such as PRODEPINE (37 per cent of the total budget). The average investment costs per beneficiary family were moderately satisfactory. For PISL the average investment was US\$3,785 per family (23 per cent more than planned), while for PBVTR the figure was US\$2,702 per family (11 per cent more than planned).
14. **Impact on rural poverty.** As the availability of impact data for PISL and PBVTR is limited at this stage, the CSPE was only able to assess initial impact. In general, the evaluation found that the initial impact of the loan portfolio in reducing rural poverty has been moderately satisfactory. The main impact of the projects so far has been their contribution to increasing the value of the local assets of the beneficiary families. For example, the installation of irrigation systems has had a positive impact on the economic value of the small farms concerned and thus has helped to improve access to financial services. In addition, this has created greater incentives to reinvest greater revenues in consolidating and, in some cases, expanding agricultural diversification, improving access to drinking water, improving housing and enhancing resilience through the introduction of drip irrigation.
15. In terms of impact on human capital and social empowerment, PISL and PBVTR have promoted increased capacity to manage diversified agricultural systems and apply agroecological principles. In some cases, this has provided an incentive for other local community members to replicate crop diversification, complementing traditional agricultural crops. Examples of social empowerment include, at the household level, increased land titling and land purchases to expand crop diversification, improved housing, and better education for children. At the community level, the projects have directly supported greater participation in decision-making on the allocation of project funds, which has increased direct communication with the Ministry of Agriculture and Livestock and the autonomous decentralized governments. In addition, farm diversification has had a positive impact on food security and nutrition, and a large number of those interviewed said that the reduction in chemical inputs has resulted in better health and lower medical costs.
16. Lastly, the impact of the loan portfolio with respect to policy dialogue has been low, despite improvements in communication between communities and their local authorities through the local committee structures established.
17. **Sustainability of benefits.** There is evidence, in particular, that the vast majority of small-scale farming families have been able to maintain their diversified agricultural practices by applying agroecological practices. However, given that most of the cooperatives evaluated are experiencing difficulties in generating profits, it is questionable how long they can maintain their operations without the additional injection of financial and technical assistance promised by IFAD.
18. Considering the financial austerity in the country, it is also unclear to what extent improvements in the linkages between local communities, local authorities and the Ministry of Agriculture and Livestock can be translated into regular investments in rural transformation. This situation is not helped by the fact that, under the loan portfolio, appropriate partners have generally not been hired to support the

development of key activities such as marketing, soil analysis, risk management, etc. Such partners might include MPCEIP, the private sector and specialized institutions.

19. Failure to include a coherent exit strategy during the project design phase has led to the abrupt termination of funding and a reliance on extensions with additional resources. There seems to have been inadequate attention to ensuring that small farmers and their cooperatives have the agricultural, financial and business-related services they need to sustain the rural transformation process and promote the sustainable development of the local economy.
20. **Innovation.** The implementation mechanism, based on territorial planning units and local committees, represents an innovative way of improving coordination among the stakeholders concerned in order to carry out projects in a relatively efficient and effective manner in Ecuador. At the same time, this mechanism has helped to improve social inclusion and led to greater gender equality and has facilitated the implementation of innovations such as the round tables for the Federation of Fruit Producers in the province of Imbabura.
21. The specific emphasis placed on the establishment of agroforestry farming systems has also proved to be an innovative means of stimulating a range of benefits, such as meeting basic needs, strengthening local assets, adapting to climate change and variability, and reducing environmental impact. Innovation at the cooperative level, where new food processing techniques and technologies have been introduced, has also been important.
22. **Scaling up.** The growth of agricultural diversification has been evident at the farm level. However, this has been achieved by farmers through their own means, not through incentives promoted by the Government. In general, the loan portfolio has not been able to identify and forge partnerships with partners who are in a position to promote the scaling up of key activities and practices through policy changes. The general lack of synergies with other donors and United Nations agencies has also worked against scaling up the most successful activities.
23. **Gender equality and women's empowerment.** Although project figures indicate that more women than planned received direct support from PISL and PBVTR (1,788 and 5,948 women, respectively), no significant progress was seen during the project design and implementation phases in promoting gender equality and women's empowerment in the context of social inclusion in accordance with the new National Constitution and the latest National Development Plan. In fact, generally speaking, neither project succeeded in implementing a specific gender strategy.
24. In general, insufficient progress has been made in promoting more flexible intervention strategies that would include specific actions to support women and other groups (identified in the design phase) in relation to vulnerability. Internal monitoring of women and other vulnerable groups was also found to be inadequate, as it focused too much attention on participation per se, rather than on the results of participation in real terms of access to services, information, resources, rights, decision-making, application of training (acquired knowledge and skills) on and off the farm, etc. In addition, there seems to have been a general lack of attention to the adoption of successful methods used and actions taken by IFAD and other donor agencies, both within Ecuador and in other countries of the Andean region.
25. **Management of the environment and natural resources.** The CSPE revealed that much more attention than in the past has been paid to promoting the integration of environmental and natural resources management as a cross-cutting objective in the design of PISL, PBVTR and FAREPS, in line with the national development plan and the COSOP (2018). The environmental impact of the

established cooperatives was low. The promotion of agricultural diversification, especially through agroforestry practices, has been noteworthy and has played an important role in teaching farmers about the multiple benefits to be derived from the conservation and sustainable use of natural resources.

26. However, challenges remain, such as training in compost production, conducting soil surveys and achieving improvements in the management of land disputes in order to enhance opportunities for more effective land use planning and implementation. In addition, it was found that some farmers were applying pesticides and that, to date, no links have been established between public institutions, such as the Ministry of Agriculture and Livestock, the National Institute for Agricultural Research and the Ministry of the Environment.
27. **Adaptation to climate change.** A strong effort to promote adaptation to climate change has been apparent since the design phase of the projects in the portfolio. Sufficient evidence was identified for PISL and PBVTR to confirm that the two projects have helped to promote small producers' adaptation to the most relevant climatic phenomena in the areas of intervention, such as prolonged droughts. The immediate effect of this achievement has been strengthening of these producers' food and nutritional security.
28. Nevertheless, it is clear that activities for the conservation and sustainable use of local crops that are resistant to the effects of climate change have not been systematically integrated into planning, implementation and participatory monitoring and evaluation systems. Furthermore, insufficient evidence was found to confirm that the projects have been instrumental in establishing coordinated territorial planning with key institutions in order to consolidate adaptation at the level of diversified and agroecological farming operations.

Non-lending activities

29. **Knowledge management.** The evaluation found that many lessons learned from IFAD and the Government of Ecuador have been incorporated into the design of loans and the COSOP, particularly in relation to the territorial approach, agricultural diversification and the shift towards agroecology, social inclusion and climate change. Another finding in the Ecuador portfolio is the inclusion of knowledge development as a component in project design.
30. However, there is no coherent and coordinated knowledge management strategy or system that provides for the analytical and timely use of monitoring and evaluation information in order to: (i) make structural use of IFAD grants; (ii) apply new knowledge to robust capacity-building actions, not only for beneficiaries but also for project management and teams; and (iii) offer timely feedback for the country's public policies.
31. **Creation of partnerships.** The COSOPs for Ecuador have identified a wide range of entities in all areas. However, no priorities or road maps have been established to forge or strengthen partnerships that would contribute to the achievement of the country programme objectives. In the case of the central Government, the much-needed alignment, on IFAD's part, with public plans and policies has been confused with the operational arrangements for project implementation. These two spheres are, of course, connected, but they require different organizations (national and international), spaces and instruments.
32. The approach to the private sector is only mentioned when some kind of position or action should have been taken, since companies and corporations play an important role in a country like Ecuador, particularly because of their presence in the agrifood and rural production sector and at the territorial level. When the loan portfolio is analysed, it is evident that the marketing-related problems stem in part from insufficient knowledge of the stakeholders and mechanisms for access to differentiated local, national and export markets.

33. **IFAD engagement in country-level policy dialogue and policy action.** The IFAD portfolio and COSOP appear to be aligned with the public policies of the Government of Ecuador at the time of design. However, in more recent periods, dialogue has focused mostly on the effectiveness and operation of the loan portfolio, owing to the various problems that exist in that regard, which have been analysed above. In a middle-income country such as Ecuador, IFAD has much greater potential to engage in matters related to policy dialogue and this potential should be tapped and strengthened.
34. Nonetheless, it was possible to determine, as noted in the COSOP 2014–2018, that there is a “unique” forum: the Rural Dialogue Group, which is the result of two IFAD grants to the Latin American Centre for Rural Development (RIMISP) and is implemented by the RIMISP office in Ecuador. The Rural Dialogue Group offers experience and a method for reflection and analysis, building consensus on the basis of solid, validated information, which leads to concrete results for the areas of public policy, business strategies and attention to disadvantaged population groups, such as young people.
35. **Grants.** During the period covered by this evaluation, nine grants totalling US\$13.9 million were provided to a wide and diverse range of institutions: three direct grants, for Ecuador alone and six regional grants. The grants have enhanced the visibility of some networks (for example, networks of indigenous peoples, youth and Afro-descendant populations), but they do not necessarily coordinate among themselves. There is greater coordination in the case of Fundación ACUA and Slow Food because they had previously conducted shared initiatives, are both members of the Biocultural Diversity and Territories Platform and are currently co-implementing a project financed by the European Union (Slow Fish Caribbean).
36. It has become clear that IFAD and the Government of Ecuador are not making sufficient use of grants that bring to the table innovative approaches guided by civil society and conducted on a small scale, which could be expanded through the validation of approaches and methodologies. In some cases it has been possible to link grants to the loan portfolio (e.g. the Global Environment Facility, the Adaptation for Smallholder Agriculture Programme, the International Potato Center and RIMISP), but the linkages have generally been very weak.

Performance of partners

37. **IFAD.** The Fund had sufficient flexibility to overcome the problems identified under the first COSOP and to develop new COSOPs that have been increasingly consistent with the priorities of the Government of Ecuador. An alignment with the Government policies of the time can be discerned, while at the same time innovative approaches to rural territorial development have emerged, aimed at overcoming poverty through proposals for rural diversification with social inclusion.
38. Nevertheless, the processes and results analysed during the evaluation reveal recurrent complications, which in some cases have worsened. First and foremost, it has not been possible to improve the efficiency of the loan portfolio, as an excessive amount of time elapses between loan approval and the start of effective implementation. This has led to critical situations in which a five-year budget must be spent in half that time, putting pressure on territorial contexts and stakeholders, unnaturally accelerating processes that need to be allowed to proceed at their own rate of maturation and channelling investments to works that result in increased spending.
39. **Government.** The Government of Ecuador has promoted major public policy changes that have influenced and continue to influence the relationship with IFAD, in terms not only of approaches and programmes, but also of numerous modifications in the composition and characteristics of the Executive and of virtually all the Government departments with which IFAD has had to work and must continue to work. A challenge in dealing with these changes is the need to

strengthen the monitoring and evaluation system to enable better quality monitoring on the part of the State. There is no evidence that, through this portfolio, public policy inputs have been generated, nor have there been approaches and methods for development programmes or links to build partnerships within and outside the State.

40. Although, in theory, the Government of Ecuador has installed capacity for designing and implementing IFAD projects, the protocol for doing so is not sufficiently established and shared, especially in the case of project formulation. Consequently, many of the problems encountered in terms of effectiveness stem from inadequate communication and building of agreements during the design phase.
41. Technical and financial autonomy for project units is one of the elements of decentralization that can facilitate and streamline implementation, making it more relevant to various populations and territories and avoiding reiterative project schemes that are not sensitive to the development of differentiated strategies. However, project management units have also suffered from high staff turnover, even in management positions, which has limited implementation and generated delays.

Summary of the results of the country programme strategy

42. The CSPE found that the COSOP's performance has been moderately satisfactory. Overall, there has been learning on the part of IFAD regarding the relevance and alignment of the COSOPs with the Government's development objectives and policies, as well as some capacity for revisions in the course of processes. The sound strategic design of the second COSOP remains relevant, even in a context of significant changes in Ecuador.
43. Under the current COSOP, PISL and PBVTR have been implemented with good results in line with the strategic objectives, and only partially with the expected results. In fact, both projects have been significantly affected by the lengthy delays in the ratification of the other two operations (FAREPS and DINAMINGA). The evaluation noted improved access to assets and resources to support the diversification of Ecuador's rural economy through the promotion and strengthening of production (e.g. agricultural diversification, agroecology) and associative enterprises. However, the lack of attention to marketing and market access has limited the expected outcomes. This evaluation also showed limited results in terms of increasing the capacities of poor rural producers and potential entrepreneurs, as this was only seen at the farm level and not in participation in the formulation of inclusive pro-poor production policies.

Conclusions

44. The evaluation concludes that IFAD's specialized role in supporting inclusive rural transformation and promoting rural development has been and will continue to be important for Ecuador because, although progress has been made in combating poverty and inequality, significant gaps in levels of rural poverty remain. Despite the impact of the loan portfolio on improving and diversifying the incomes of participating producer families and increasing human and social capital, and the impact on natural resource management and mainstreaming social inclusion and climate change adaptation approaches, some challenges remain in regard to the loan portfolio, non-lending activities and the strategy in the country.
45. This CSPE has shown that project targeting has not applied a differentiated strategy (with a population and territorial approach), which has limited the identification of differentiated responses that would generate greater impact, in view of the country's great ethnic, cultural and territorial diversity. Although such differentiation was visible in the COSOP and in the design documents, in the implementation phase the complexity of the projects was gradually narrowed to

focus on value chains by agricultural sector, with a greater emphasis on the economic dimension. In addition, IFAD's comparative advantage has not been sufficiently exploited to provide greater support to enterprises and help them increase their added value in the marketing and commercialization links and build their organizational and financial capacities, which has weakened their sustainability.

Recommendations

46. **Recommendation 1. Reinforce the differentiated territorial approach to project implementation.** With experience it has accumulated, IFAD is in a position to design and implement lending operations that take into account the different socioeconomic, environmental and cultural dynamics that can be influenced in order to transform and better link them. To this end, a territorial approach should be taken, with the participation of local stakeholders and value chains that afford access to differentiated markets and that value the country's biocultural heritage.
47. **Recommendation 2. Promote sustainable enterprises.** Since enterprises are one of the cornerstones of the Fund's portfolio in the country, it is recommended that they be provided with greater support by promoting market studies during the design phase and by updating those studies during implementation. The studies should, among other things: (i) identify the training required to ensure the sound management of the enterprises; (ii) identify the most relevant partners; and (iii) clarify the most appropriate exit strategy to ensure the sustainability of the enterprises beyond project closure.
48. **Recommendation 3. Strengthen capacity for policy dialogue with the Government of Ecuador in order to position IFAD as a recognized partner in the implementation of policies, strategies and plans related to rural transformation of small producers.** Under the new cooperation framework between the Government of Ecuador and IFAD, it is important to strengthen the Fund's specific niche in relation to the country's development objectives. In order to implement this recommendation, and following the example of the Rural Dialogue Group, it is recommended that the work done by this Group be enhanced or that support be provided for a similar mechanism. This mechanism would play a more proactive role at the IFAD portfolio level by strengthening monitoring and evaluation of the country programme in a more strategic manner.
49. **Recommendation 4. Strengthen IFAD's presence in the country.** In order to improve the effectiveness, efficiency and targeting of the loan portfolio and of non-lending activities, it is recommended that the IFAD team in Ecuador be strengthened. Increased technical and administrative support will help introduce measures to rectify delays and strengthen the monitoring and evaluation system. It should also facilitate greater dialogue with the Government to generate more impact. This will mean establishing contacts beyond traditional rural sector partners, including the Ministry of Production, Foreign Trade, Investment and Fisheries and the autonomous decentralized governments, as well as civil society groups, universities and the private sector.
50. **Recommendation 5. Reconsider the timing of the design of the next COSOP.** More in-depth analytical work should be undertaken for the next COSOP, including an analysis of possible synergies and linkages within the portfolio and with other partners, beyond the formulation and implementation of individual projects. The new document should take account of the electoral cycle at the national level in order to contribute to the dialogue on rural development policies in the country and propose a programme focused on the areas in which IFAD has added the most value, based on the successes achieved.

Acuerdo en el Punto de Culminación

A. Introducción

1. Esta es la segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) lleva a cabo en el Ecuador. Los principales objetivos fueron valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Ecuador, generar hallazgos y recomendaciones para fortalecer el programa FIDA en el país y proporcionar información relevante para orientar la preparación del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por su sigla en inglés) en el país.
2. La EEPP abarca el período 2009-2019 y proporciona una evaluación estratégica a nivel de programa, formada por el análisis de tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: (i) desempeño de la cartera crediticia, (ii) las actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de conocimientos, alianzas), y (iii) el desempeño de los socios (FIDA y Gobierno del Ecuador).
3. El **Acuerdo en el Punto de Culminación** (APC) contiene las recomendaciones de la evaluación que la dirección del FIDA y el Gobierno del Ecuador convienen en adoptar dentro de plazos específicos. En el APC también se especifican todas las recomendaciones no consideradas factibles ya sea por la dirección del Fondo o por el Gobierno.
4. El seguimiento a la aplicación de las recomendaciones acordadas se llevará a cabo a través del Informe del Presidente sobre el estado de Ejecución de las Recomendaciones de la Evaluación y sobre la Acciones de la Gerencia, el cual es presentado a la Junta Ejecutiva del FIDA por la Gerencia del Fondo con periodicidad anual.
5. El APC será firmado por el Gobierno del Ecuador (representado por el Ministro de Economía y Finanzas) y la Dirección del FIDA (representada por el Vicepresidente Asociado del Departamento de Administración de Programas). El papel de la IOE es facilitar la finalización de la APC. El APC final se presentará a la Junta Ejecutiva del FIDA como anexo del nuevo COSOP para el Ecuador. También se incluirá en el informe final de la EEPP del Ecuador.

B. Recomendaciones

6. Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis desplegado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.
7. **Recomendación 1. Retomar el enfoque territorial diferenciado en la implementación de los proyectos.** Con la experiencia acumulada, el FIDA está en condiciones de diseñar e implementar operaciones crediticias que tengan en cuenta las diferentes dinámicas socioeconómicas, ambientales y culturales en las que es posible influir para su transformación y mejor articulación. Para ello, se debería retomar un abordaje territorial con la participación de los actores locales, las cadenas de valor con acceso a mercados diferenciados y que valoricen el patrimonio biocultural.

Seguimiento propuesto:

El nuevo proyecto, el Proyecto de Desarrollo Sostenible y Apropiado en Territorios Rurales (DESATAR), que se encuentra en etapa de diseño, incluye un enfoque territorial diferenciado considerando las dinámicas, potencial y necesidades de los diversos grupos involucrados.

Además, la estrategia del nuevo COSOP (a elaborarse en el 2021) se referirá concreta y claramente a intervenciones articuladas con enfoque territorial.

Entidad/es responsables de la implementación:

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), FIDA

Fecha límite para su implementación:

El proyecto será presentado en la Junta Ejecutiva del FIDA de setiembre 2020.

8. **Recomendación 2. Potenciar emprendimientos sostenibles.** Siendo los emprendimientos una de las piedras angulares de la cartera del Fondo en el país, se recomienda promover un mayor acompañamiento a los mismos mediante el fomento de estudios de mercado durante la fase de diseño, así como la actualización de los mismos durante su implementación. Estos estudios deberían, entre otras cosas: i) identificar las capacitaciones necesarias para garantizar la buena gestión de los emprendimientos; ii) determinar los socios más pertinentes; y iii) aclarar la estrategia de salida más apropiada para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos más allá del cierre de los proyectos.

Seguimiento propuesto:

Estas sugerencias están siendo consideradas para los tres proyectos en ejecución y el nuevo proyecto en etapa de diseño, para lo cual se están llevando a cabo análisis de mercados de las cadenas productivas priorizadas. La recomendación será también considerada durante la elaboración del nuevo COSOP en 2021 a través de sesiones específicas de reflexión sobre "emprendimiento sostenibles".

Entidad/es responsables de la implementación:

MAG, FIDA

Fecha límite para su implementación:

Las medidas se irán implementando en la medida de lo posible en los proyectos en ejecución y los futuros, así como en el próximo COSOP.

9. **Recomendación 3. Reforzar la capacidad de diálogo de políticas con el Gobierno del Ecuador con el fin de posicionarse como un socio reconocido en la aplicación de las políticas, estrategias y planes relacionados con la transformación rural de los pequeños productores.** De cara al nuevo marco de cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA, es importante afianzar el nicho específico del Fondo en relación con los objetivos de desarrollo de Ecuador. Para operacionalizar esta recomendación y siguiendo el ejemplo del Grupo de Diálogo Rural, se recomienda potenciar el trabajo realizado por este Grupo o apoyar un mecanismo similar. Este mecanismo tendría un papel más proactivo a nivel cartera del FIDA reforzando en el seguimiento y evaluación del programa país de manera más estratégica.

Seguimiento propuesto:

A fines de reforzar la capacidad de diálogo de políticas con el Gobierno del Ecuador con el fin de posicionarse como un socio reconocido en la aplicación de las políticas, estrategias y planes relacionados con la transformación rural de los pequeños productores se han identificado las siguientes medidas:

- Continuar el apoyo que viene realizando Delivery Associates en la Vice Presidencia, a fin de institucionalizar un Delivery Unit que coordine el trabajo de los diferentes Ministerios en el sector cacao.
- Explorar la posibilidad de obtener una nueva donación del FIDA para el Grupo de Diálogo Rural, considerando que la actual finaliza en el 2020.
- Incluir en la nueva estrategia-país 2021 un elemento estratégico de diálogo de políticas con el Gobierno del Ecuador

Entidad/es responsables de la implementación:

FIDA en colaboración con el Gobierno del Ecuador.

Fecha límite para su implementación:

Durante 2021, para una aprobación del nuevo COSOP en diciembre de 2021.

10. **Recomendación 4. Fortalecer la presencia del FIDA en el país.** Con el objetivo de mejorar la eficacia, eficiencia y focalización de la cartera crediticia y de las actividades no crediticias, se recomienda reforzar el equipo del FIDA en Ecuador. Un mayor acompañamiento técnico y administrativo ayudará a introducir medidas para corregir retrasos y fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación. Además, facilitaría una mayor interlocución con el Gobierno del Ecuador para tener mayor incidencia. Esto requerirá establecer contactos más allá de los socios tradicionales del sector rural, incluyendo al MPCEIP, los gobiernos autónomos descentralizados, así como a sectores de la sociedad civil, las universidades y el sector privado.

Seguimiento propuesto:

El equipo de Ecuador ha sido completado con un oficial de programa en el ICO de Lima y consultores regionales e internacionales para asegurar un acompañamiento técnico y administrativo adecuado. Sin embargo, es importante destacar que el fortalecimiento del equipo FIDA en el país es una decisión de la Junta Ejecutiva del FIDA no del Vice Presidente Asociado del Departamento de Administración de Programas del FIDA (PMD).

Además del fortalecimiento del equipo país desde Lima y la subregión, se buscarán mayores sinergias entre los proyectos y las donaciones en el país. El nuevo proyecto (DESATAR) involucra trabajo con tres entidades públicas (los ministerios de Agricultura y Ganadería, Educación, y Planifica Ecuador), las universidades y el sector privado. Para eso se está coordinando de manera activa con estas instituciones para explorar posibles sinergias y roles en la implementación del nuevo proyecto.

Entidad/es responsables de la implementación:

FIDA en colaboración con el Gobierno de Ecuador.

Fecha límite para su implementación:

No aplica.

11. **Recomendación 5. Reconsiderar los tiempos para el diseño del próximo COSOP.** El próximo COSOP debe realizar un trabajo analítico más profundo, incluyendo un análisis sobre posibles sinergias y articulaciones dentro de la cartera y con otros socios, más allá de la formulación e implementación de proyectos individuales. La nueva formulación debería considerar el ciclo electoral a nivel nacional para contribuir al diálogo de políticas de desarrollo rural en el país y proponer un programa focalizado en las áreas con mayor valor agregado del FIDA en base a los logros alcanzados.

Seguimiento propuesto:

La solicitud de la extensión del COSOP hasta diciembre 2021 considerando el ciclo electoral fue aprobada por PMD el 8 de abril de 2020.

Entidad/es responsables de la implementación:

FIDA en colaboración con el Gobierno de Ecuador.

Fecha límite para su implementación:

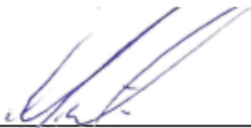
Abril 2020

Firmado por:

Ministerio de Economía y Finanzas
República del Ecuador, Quito

Firma: 
Juan Hidalgo Andrade

Ministerio de Agricultura y Ganadería
República del Ecuador, Quito

Firma: 
Nelson Adrián Lapuerta J.

Vice Presidente Asociado
Departamento de Administración de Programas
FIDA, Roma

Firma: 
Donal Brown

Agreement at Completion Point

A. Introduction

1. This is the second country strategy and programme evaluation (CSPE) conducted by the Independent Office of Evaluation (IOE) in Ecuador. The main objectives were to evaluate the performance and impact of IFAD-supported operations in Ecuador, generate findings and recommendations to strengthen the IFAD country programme and provide relevant information to guide preparation of the next country strategic opportunities programme (COSOP).
2. The CSPE covers the period 2009-2019 and provides a strategic evaluation of the programme informed by an analysis of three mutually reinforcing dimensions: (i) lending portfolio performance; (ii) non-lending activities (policy dialogue, knowledge management, partnerships); and (iii) the performance of partners (IFAD and the Government of Ecuador).
3. The agreement at completion point (ACP) sets forth the evaluation recommendations that IFAD Management and the Government of Ecuador have agreed to adopt within specific timelines. The ACP also indicates any recommendations not considered feasible by either IFAD Management or the Government.
4. The implementation of the agreed recommendations will be monitored through the President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions (PRISMA) presented annually to the Executive Board by Management.
5. The ACP will be signed by the Government of Ecuador (represented by the Minister of Economy and Finance) and IFAD Management (represented by the Associate Vice-President of the Programme Management Department). The role of IOE is to facilitate finalization of the document. Once final, the ACP will be presented to the Executive Board as an annex to the new COSOP for Ecuador. It will also be included in the final CSPE for Ecuador.

B. Recommendations

6. Based on the evidence gathered, the analysis performed and the conclusions drawn, this CSPE offers the recommendations outlined below.
7. **Recommendation 1. Follow a differential territorial approach in project implementation.** Through its cumulative experience, IFAD is in a position to design and implement lending operations that take into account the different socioeconomic, environmental and cultural dynamics in play in order to work towards transformation and better integration. To this end, a territorial approach should be taken with the participation of local actors and encompassing value chains with access to differentiated markets that enhance the biocultural heritage.

Proposed follow-up:

The new project, the Sustainable and Appropriate Development Project in Rural Territories (DESATAR), currently under design, includes a differentiated territorial approach that considers the dynamics, potential and needs of the different groups involved.

In addition, the new COSOP (to be prepared in 2021) will make clear, concrete references to interventions linked to the territorial approach.

Responsible for implementation:

Ministry of Agriculture and Livestock (MAG), Ministry of Economy and Finance (MEF), IFAD.

Deadline:

The project will be presented to the Executive Board in September 2020.

8. **Recommendation 2. Promote sustainable enterprises.** As enterprises are one of the cornerstones of the IFAD country portfolio, it is recommended that greater support be provided to them by developing market studies during the design phase and updating them during implementation. These studies should, inter alia: (i) identify the training needed to ensure sound enterprise management; (ii) determine the most relevant partners; and (iii) clarify the most appropriate exit strategy to ensure that the enterprises are sustainable beyond project closing.

Proposed follow-up:

These suggestions are being considered for the three projects now under way and the new project at the design stage. To this end, market analysis is taking place for the production chains prioritized. The recommendation will also be considered during preparation of the new COSOP in 2021 through specific sessions of reflection on sustainable enterprises.

Responsible for implementation:

MAG, IFAD.

Deadline:

The above measures will be implemented to the extent possible in current and future projects, as well as in the next COSOP.

9. **Recommendation 3. Strengthen capacity for policy dialogue with the Government of Ecuador to position IFAD as a recognized partner in the implementation of policies, strategies and plans for rural transformation of smallholder producers.** Given the new framework for cooperation between the Government of Ecuador and IFAD, it is important to secure IFAD's niche in connection with Ecuador's development objectives. In order to operationalize this recommendation, and following the example of the Rural Dialogue group, it is recommended that either the work being done by that group be leveraged or support be provided for a similar mechanism. Such a mechanism would play a more proactive role at the IFAD portfolio level by strengthening the programme monitoring and evaluation under a more strategic approach.

Proposed follow-up:

To strengthen the capacity for policy dialogue with the Government of Ecuador to position IFAD as a recognized partner in the implementation of policies, strategies and plans for rural transformation of smallholder producers, the following steps have been identified:

- Continue to provide the support by Delivery Associates in the Office of the Vice President, to institutionalize a delivery unit to coordinate work by different ministries in the cacao sector.
- Explore the possibility of obtaining a new IFAD grant for the Rural Dialogue group, considering closure of the current one in 2020.
- Include in the new 2021 country strategy a strategic element of policy dialogue with the Government of Ecuador.

Responsible for implementation:

IFAD in collaboration with the Government of Ecuador.

Deadline:

During 2021, for approval of the new COSOP in December 2021.

10. **Recommendation 4. Strengthen IFAD's country presence.** In order to improve the effectiveness, efficiency and targeting of the lending portfolio and non-lending activities, it is recommended that the IFAD team in Ecuador be strengthened. Greater technical and administrative support will help introduce steps to remedy delays and strengthen the monitoring and evaluation system. In addition, it will facilitate greater dialogue with the Government to achieve greater influence. This will require establishing contacts beyond the traditional partners of the rural sector, including the Ministry of Production, Foreign Trade, Investment and Fisheries (MPCEIP) and decentralized autonomous governments, as well as civil society, universities and the private sector.

Proposed follow-up:

The Ecuador team has been complemented with a programme officer at the Lima ICO and regional and international consultants to ensure appropriate technical and administrative support. However, it is important to note that the decision to strengthen the IFAD country team was made by the Executive Board, not by the Associate Vice-President, PMD.

In addition to strengthening the country team from Lima and the subregion, greater synergies will be sought between projects and grants in the country. The new project (DESATAR) involves working with three public agencies (MAG, the Ministry of Education and Planning Ecuador), universities and the private sector. To this end, IFAD is actively coordinating with those institutions to explore possible synergies and roles in implementing the new project.

Responsible for implementation:

IFAD in collaboration with the Government of Ecuador.

Deadline:

N/A.

11. **Recommendation 5. Reconsider design timelines for the next COSOP.** The next COSOP should entail more in-depth analytical work, including an analysis of possible synergies and linkages within the portfolio and with other partners, beyond the formulation and implementation of individual projects. The new formulation should take into consideration the national electoral cycle to contribute to policy dialogue on rural development in the country and propose a targeted programme in areas with greater value added by IFAD based on past achievements.

Proposed follow-up:

The request for extension of the COSOP to December 2021, considering the electoral cycle, was approved by PMD on 8 April 2020.

Responsible for implementation:

IFAD in collaboration with the Government.

Deadline:

April 2020.

Signed by:

Juan Hidalgo Andrade
Ministry of Economy and Finance
Republic of Ecuador, Quito

Nelson Adrián Lapuerta J.
Ministry of Agriculture and Livestock
Republic of Ecuador, Quito

Donal Brown
Associate Vice-President
Programme Management Department
IFAD, Rome

República del Ecuador

Evaluación de la estrategia y el programa en el país

I. Antecedentes

A. Introducción

1. Por decisión de la Junta Ejecutiva del FIDA durante su sesión de diciembre de 2018, la Oficina Independiente de Evaluación (IOE, por su sigla en inglés) de dicha institución llevó a cabo en 2019 la segunda evaluación de la estrategia y el programa en la República del Ecuador.

Este informe incluye siete secciones: en la primera sección se exponen los objetivos, la metodología y el proceso de evaluación. La segunda sección contiene una descripción del contexto del país en las áreas donde se realizaron los proyectos FIDA, incluyendo las operaciones en el período bajo análisis. La tercera sección presenta los resultados de la evaluación de la cartera de proyectos otorgados con crédito. La cuarta sección evalúa las operaciones no crediticias, mientras la quinta sección está dedicada al desempeño de los socios (FIDA y Gobierno del Ecuador). La sexta sección encara los temas estratégicos de desempeño del programa de oportunidades estratégicas (COSOP, por su sigla en inglés). Finalmente, la séptima sección presenta las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

B. Objetivos, metodología y proceso

2. **Objetivos.** La evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) tiene dos objetivos principales: i) valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en el Ecuador, y ii) generar una serie de conclusiones y recomendaciones que servirán de base para el próximo COSOP del FIDA en el país.
3. Las preguntas claves de la presente EEPP son: i) ¿cuál ha sido el valor agregado generado por el FIDA en el Ecuador dado su historial, ventaja comparativa y especialización? y ¿cuál debería ser su rol y aporte de cara al futuro, en un contexto de reajustes institucionales y austeridad económica?; ii) considerando que Ecuador es un país de ingreso medio alto, con focos de pobreza en áreas rurales, ¿cuál ha sido la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales? y ¿hasta qué punto el programa ha sido eficaz en la obtención de los resultados identificados en los diseños de los proyectos y en los COSOP?, y iii) ¿ha sido exitoso el modelo de la colaboración del FIDA en Ecuador?, ¿ha estado suficientemente adaptado al contexto específico y a las necesidades del país? y ¿cómo se podría mejorar?
4. **Cobertura.** La presente EEPP abarca el periodo 2009-2019 y analiza los proyectos financiados durante este periodo, incluyendo un proyecto terminado y tres en ejecución. Tanto el Proyecto de Desarrollo en Ibarra San Lorenzo (PISL) como el Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales (PBVTR) formaron parte de la evaluación del programa en el país llevada a cabo en 2014. Debido a que ambos se encontraban en fases iniciales, dicha evaluación realizó el análisis solamente a nivel de la pertinencia, por lo tanto, la EEPP 2019 abarcó todos los criterios de evaluación.
5. La **evaluabilidad** de las operaciones de préstamo cubiertas por la EEPP (incluyendo los criterios bajo los cuales pueden ser evaluados) depende de la etapa de ejecución de los respectivos proyectos (Cuadro 1).

Cuadro 1

Evaluabilidad de la cartera: lista de proyectos cubiertos por la EEPP

<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Fecha de efectividad</i>	<i>Fecha de cierre</i>	<i>Desembolso (10/2019)</i>	<i>EEPP disponibles/Labores realizadas</i>	<i>Criterios evaluados</i>
Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo (PISL)	15-sep-09	04-mar-11	30-mar-17	78 %	EPP 2014, visitas de campo EEPP 2019	Todos
Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales (PBVTR)	15-sep-11	30-may-12	31-dic-18*	76 %**	EPP 2014, entrevistas de campo y en Quito EEPP 2019	Todos
Proyecto de Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria (FAREPS)	07-sep-15	05-sep-17	30-jun-21	12 %	Estudio de documentos y entrevistas en Quito	Pertinencia
Proyecto Dinamizador de Alianzas Inclusivas en Cadenas de Valor (DINAMINGA)	14-dic-16	29-dic-17	31-dic-22	4 %	Estudio de la documentos y entrevistas en Quito	Pertinencia

* El proyecto ha sido extendido tres años, hasta junio de 2021; ** Este porcentaje incluye los fondos aprobados para la extensión del PBVTR.

Fuente: FIDA. Documento conceptual.

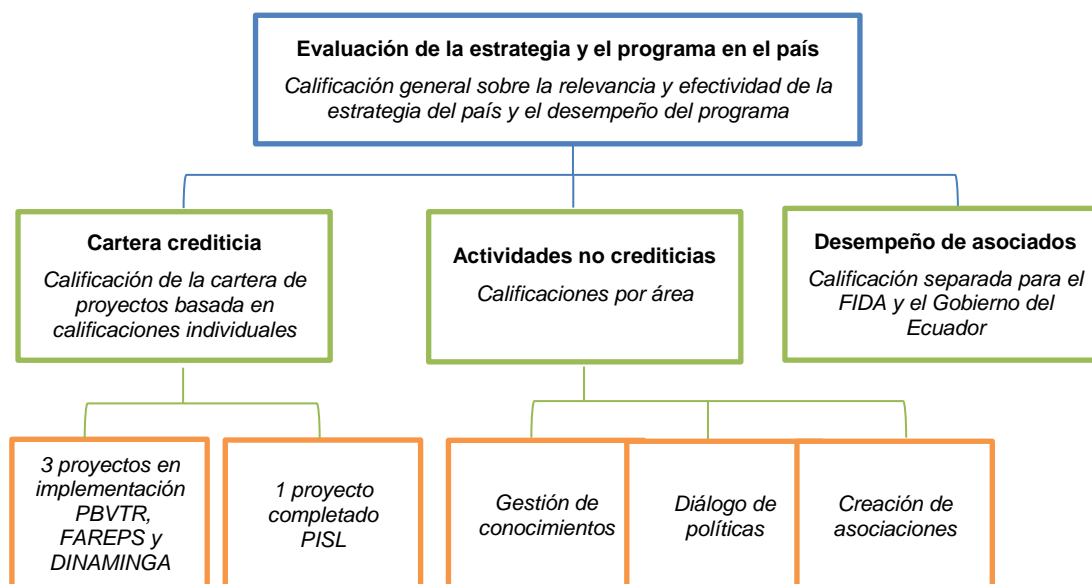
6. **Metodología.** La presente evaluación se realizó conforme a las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA¹, el Manual de Evaluación (2015)² y el Acuerdo de Armonización (Parte I: criterios de evaluación) aprobado por el Comité de Evaluación del FIDA en marzo de 2017³. Asimismo, la EEPP se benefició de los mecanismos e instrumentos de evaluación integrados a la función pública en el Gobierno del Ecuador.
7. La EEPP proporciona una evaluación estratégica a nivel de programa (véase el Gráfico 1), la cual está formada por el análisis de tres dimensiones que se refuerzan mutuamente: i) una evaluación de la cartera de proyectos financiada por el FIDA en el Ecuador; ii) una revisión de las actividades no crediticias (gestión del conocimiento, creación de asociaciones y diálogo sobre políticas), y iii) una valoración del desempeño de los socios (FIDA y Gobierno del Ecuador).

¹ Disponible en <https://webapps.ifad.org/members/eb/102/docs/spanish/EB-2011-102-R-7-Rev-3.pdf>

² Disponible en <https://www.ifad.org/es/web/ioe/evaluation/asset/39984268>.

³ Disponible en <https://webapps.ifad.org/members/ec/96/docs/spanish/EC-2017-96-W-P-4.pdf>

Gráfico 1
Resumen esquemático de las dimensiones analizadas



Fuente: Elaborado por la IOE.

8. **Sistema de calificación.** Dentro de cada dimensión se asignaron calificaciones utilizando una escala de 1 a 6, donde la puntuación más alta es 6 (muy satisfactorio) y la más baja, 1 (muy insatisfactorio). La EEPP asigna calificaciones para los proyectos o programas individuales, de las que se deriva una clasificación para el desempeño de la cartera total de proyectos. Además, se proporcionaron calificaciones para actividades no crediticias, la pertinencia y eficacia del COSOP, así como para la asociación general del Gobierno del Ecuador con el FIDA. Sobre la base de las evaluaciones y calificaciones de la estrategia en el país, la EEPP generó una valoración agregada y una calificación para la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. Cabe señalar que esta no es una medida aritmética de las calificaciones individuales, sino que se toma en consideración la integralidad del análisis realizado. Las calificaciones finales asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Ecuador y a la estrategia están consignadas en los anexos I y II.
9. Para guiar la EEPP, se desarrolló un marco de evaluación como parte del documento conceptual. En el contexto de la estrategia y programa del FIDA en el Ecuador, los siguientes temas tuvieron una atención especial: i) la focalización de las intervenciones; ii) la contribución del programa al desarrollo de la "economía popular y solidaria", con particular atención a la inclusión y el apoyo de pequeños productores; iii) la integración de los proyectos del FIDA con la arquitectura institucional del país; iv) la sostenibilidad ambiental y la adaptación a la variabilidad y el cambio climáticos, y (v) la inclusión social y la reafirmación de identidades culturales.
10. La EEPP utilizó un enfoque de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas para la recopilación y el análisis de datos. La evidencia para esta evaluación se extrajo de la triangulación y el análisis de varias fuentes.
11. Debido a las limitaciones de tiempo y recursos disponibles, no se recopilaron datos primarios a nivel cuantitativo. Algunos de los datos a los que se ha tenido acceso para la realización de la EEPP provienen de las siguientes fuentes de información:
 - i) para la información sobre el contexto local y nacional, se han consultado los documentos oficiales sobre la evolución de variables macroeconómicas, la

pobreza, los ingresos, la desigualdad, así como información censal y de encuestas para algunas variables socioeconómicas y agropecuarias;

- ii) para información temática sobre los diferentes componentes de los proyectos, se ha contado con algunos estudios realizados en el país y con las publicaciones temáticas de los proyectos;
- iii) para la información cuantitativa sobre resultados e impactos, además de los informes finales de los proyectos, se ha contado con las bases de datos presentadas en el Cuadro 2;

Cuadro 2
Datos disponibles

Proyecto	Línea de base	Revisión de medio término	Misiones de supervisión	Informe de terminación del proyecto	Evaluación de impacto (informe RIMS)			Comentarios
					Antes y después	Con control	Sin control	
PISL	X	X	X	X	X		X	Línea de base realizada en 2012
PBVTR	X	X	X	X	X		X	Línea de base realizada en 2012
FAREPS	-	-	-	-				El proyecto está en estado incipiente
DINAMINGA								El proyecto está en estado incipiente

RIMS: Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto del FIDA.
Fuente: Elaborado por la IOE.

- iv) para la información cualitativa sobre los resultados e impactos de los proyectos, se ha contado con una detallada revisión de la documentación y dos misiones de campo, llevadas a cabo del 13 al 18 de mayo y del 3 al 8 de junio de 2019. Los miembros de la misión de la EEPP mantuvieron conversaciones en Quito y viajaron a seis provincias (Bolívar, Chimborazo, Los Ríos, Imbabura, Manabí y Tungurahua) para entrevistarse con los beneficiarios y actores locales; los lugares visitados fueron seleccionados en base a consultas con el Gobierno del Ecuador y beneficiarios de los proyectos;
 - v) la información recogida en el campo se obtuvo utilizando una combinación de métodos: i) grupos de discusión con beneficiarios (productores, asociaciones, jóvenes); ii) entrevistas estructuradas y semiestructuradas con los gobiernos nacionales, regionales y locales, incluyendo a personal del proyecto, y iii) observaciones directas y entrevistas con representantes de la sociedad civil y del sector privado (se puede ver la lista de personas clave entrevistadas en el anexo VI).
12. Finalmente, un instrumento analítico para la presente evaluación ha sido el esquema de la teoría del cambio, que se presenta en el anexo VII.
13. **Limitaciones.** Una posible limitación de los resultados revisados, especialmente en la parte de eficacia e impacto, radica en los datos cuantitativos disponibles, ya que no existe una evaluación de impacto en la cartera. Una segunda debilidad metodológica ha sido la falta de consideración de la contaminación de posibles efectos de otras intervenciones (previas o contemporáneas). Estas limitaciones han hecho difícil determinar con precisión la atribución real de todos los impactos, por lo que algunos deben ser entendidos como aproximaciones, tanto cuantitativas como cualitativas.

14. **Proceso de evaluación.** El proceso de evaluación incluye cinco fases principales: i) fase preparatoria; ii) revisión de la documentación; iii) misión en el país; iv) análisis y preparación del informe, y v) comunicación y diseminación.
15. La fase preparatoria, discusión y finalización del documento conceptual, fue completada en abril de 2019. Durante esta fase se acordaron con el Gobierno y la división regional del FIDA los objetivos, el alcance y la metodología de la evaluación. El borrador del documento fue compartido con las instituciones interlocutoras principales del Gobierno, incluyendo el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otros ministerios relevantes para la cooperación del Gobierno con el FIDA. Los puntos de vista del Gobierno del Ecuador fueron recogidos durante una visita preparatoria al país entre el 17 y el 23 de febrero de 2019⁴. Las diferentes contrapartes gubernamentales proporcionaron valiosos comentarios al documento conceptual y contribuyeron a definir el trabajo de campo subsecuente de la misión de evaluación.
16. La fase de revisión de la documentación del programa FIDA incluyó un análisis de los informes disponibles sobre los proyectos a evaluar y sobre las actividades no crediticias, tales como el diálogo sobre políticas, la gestión del conocimiento, las donaciones y el fomento de alianzas y asociaciones. La EEPP también se benefició de autoevaluaciones preparadas por el Gobierno del Ecuador y por la División de América Latina y el Caribe del FIDA.
17. La fase de trabajo en el país se llevó a cabo mediante una misión principal de la EEPP realizada por un equipo multidisciplinario, que visitó el Ecuador entre el 3 y el 21 de junio de 2019. El equipo efectuó visitas de campo en diferentes regiones del país y mantuvo entrevistas con autoridades y organizaciones en Bolívar, Chimborazo, Los Ríos, Imbabura, Manabí y Tungurahua. Anteriormente, del 13 al 18 de mayo de 2019, se realizó una visita adicional sobre el terreno para la recolección de datos cualitativos en Bolívar, Los Ríos, y Tungurahua.
18. La fase de análisis y preparación del borrador del documento fue completada tomando en consideración los datos y las informaciones recogidas durante el proceso de evaluación. Este borrador fue enviado para su revisión y comentarios al Gobierno del Ecuador y a otras instituciones y organismos con los cuales el FIDA mantiene asociaciones.
19. La fase final de la evaluación y comunicación conlleva una serie de actividades para asegurar la divulgación efectiva de los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones de la EEPP en el Ecuador. En particular, se organizó una mesa redonda nacional de la EEPP, durante la cual diferentes socios tuvieron la oportunidad de profundizar, discutir e intercambiar puntos de vista sobre temas clave de la evaluación y, al mismo tiempo, proporcionar insumos para la preparación del Acuerdo en el Punto de Culminación (APC). El APC incluye el acuerdo del Departamento de Administraciones de Programas del FIDA y del Gobierno del Ecuador sobre los principales hallazgos de la evaluación, así como su compromiso para adoptar e implementar las recomendaciones de la evaluación dentro de marcos de tiempo específicos.

⁴ La visita preparatoria estuvo compuesta por Estíbalitz Morrás, Especialista de Evaluación de la IOE y Jorge Carballo, Analista de Evaluación de la IOE.

Observaciones principales

- Esta es la segunda EEPP en la República del Ecuador llevada a cabo por la IOE.
- La EEPP abarca el período 2009-2019 y analiza cuatro proyectos aprobados durante este período, incluyendo un proyecto terminado.
- La EEPP proporciona una evaluación estratégica a nivel de programa formada por el análisis de tres dimensiones: la cartera, las actividades no crediticias y el desempeño de los asociados. Dentro de cada dimensión y a nivel de programa, se asignaron calificaciones utilizando una escala de 1 (la más baja) a 6 (la más alta).
- La EEPP utiliza un enfoque de métodos mixtos, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas.
- Una limitación de los resultados revisados, especialmente en la parte de eficacia e impacto, radica en los datos cuantitativos disponibles, ya que no existe una evaluación de impacto en la cartera. Además, algunos proyectos no han comenzado activamente su implementación.

II. Contexto del país y estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP

A. Contexto del país

20. La República del Ecuador es el país andino con menor superficie, puesto que su extensión territorial es de 283 560 km². Está ubicada sobre la línea ecuatorial, por lo cual su territorio se encuentra en ambos hemisferios. Limita al norte con Colombia y al sur y al este con Perú. Al oeste limita con el Océano Pacífico, donde se encuentra el archipiélago de Las Galápagos. Está dividido en cuatro regiones, en las que se distribuyen veinticuatro provincias, y su geografía física consiste en tres regiones continentales: la región tropical de la costa, el altiplano andino y la selva amazónica⁵.
21. El país cuenta con una población de aproximadamente 16,62 millones⁶ de habitantes, de los cuales el 37,2% vive en las áreas rurales, con un crecimiento promedio del 1,5 % en 2017 (Banco Mundial, 2019). De acuerdo al censo de 2010, el 72 % de la población se autoidentifica como mestizo, el 7,4 % como montubio, el 7,2 % como afroecuatoriano, el 7 % como indígena y el 6,1 % como blanco⁷ (Instituto Nacional de Encuestas y Censos [INEC], 2010).
22. **Economía.** Ecuador es un país de ingresos medio altos, con un producto interno bruto (PIB) de USD 104 295 millones⁸, que sitúa a su economía en el octavo lugar en América Latina y el Caribe. El PIB per cápita es de USD 6 198 (a precios actuales) (para más información sobre la evolución del PIB véase el cCuadro 3).
23. En el año 2000, el país adoptó el dólar estadounidense como moneda nacional debido a las dificultades económicas y a una crisis del sector financiero, que causaron una fuerte inflación y un golpe de estado. Después de años de inestabilidad política y económica, la llegada de la Alianza País y de Rafael Correa a la presidencia en 2007 marcaron un proceso caracterizado por una relativa estabilidad política, importantes reformas institucionales y una mejora en el comportamiento de los principales indicadores económicos del país. Este período también se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, en el que el PIB creció a una tasa real del 4,4 % (frente a un 2,5 % en los años 90 y un 2,4 % en los 80).
24. Este crecimiento económico y la política de redistribución del Gobierno permitieron una mejora en los índices de pobreza y de equidad. Según el *Reporte de pobreza 2006-2014*⁹, la pobreza descendió del 38 % al 26 % y la pobreza extrema se redujo en más de la mitad, al 5,7 %. Adicionalmente, mientras periodos anteriores no mostraron mejoras en la equidad, en el periodo 2006-2014 el coeficiente de Gini cayó de manera importante, de 0,445 a 0,408. Según este mismo informe, a diferencia del período 1998-2006, cuando la reducción de la pobreza venía dada solo por el crecimiento del consumo, en el período 2006-2014 la reducción de la pobreza se dio tanto por crecimiento como por redistribución. De hecho, también se registraron avances en los indicadores sociales, con un fuerte incremento en la clase media.
25. Este episodio de crecimiento y reducción de la pobreza se dio gracias al *boom* del precio internacional del petróleo, entre otros factores. Sin embargo, este auge disimula algunos problemas estructurales, como un sector público poco eficiente, importantes desbalances macroeconómicos, carencia de mecanismos de

⁵ Evaluación del Programa en el País-República del Ecuador, 2014.

⁶ Banco Mundial: *Ecuador Country Profile*.

⁷ Instituto Nacional de Encuestas y Censos de Ecuador.

⁸ Datos del Banco Central de Ecuador, 2018.

⁹ Disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/reportePobreza.pdf>
Datos consultados en septiembre de 2019.

estabilización y una baja inversión privada, que se hicieron evidentes cuando los precios del petróleo cayeron¹⁰. Desde mediados de 2014, esta disminución en los precios del combustible originó un deterioro en la situación macroeconómica del Ecuador. En 2015, la tasa de crecimiento del PIB fue del 0,2 %, el consumo privado se estancó y la inversión pública se redujo significativamente. Desde 2014, Ecuador ha estado tratando de equilibrar su economía y, gracias a las medidas aplicadas (junto a la recuperación del precio del petróleo y al aporte creciente de las remesas), en 2017 registró un crecimiento económico del 3 %¹¹. En el marco de esta estrategia, se lanzó el Plan Prosperidad País para 2018-2020 y, a través de la Ley de Fomento Productivo, se establecieron los mecanismos de incentivos para el sector productivo ecuatoriano de todos los tamaños, para fomentar la competitividad, la inversión privada y el empleo¹². El objetivo es incentivar las inversiones privadas, tener un sector público más eficiente y crear mecanismos que protejan al país de la volatilidad de los precios del petróleo.

Cuadro 3

Principales indicadores socioeconómicos de Ecuador (2011-2017)

Nombre del indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% anual)	7,8	5,6	4,9	3,7	0,1	-1,5	2,9
Ingreso nacional bruto per cápita, método Atlas (USD a precios actuales)	4,90	5,41	5,83	6,13	6,00	5,80	5,90
PIB per cápita (USD a precios actuales)	5,223	5,702	6,074	6,396	6,150	6,018	6,198
Inflación, precios al consumidor (% anual)	4,84	3,72	2,60	2,35	1,44	1,48	2,18
Agricultura, valor agregado (% del PIB)	9,60	8,64	8,77	9,13	9,45	9,54	9,50
Población total (millones)	15,18	15,42	15,66	15,903	16,14	16,38	16,62
Población rural (% de la población total)	37	37	37	37	37	36	36

Fuente: Elaborado por la IOE a partir de los datos del Banco Mundial, 2017.

26. El concepto de economía popular y solidaria (EPS) surgió de la necesidad de reconocer el valor de las organizaciones económicas con base asociativa y su aporte a la economía del país. En este sentido, la Asamblea Constituyente, cuando elaboró la Constitución¹³, puso énfasis en la EPS, que, a pesar de tener una menor productividad de pequeña escala y fragilidad mercantil, es una importante fuente de trabajo y empleo en Ecuador (en 2009, las ventas de las microempresas representaron el 25,7 % del PIB nacional).
27. **Desarrollo humano y social.** Desde 1990 hasta 2015, el índice de desarrollo humano (IDH) de Ecuador creció un 15 %, hasta ubicarse en 0,743 (el Cuadro 4). Entre 2010 y 2015, Ecuador subió siete puestos en la clasificación, llegando al lugar 89 entre 188 países. El valor del IDH en 2015 era igual al de 2016 debido a un ligero descenso del ingreso nacional bruto per cápita¹⁴. En el año 2017 Ecuador registró un IDH de 0,752 puntos, lo que supone una mejora respecto a 2016, ubicándose en el puesto 87 de un total de 189 países evaluados. Entre 1990 y

¹⁰ Banco Mundial: *Ecuador Country Profile*.

¹¹ Banco Central del Ecuador.

¹² Plan Prosperidad País 2018-2020.

¹³ El artículo 283 de la Constitución del Ecuador establece que el sistema económico es social y solidario, y está integrado por las formas de organización pública, privada, mixta, popular y solidaria.

¹⁴ PNUD Ecuador: Informe sobre Desarrollo Humano 2016.

2017 el IDH aumentó el 16,9 %, con un impacto en varias áreas: la esperanza de vida (aumentó en 7,6 años), la media de años de escolarización (aumentó en 2,1 años), los años de escolarización previstos (aumentó en 2,8 años) y el PIB per cápita (aumentó en un 50,2%).

28. En 2017, el IDH de Ecuador (0,752) se posicionaba en el grupo de países con un IDH alto, y por debajo de la media de países en América Latina y el Caribe (0,758).

Cuadro 4

Evolución del IDH de Ecuador 1990-2017

Años	Esperanza de vida al nacer	Años de escolarización previstos	Media de años de escolarización	PIB per cápita (USD 2011 PPP)	IDH
1990	69,0	11,9	6,6	6 887	0,643
1995	71,2	12,0	6,9	7 459	0,662
2000	72,9	12,4	7,0	6 854	0,670
2005	74,1	12,8	7,3	8 251	0,693
2010	75,0	13,2	7,9	9 215	0,715
2015	76,1	14,3	8,4	10 567	0,743
2016	76,3	14,6	8,7	10 234	0,749
2017	76,6	14,7	8,7	10 347	0,752

Fuente: Elaborado por la IOE a partir de los datos del PNUD Ecuador, 2018.

29. **Pobreza.** Entre 2006 y 2014, se produjo una caída en la incidencia de la pobreza por ingresos y de la pobreza extrema (del 37,6 % al 22,5 %). También hubo una disminución en la pobreza y de la pobreza por consumo.
30. Persisten brechas importantes en la incidencia de la pobreza, con un contraste especialmente marcado entre las áreas rurales y urbanas. Se registran igualmente brechas importantes en la distribución de la pobreza en las diferentes regiones del país, con un nivel más alto en las provincias andinas y amazónicas¹⁵.
31. **Pobreza rural.** El área rural presenta una mayor incidencia de pobreza que el área urbana: la incidencia de la pobreza por ingresos en las áreas rurales en 2018 es del 43 %, mientras que en las áreas urbanas es del 15,9 %. Debido a la crisis económica, la pobreza rural por ingresos está aumentando y, después de una caída desde el 42 % en 2013 hasta el 38 % en 2015, en junio 2018 subió al 43 % (en 2017 era del 41 %) ¹⁶. El coeficiente de Gini para las áreas rurales en 2018 era de 0,448 (INEC 2018).
32. **Población indígena.** El Ecuador se define en su Constitución de 2008 como un estado intercultural y plurinacional¹⁷. Uno de los objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 es afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas. Según el censo del INEC (2010), la población ecuatoriana que se define como indígena es de 1 018 176 personas, lo que correspondería a aproximadamente entre un 6 % y un 7 % de la población total del país. Existen catorce nacionalidades indígenas, con un mayor porcentaje de concentración en la región andina o de la sierra (68%), seguida por la región amazónica (24%) y luego la costa (8%)¹⁸. Cada nacionalidad mantiene su lengua y

¹⁵ Encuesta de Condiciones de Vida del INEC.

¹⁶ INEC (2018).

¹⁷ El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...) (Art. 1. Constitución del Ecuador 2008).

¹⁸ Fernández Ulloa, W. N. (2012): *Las cifras de las nacionalidades y pueblos indígenas: mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*. INEC.

cultura propias. Asimismo, existen 13 lenguas indígenas¹⁹ reconocidas oficialmente en la Constitución²⁰ y, de estas, la Quichua es la más utilizada, puesto que este es el grupo más representativo en número.

33. Del total de la población indígena que hay en el país, aproximadamente el 79 % vive en las áreas rurales. La provincia con mayor población indígena rural es Chimborazo (17,1 %) ²¹. Este dato evidencia el rostro rural de la realidad indígena, expuesta, por lo tanto, a un nivel más alto de pobreza y desigualdad, ya que existen brechas importantes en la incidencia de la pobreza entre el entorno rural y el entorno urbano²². En comparación con los hogares mestizos, la pobreza aún afecta dos veces más a los hogares indígenas y 1,39 veces más a los afroecuatorianos, mientras que la pobreza extrema es casi tres veces más en los hogares indígenas y 1,5 veces más en los afroecuatorianos²³.
34. **Desigualdad social y de género.** El coeficiente de Gini de los ingresos (véase el Cuadro 5), un indicador de desigualdad, se mantuvo alto²⁴, con un valor entre 0,47 y 0,46 en los últimos años (INEC)²⁵.

Cuadro 5
Coeficiente de Gini

Años	Gini
2013	0,48
2014	0,47
2015	0,48
2016	0,47
2017	0,46

Fuente: Elaborado por la IOE a partir de los datos INEC.

35. En Ecuador, las desigualdades entre hombres y mujeres continúa siendo significativa. En 2017, el índice de desarrollo de género (IDG) del país era de 0,978. Este índice es un indicador social similar al índice de desarrollo humano, que mide las desigualdades sociales y económicas entre varones y mujeres basándose en los conceptos de esperanza de vida al nacer, educación y estimación de ingresos percibidos por sexo. El IDG de Ecuador es ligeramente superior al IDG medio de la región latinoamericana (0,977) y supera la media mundial (0,941).
36. Por su parte, el IDG en 2017 en Ecuador era de 0,385 (véase el Cuadro 6). El índice de desigualdad de género sirve para medir la disparidad entre hombres y mujeres y utiliza tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado de trabajo. El IDG de Ecuador se posiciona por debajo de la media mundial (0,347) y ocupa la posición número 87 de un total de 157 países²⁶. El 38 % de los escaños parlamentarios están ocupados por mujeres y el 52,1 % de las mujeres adultas han alcanzado por lo menos un nivel de educación secundaria, comparado a un 52,2 % de los hombres. Por cada 100 000

¹⁹ Lenguas: achuar chicham, a'ingae, awapit, chá palaa, huao tiro, paicoca, quichua, quichua de la Amazonía (runa shimi), sia pedee, shuar-chichan, tsa, fique, zápara y shiwiar chicham.

²⁰ Constitución de 2008, Art. 2. El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.

²¹ Las provincias con mayor población indígena en áreas urbanas son Pichincha y Guayas.

²² Estos datos se refieren a pobreza por consumo en 2014, según la *Encuesta de Condiciones de vida* del INEC.

²³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Quito, 2014.

²⁴ De acuerdo con las Naciones Unidas un coeficiente de Gini superior a 0,40 es muy alto. La desigualdad mundial se estima que es del 0,63, donde "la renta del 20 % de las personas más ricas del mundo es 28,7 veces más elevada que la del 20 % más pobre".

²⁵ INEC (2018). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*.

²⁶ PNUD (2018c).

nacimientos, 64 mujeres mueren por causas relacionadas al embarazo; y la tasa de natalidad en adolescentes es de 73,9 nacimientos cada 1 000 mujeres entre 15 y 19 años. La participación femenina en el mercado laboral es del 55,4 %, aún muy baja comparada al 81,3 % con la de los hombres.

37. **Agricultura.** El sector agrícola ha desempeñado tradicionalmente un rol importante en la economía de Ecuador. La agricultura es la fuente principal de empleo en el sector rural y representa una parte importante de las exportaciones del país. Durante los últimos 16 años, el sector agropecuario ha crecido de manera irregular, aunque sostenidamente, a una tasa anual del 4,0 % y, a pesar de haber llegado a abarcar el 20 % del PIB en los noventa, actualmente contribuye con el 9 %²⁷.
38. La población rural ecuatoriana representa 37,2 % de la población total. Actualmente, la población rural está en disminución (34,5 %) y envejeciendo debido a la migración del área rural hacia el área urbana de los jóvenes (según el censo de 2010 del INEC). El territorio cuenta con 28 millones de hectáreas, de las cuales, 5,46 millones están dedicadas a la actividad agropecuaria (cultivos permanentes, transitorios y barbecho, pastos naturales y cultivados)²⁸.
39. Se estima que el 75 % de las actividades del sector rural son agropecuarias y que estas ocupan a un 25 % de la población económicamente activa total²⁹. A partir de 2014, la fuerte dependencia de las extracciones petroleras y la volatilidad de sus precios llevaron al Gobierno del Ecuador a impulsar una estrategia de cambio de la matriz productiva, la cual se basa en gran parte en el sector agropecuario. La agricultura de exportación ecuatoriana se caracteriza por una división entre monocultivos y monopolios de grandes empresas (por ejemplo los sectores bananero y floricultor), y una agricultura familiar (sector cafetalero y del cacao) de pequeños productores que pertenecen a la población más pobre del país.
40. Durante los últimos cuarenta años, los Gobiernos del Ecuador han mostrado diferentes capacidades para resolver los problemas económicos y sociales del país. Desde 2006, se ha impulsado una agenda de cambios profundos en las esferas política, económica y social.
41. En 2008 se promulgó la nueva Carta Constitucional, una de las más avanzadas del continente en términos de promoción de un Estado de derecho. Esta se orienta por el concepto del buen vivir, un principio constitucional basado en el "Sumak Kawsay"³⁰, que pretende recuperar el concepto de desarrollo donde se goce la vida en comunidad y en armonía con la naturaleza³¹.
42. En el marco del Plan de Desarrollo del Buen Vivir y para el logro de sus objetivos sociales, el Gobierno del Ecuador, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, ahora llamada Secretaría Técnica Planifica Ecuador) lanzó en 2014 la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Este documento contiene la hoja de ruta para eliminar la pobreza extrema y la desigualdad con acciones concretas, entre las cuales se incluye el fortalecimiento de la economía popular y solidaria³².
43. En términos de protección social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social se ocupa de la generación de un estado de bienestar a partir del cual se articulan diversas estrategias para la movilidad social ascendente. En este sentido, las

²⁷ Banco Mundial, 2018b.

²⁸ INEC (2017).

²⁹ Revista Espacios (2018), pág. 7.

³⁰ Sumak Kawsay es una palabra quechua referida a la cosmovisión ancestral de la vida. Desde finales del siglo XX es también una propuesta política desarrollada principalmente en Ecuador y Bolivia.

³¹ Constitución 2008, Art. 3. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

³² SENPLADES. (2014): Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza 2014.

transferencias monetarias no contributivas (el Bono de Desarrollo Humano³³ y las pensiones para personas con discapacidad y adultos mayores) permiten que los usuarios alcancen un mayor nivel de ingresos³⁴.

44. Para el objetivo de lucha contra la pobreza, en 2007 se creó el Crédito de Desarrollo Humano, como política pública complementaria al Bono de Desarrollo Humano, que, a través de sus tres componentes (crédito, capacitación y asistencia técnica), favorece la inclusión de las personas en situación de pobreza en el sector formal mediante microemprendimientos³⁵.
45. En 2015, el Banco Nacional de Fomento fue remplazado por BanEcuador (Banco del pueblo) como medida de apoyo al sector de pequeños y medianos productores, fortaleciendo la asociatividad por medio de créditos adaptados. Además, algunas organizaciones no gubernamentales han formado redes y consorcios para trabajar de manera coordinada en proyectos de inversión en el sector rural. Entre las más importantes para la agricultura y el desarrollo rural, cabe citar la Red Financiera Rural (RFR).
46. En 2017, SENPLADES presentó el PND Toda una Vida (2017-2021)³⁶, organizado en tres ejes y nueve objetivos; entre ellos está el desarrollo de capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral, con la meta de reducir la incidencia de la pobreza rural e incrementar la tasa de empleo adecuado en las áreas rurales.
47. En 2018, el presidente Lenin Moreno presentó el Plan Prosperidad País 2018-2021, en el que el Gobierno contempla fortalecer las finanzas públicas y reducir el déficit fiscal (del 5,6 % del PIB en 2018 al 2,5 % del PIB en 2021)³⁷. El plan incluye once reformas para "sanar una economía enferma", entre ellas, la Ley de Fomento Productivo, la cual otorga incentivos a la economía popular y solidaria. En la nueva visión del modelo económico presentado en el Plan Prosperidad, el país se abre a la inversión privada, afirmando que el sector privado impulsará el desarrollo del país³⁸.
48. Actualmente (2019), para el objetivo del desarrollo del sector agroecuatoriano, y atendiendo a los lineamientos nacionales, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)³⁹ tiene, entre otros, los siguientes objetivos: i) facilitar el desarrollo del mercado de servicios no financieros; ii) incrementar la eficiencia de la prestación de servicios que benefician al sector agropecuario para fomentar la productividad sostenible y sustentable a nivel económico, social y ambiental; iii) incrementar el acceso, la democratización y la redistribución de los factores de la producción, con énfasis en la agricultura familiar campesina, para alcanzar la soberanía alimentaria y el buen vivir rural; iv) incrementar el fomento productivo y fortalecer la participación de los actores del sector en mercados convencionales y alternativos, a nivel local, nacional e internacional, para satisfacer la demanda interna y diversificar la oferta exportable; y v) consolidar un sistema agroalimentario altamente productivo, a bajo costo, con precios justos, incrementado la generación de empleo, la organización y las buenas prácticas ambientales.
49. Según una de las recomendaciones de la propuesta "Proforma presupuestaria para 2019", del MEF (con un presupuesto total estimado en USD 160 millones)⁴⁰, el Gobierno contemplaría una asignación de recursos para el sector agropecuario del

³³ El Bono de Desarrollo Humano es un subsidio monetario directo que empezó a implementarse en 1998, durante el gobierno de Jamil Mahuad. El Gobierno de Rafael Correa duplicó su valor en 2007, a USD 30 mensuales. Actualmente, dependiendo de la conformación del núcleo familiar, tiene un monto máximo de USD 150 mensuales.

³⁴ Véase <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>

³⁵ Ministerio de Inclusión Económica y Social (2016).

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2021.

³⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Informe Macroeconómico 2018. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018*.

³⁸ Plan Prosperidad 2018-2020 del Gobierno del Presidente Lenin Moreno.

³⁹ MAG. (2019). Consultado en febrero de 2019.

⁴⁰ MEF. (2019). Consultado en febrero de 2019.

0,06 %. Esta decisión supone un recorte substancial (entre el 20 % y el 30 %) respecto a años anteriores. Actualmente, el FIDA se coloca como el cooperante que más fondos designa a dicho sector y, considerando los recortes previamente mencionados, se posiciona como un socio clave para promover el desarrollo rural y agrícola en las zonas rurales del país.

50. Adicionalmente, el sector agropecuario en el Ecuador enfrenta desafíos importantes a tomar en consideración. El sector se ha visto afectado por una visión aislada en la que se enfoca en políticas públicas de corte social compensatorio y con funciones de proveer seguridad alimentaria. A raíz de esto, se ha limitado la posibilidad de tener una visión estratégica del sector como un motor de desarrollo económico que cuente con políticas públicas que, además de garantizar el bienestar social y la soberanía alimentaria de las familias rurales, genere ingreso y fuentes de empleo directas en las zonas rurales e indirectas en las zonas urbanas⁴¹.
51. **Cambio climático y medio ambiente.** El Ecuador está caracterizado por una gran variedad de ecosistemas con alta biodiversidad. Por otro lado, el país sufre inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño, sequías, actividad volcánica y movimientos telúricos. De acuerdo al índice de riesgo mundial de las Naciones Unidas, Ecuador es un país de alto riesgo por su exposición a las catástrofes naturales. El terremoto de 7,8 grados de la escala Richter que afectó al país en 2016 provocó la muerte de más de 600 personas y tuvo un costo económico de USD 3 344 millones, según SENPLADES. De acuerdo con los análisis de la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, entre los impactos más probables que se podrían verificar en el país, destacan: i) la intensificación de eventos climáticos extremos, como los ocurridos a causa del fenómeno de El Niño; ii) el incremento del nivel del mar; iii) el retroceso de los glaciares; iv) una mayor transmisión de enfermedades tropicales, y v) la extinción de especies.
52. Por lo que se refiere a la deforestación, Ecuador es uno de los países líderes en la producción sostenible de materias primas y otros productos agrícolas; además, es un país comprometido con los esfuerzos globales de combate al cambio climático y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de varias medidas, como la reducción de la deforestación y la conservación de los bosques. Producto de ello, pasó de una deforestación neta anual de 92 742 hectáreas en el periodo 1990-2000, a 61 112 hectáreas para el periodo 2014-2016⁴².
53. El Gobierno del Ecuador, a través del Ministerio del Ambiente, elaboró una Estrategia Nacional de Cambio Climático para el periodo 2012-2025, así como una Estrategia Nacional de Biodiversidad, que promueve la internalización de este tema en las instancias públicas y privadas, en el marco normativo e institucional existente⁴³. La Estrategia Nacional de Cambio Climático reconoce los desafíos del sector agropecuario en relación a dicho fenómeno. Se resalta la vulnerabilidad de la producción agrícola —principalmente aquella en latitudes medias— como una de las áreas más afectadas debido a una menor disponibilidad de agua y a los cambios en la temperatura promedio del suelo y del aire, que pueden tener un efecto en el incremento de plagas y la pérdida de tierras cultivables y cosechas⁴⁴. Asimismo, la estrategia prioriza la agricultura de pequeña escala y de subsistencia, como el sector más vulnerable a los eventos climáticos extremos.

⁴¹ Calderón, Dini y Stumpo (2016).

⁴² Véase <https://www.agricultura.gob.ec/ecuador-avanza-en-la-conservacion-y-la-produccion-sostenible-libre-de-deforestacion/>

⁴³ Véase <http://www.ambiente.gob.ec/ecuador-tiene-politicas-sobre-el-cambio-climatico/>

⁴⁴ Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025.

Cuadro 6
Evolución del IDG en Ecuador (2005-2017)

	2005	2010	2015	2017
Ecuador	0,452	0,418	0,387	0,385
Promedio mundial	0,418	0,383	0,358	0,347
Ecuador en la clasificación	74	80	84	87
Número países	144	149	156	157

Fuente: Elaborado por la IOE a partir de los datos del PNUD (2018).

54. **Migración y remesas.** Con un 6,8 % de población emigrante, el Ecuador ocupa el lugar 104 en una clasificación de 195 países por cantidad de emigrantes. La emigración femenina (52 % del total) es superior a la masculina. Los principales países de destino son los Estados Unidos de América, seguidos por España e Italia.
55. El flujo de remesas procedente de Estados Unidos en 2017 ascendió a USD 1 588,6 millones (55,9 % del monto total recibido) que, comparado con el flujo contabilizado en 2016 (USD 1 461 millones), supone un aumento del 8,7 %. El flujo de remesas proveniente de España ese mismo año sumó USD 766,2 millones (27 % del monto total recibido), valor superior en 11,7 % al receptado en 2016 (USD 685,7 millones). Por su parte, el flujo de remesas proveniente de Italia sumó USD 155,7 millones (5,5 % del monto total recibido), valor inferior en 0,8 % al contabilizado en 2016 (USD 157,0 millones).
56. Entre 2000 y 2008, las remesas de trabajadores migrantes aportaron en promedio un 5,7 % del PIB. Entre 2008 y 2015, las remesas cayeron el 23 % en términos nominales y en 2016 representaron cerca del 2,4 % del PIB⁴⁵. Sin embargo, el flujo de remesas familiares que ingresó en el país durante 2017 sumó USD 2 840,2 millones, cifra superior en un 9,2 % al valor registrado en 2016 (USD 2 602,0 millones)⁴⁶.
57. **Asistencia oficial al desarrollo.** En el período 2009-2016, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) total neta recibida por Ecuador se mantuvo relativamente constante y fue de aproximadamente USD 1 550 millones, con un promedio de 194 millones por año y un pequeño pico en 2015, cuando llegó a USD 318 millones. En 2016, la AOD neta recibida fue de USD 243 millones (véase el cuadro 7). Los niveles de AOD per cápita y de AOD calculada como porcentaje del ingreso nacional bruto se han mantenido bastante constantes en los últimos años (en 2016, USD 15 y 0,3 %, respectivamente), con un pico en 2015 de USD 20 per cápita.

Cuadro 7
Monto de la asistencia oficial para el desarrollo de Ecuador (2009-2016) en millones de USD a precios actuales

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AOD desembolsada (millones de USD)	202	160	164	148	150	165	318	243

Fuente: Elaborado por la IOE a partir de los datos del Banco Mundial.

58. Entre 2014 y 2016, los mayores donantes fueron las instituciones de la Unión Europea, Francia y Alemania. En este período, con respecto a la distribución de AOD por ámbitos, el sector de la infraestructura social y servicios recibió el 60 %, la ayuda humanitaria, el 12 % y la educación, el 9 %⁴⁷.

⁴⁵ Banco Central de Ecuador y World Economic Outlook, abril de 2016.

⁴⁶ Banco Central de Ecuador. Véase <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>.

⁴⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). Consulta realizada en enero de 2019.

59. **Otros financiadores.** China ha sido un importante financista del Ecuador. Actualmente, el país asiático sigue siendo considerado como un socio estratégico. El presidente Lenin Moreno ha suscrito más de diez acuerdos de cooperación en materia comercial, industrial, judicial, de aviación civil, gestión de riesgos y seguridad, entre otros. Según el presidente Moreno, Ecuador obtuvo de China tres desembolsos: USD 900 millones aproximadamente, con la tasa de interés más baja de la historia; USD 30 millones de cooperación no reembolsables y USD 87,9 millones para reconstrucción, con una tasa del 3,4 %⁴⁸.

B. Estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP

60. **Presencia del FIDA en Ecuador.** Se pueden distinguir tres etapas principales en el seguimiento de los proyectos del FIDA en Ecuador.
- Fase 1. A partir de 2009, el FIDA adoptó la supervisión directa de su cartera en el Ecuador. Para ello, se contaba con la presencia de un consultor de enlace en Quito (con dedicación parcial). El gerente de programa en el Ecuador (responsable desde fines del 2008) se encargaba, además, de otros dos países de la región (Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela).
 - Fase 2. A partir de noviembre de 2013, el gerente de programa en el Ecuador empezó a operar desde la sede regional de Lima, Perú. El gerente seguía encargado de la cartera de Bolivia y Venezuela.
 - Fase 3. Desde marzo de 2016, la gerente continúa operando desde Lima, pero encargada además de Venezuela y Haití.
61. **Estrategia del FIDA en Ecuador.** Se pueden distinguir tres etapas principales en la ejecución de proyectos del FIDA en Ecuador.
- Fase 1 (1978-2007). La estrategia consistió en cofinanciar un proyecto del Banco Mundial, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE), el cual buscaba reforzar la capacidad de las organizaciones de ambas comunidades. El FIDA asumió la responsabilidad del componente de apoyo a los servicios financieros.
 - Fase 2 (2008-2013). A partir de 2008, aparecieron nuevas señales de una prometedora colaboración entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. Se diseñó el primer COSOP y se propuso un enfoque de desarrollo territorial basado en corredores geográficos longitudinales, conectando las zonas rurales y urbanas de varias regiones naturales. PBVTR, aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2011, fue diseñado en base a las prioridades del Gobierno.
 - Fase 3 (2014-2018). En esta última fase, y después de las recomendaciones de la primera evaluación de país, se visibilizaron más claramente la necesidad de fortalecer el desarrollo de la cartera aprobada hasta la fecha y la falta de una mayor claridad en el COSOP 2004. Se aprobó entonces un nuevo COSOP (2014) ya que el de 2004 había perdido vigencia, reafirmando el compromiso del FIDA de revertir las condiciones de pobreza. Una novedad de esta fase fueron los diseños innovadores, con componentes de acceso a la comercialización y actividades no agrícolas.
62. **Evolución de la estrategia del FIDA en Ecuador.** El segundo COSOP fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2014 para el período 2014-2018. Este programa fue el primero elaborado siguiendo las directrices para las intervenciones basadas en los resultados y tomó en cuenta las conclusiones y recomendaciones generadas por la primera evaluación del programa en el país. En

⁴⁸ Información del 12 de diciembre de 2018 en en Ecuavisa. Véase: <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/politica/438311-ecuador-china-suscriben-10-acuerdos-cooperacion>.

particular, la evaluación de 2014 subrayaba la pérdida de pertinencia de las propuestas del FIDA respecto a las nuevas políticas gubernamentales, así como un desempeño irregular de la cartera de proyectos y las relaciones deficientes con el Gobierno durante el período evaluado.

63. Los objetivos estratégicos del COSOP 2014 tomaron como punto de partida las enseñanzas extraídas de las intervenciones previas del FIDA, las cuales proponen una articulación más clara y en línea con las prioridades del país, prestando apoyo directo al cambio de modelo productivo y al fomento de los conocimientos y el talento humano (véase el Cuadro 8). Así mismo, se propone promover medidas que aceleren la diversificación rural, enfocándose en el fomento de emprendimientos agrícolas y no agrícolas y el acompañamiento de un mayor y mejor acceso a los servicios financieros (particularmente al crédito). Finalmente se incluyen la innovación en la lucha contra la pobreza rural y el seguimiento y la evaluación, como elementos complementarios que requieren mayor atención.
64. En octubre de 2018, el COSOP fue revisado y extendido por tres años, cubriendo el período 2014-2021. En cuanto al marco de gestión de los resultados, los indicadores continúan siendo los mismos; sin embargo, las metas se han revisado tomando en cuenta las nuevas operaciones. Esta revisión también incorpora los atrasos en las metas de alcance (número de familias beneficiadas por el proyecto), las cuales no han sido logradas debido a las demoras en los resultados del Proyecto de Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria (FAREPS). Además, las nuevas metas también consideran la implementación del FAREPS y la del Proyecto Dinamizador de Alianzas Inclusivas en Cadenas de Valor (DINAMINGA).

Cuadro 8
Elementos principales de los COSOP

Elementos clave de la estrategia	COSOP 2004 (2004-2014)	COSOP 2014 (2014-2018) y revisión COSOP 2014 (2018-2021)
Objetivos estratégicos	<p>No se delimitan objetivos específicos. Sin embargo, la división de ALC identifica una serie de oportunidades en cuanto a las intervenciones del FIDA en la región. Entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las comunidades étnicas nativas y minorías étnicas. • Eliminación de las desigualdades de género en las zonas rurales. • Protección y fortalecimiento del capital social. • Desarrollo de tecnologías adecuadas para pequeños agricultores y empresarios. • Provisión de servicios financieros rurales innovadores. • Desarrollo de microempresas y expansión del mercado laboral rural. • Acceso a la tierra y derechos de propiedad. 	<p>1. Mejorar el acceso a activos y recursos para apoyar la diversificación de la economía rural ecuatoriana (fomentando, entre otras cosas, emprendimientos asociativos e inversiones que generen empleo e ingresos para las familias rurales pobres del Ecuador).</p> <p>2. Incrementar las capacidades de los productores rurales pobres y los posibles emprendedores (para que participen en la formulación de políticas productivas inclusivas favorables a la población pobre y se beneficien de las mismas).</p>
Subsectores prioritarios (categorías de intervención)	<ul style="list-style-type: none"> • Programar áreas de intervención con altos niveles de población indígena y afroecuatoriana. • Integración de la perspectiva de género y prestación de asistencia para la obtención de documentos legales, la obtención de tierras, el apoyo a pequeñas empresas, asistencia técnica, servicios financieros y empleo rural. • Capacitación y entrenamiento para la contratación y toma de decisiones en la comunidad. • Asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra, encuestas catastrales y registros. • Asistencia para contratar las tecnologías requeridas en el mercado libre y la participación en otras iniciativas de generación de tecnología impulsadas por la demanda y financiadas por otros donantes. • Asistencia técnica a intermediarios financieros. • Apoyo a mecanismos de microfinanzas y bancos comunitarios. • Asistencia técnica y financiamiento para iniciativas dentro y fuera de las granjas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones productivas y promoción de negocios rurales para impulsar la diversificación de la matriz productiva, generar empleo e ingresos. • Promoción de la conservación y uso racional de los recursos naturales fuertemente imbricada en los componentes productivos. • Implementación de actividades de sensibilización y autorreglamentación efectiva sobre el uso de agroquímicos. • Promoción de alianzas entre instituciones públicas (gobiernos locales en primer lugar) y organizaciones de base para acciones de conservación de los recursos naturales. • Apoyo a los emprendimientos rurales. • Creación y fomento de cadenas de valor y promoción del acceso a mercados a nivel territorial, nacional e internacional. • Incremento o mejoramiento de alianzas comerciales existentes. • Promoción de alianzas para la transformación, agregación de valor y comercialización. • Promoción de especies tradicionales resistentes a la variabilidad climática. • Promoción de certificaciones (orgánica, de calidad, de agrobiodiversidad, etc.). • Difusión de conocimiento y apoyo al fortalecimiento y acceso a los servicios de asistencia técnica.
Estrategia de focalización	<ul style="list-style-type: none"> • Las principales áreas de intervención incluirán áreas con altos niveles de población indígena y afroecuatoriana. • Propuesta de incorporar el concepto de corredor dentro del enfoque de desarrollo territorial: no solo desarrollaría una área específica, sino que también reforzaría las 	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeños productores locales (miembros de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes o cimarrones, montubios, mestizos y blancos). • Mujeres y jóvenes rurales.

	<p>conexiones entre las áreas rurales y urbanas, ampliando las oportunidades de conexión entre las poblaciones rurales y las ciudades, otorgando oportunidades de empleo fuera de la granja y actividades alternativas para la generación de ingresos. Tres áreas geográficas de intervención identificadas: Corredor Puyo-Portoviejo, Corredor Ibarra-San Lorenzo y Corredor Loja-Zumba.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indígenas (cazadores o agricultores de subsistencia). • Asalariados rurales (temporales y permanentes).
Gestión del programa en el país	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión • Gerente localizado en Roma, Italia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión directa por parte del FIDA. • Gerente localizado en Lima, Perú.

Fuente: Elaborado por la IOE.

65. **Marco de financiación y sistema de asignación de recursos basado en resultados.** El período cubierto por la evaluación abarca tres ciclos completos del sistema de asignación de recursos basado en resultados (PBAS, por su sigla en inglés), con un promedio de asignación de USD 26,4 millones por ciclo (véase el Cuadro 9).

Cuadro 9
Asignación del PBAS para Ecuador (USD millones)

Ciclo del PBAS	2007-2009	2010-2012	2013-2015	2016-2018
Recursos asignados	25,3	19,4	17,5	43,5

Fuente: Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS, por su sigla en inglés).

66. **Operaciones apoyadas por el FIDA. Cartera crediticia.** Desde 1978, el FIDA ha contribuido con un total de 10 proyectos en Ecuador, con un costo total de la cartera de USD 298,06 millones (véase el cuadro 10). Dicho monto se distribuye de la siguiente forma: fondos del FIDA, a través de préstamos bajo condiciones crediticias intermedias (1978-1997), muy favorables (2004-2008) y ordinarias (2009-actualmente) por un monto de USD 139,96 millones (47,0 %); la contribución del Gobierno de USD 68,87 millones (23,1 %); la contribución de beneficiarios de USD 22,48 millones (7,5 %), y el cofinanciamiento internacional de USD 66,75 millones (22,4 %)⁴⁹.

Cuadro 10
Operaciones del FIDA en Ecuador

FIDA Ecuador	
Primer proyecto financiado por el FIDA	1978
Total de proyectos aprobados financiados por el FIDA	10
Número de proyectos vigentes	3
Monto total de préstamos del FIDA	USD 139,96 millones
Condiciones de los préstamos	Intermediarias (1978-1997), muy favorables (2004-2008) y ordinarias (2009-actualmente)
Fondos de contrapartida (Gobierno del Ecuador y beneficiarios)	USD 68,87 millones
Cofinanciamiento	USD 66,75 millones
Costo total de la cartera	USD 298,06 millones
Enfoque de las operaciones	Desarrollo agrícola, desarrollo rural, crédito y servicios financieros

⁴⁹ El anexo II presenta el resumen de las operaciones del FIDA en Ecuador.

Instituciones cofinanciadoras	Programa Mundial de Alimentos, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Gobiernos de España y los Países Bajos
COSOP	COSOP 2004 (período 2004-2014) COSOP 2014 (período 2014-2018) COSOP 2014, actualizado en 2018 (período 2018-2021)
Presencia del FIDA en Ecuador ⁵⁰	-
Gerente de Programas en Ecuador	Francisco Pichón (2008-Oct. 2013); Jesús Quintana (Nov. 2013-Feb. 2016)
Gerente actual del Programa	Caroline Bidault, desde marzo de 2016
Interlocutor principal del Gobierno	Ministerio de Economía y Finanzas

Fuente: FIDA, Documento conceptual.

67. La cartera del FIDA cubierta por esta evaluación (2009-2019) cuenta con un proyecto finalizado, PISL, y tres proyectos en ejecución: PBVTR⁵¹, FAREPS y DINAMINGA, por un costo total de USD 160,06 millones, de los cuales el FIDA contribuyó con USD 85,9 millones (53,67%), el Gobierno con USD 17,7 millones (11,07%), las entidades cofinanciadoras con USD 40,84 millones (25,51%) y los beneficiarios con USD 15,61 millones (9,75%). Entre 2012 y 2018, la cartera del FIDA en Ecuador ha desembolsado un promedio de USD 5,78 millones anuales.

Cuadro 11

Datos generales de la cartera cubierta por la EEPP 2019

Proyecto	Tipo de proyecto	Costo total millones USD	Aporte FIDA millones USD	Cofinanciación millones USD	Contraparte nacional millones USD	Contribución beneficiarios millones USD
PISL	Desarrollo rural	19,96	12,79	(Fondo para el Medio Ambiente Mundial) 2,70	2,45	2,02
PBVTR	Desarrollo rural	68,97	17,30 10,00	(España) 15,00	20,75	5,92
FAREPS	Crédito Rural	35,97	15,90 (ASAP) 4,00	-	12,00	4,07
DINAMINGA	Desarrollo rural	35,16	25,91	-	5,64	3,60
Total		160,06	85,9	17,70	40,84	15,61

Fuente: Base de datos del FIDA.

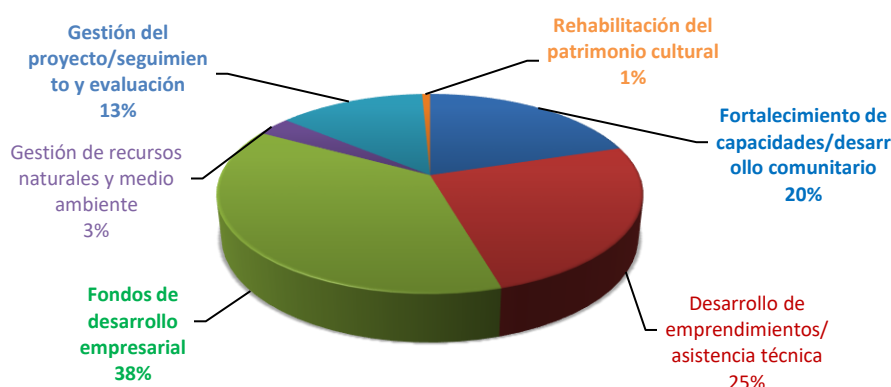
68. Como se muestra en el Gráfico 2, los fondos de los cuatro proyectos cubiertos por esta evaluación se han concentrado en: i) fondos de desarrollo empresarial (38 %); ii) desarrollo de emprendimientos y asistencia técnica (25 %); iii) fortalecimiento de capacidades y desarrollo comunitario; iv) gestión del proyecto, y v) gestión de recursos naturales y medio ambiente, así como rehabilitación del patrimonio cultural (entre ambos 4 %).

⁵⁰ Actualmente, la consultora fiduciaria de la cartera de Ecuador, Bolivia y Venezuela tiene asignado 50 días adicionales al año para actuar como consultor de enlace en el país.

⁵¹ El proyecto tenía como fecha de cierre el 31 de diciembre de 2018; sin embargo, el proyecto está actualmente en proceso de ampliación por un total de 3 años más.

Gráfico 2

Inversiones apoyadas por el FIDA en Ecuador por componentes (2009-2019)



Fuente: Elaborado por la IOE según el sistema de base de datos del FIDA.

69. **Donaciones.** Los recursos de donación han sido un instrumento estratégico para mejorar la efectividad de las estrategias de desarrollo rural contempladas en el marco de los proyectos FIDA. La cartera del FIDA en Ecuador ha contado con tres donaciones de país y seis donaciones regionales por un monto total de USD 13,98 millones (véase el anexo V: Donaciones del FIDA a Ecuador 2009-2019). De las tres donaciones directas, dos han sido componentes de préstamos del FIDA para fortalecer la gestión de recursos naturales y la adaptación al cambio climático (Fondo para el Medio Ambiente Mundial [FMAM] y fondo FIDA para la Adaptación Adaptada a la Pequeña Agricultura [ASAP, por su sigla en inglés]). Otros temas adicionales que se encuentran tratados en las donaciones regionales son los de jóvenes y emprendimientos, empoderamiento social y apoyo a la innovación y la investigación de pequeños productores.

Observaciones principales

- Ecuador es un país de ingresos medios altos, que sitúa a su economía en el octavo lugar en América Latina y el Caribe.
- El IDH de Ecuador (0,752) se posiciona en el grupo de países de IDH alto y por debajo de la media de 0,758 de países de América Latina y el Caribe (2017).
- Ecuador experimentó un episodio de crecimiento y reducción de la pobreza entre 2007 y 2014, gracias, entre otros factores, al boom del precio internacional del petróleo y a un mayor endeudamiento.
- Desde 2014, la disminución del precio del combustible, entre otros factores, originó un deterioro en la situación macroeconómica de Ecuador. Desde 2014, se han aplicado medidas de recuperación de la economía, como las de reducción del déficit, mientras que se han establecido incentivos para fomentar la competitividad, la inversión privada y el empleo.
- La economía popular y solidaria es una importante fuente de empleo y trabajo.
- La población rural ecuatoriana representa un 37,2 % de la población total del país y se estima que es un 25 % de la población económicamente activa total.
- Persiste un contraste marcado en la incidencia de la pobreza entre las áreas rurales y las urbanas. También se registran brechas importantes en la distribución de la pobreza en las diferentes regiones del país, con un nivel más alto en las provincias andinas y amazónicas.
- Ecuador está caracterizado por una gran variedad de ecosistemas que generan alta biodiversidad; es también considerado un país de alto riesgo por su exposición a las catástrofes naturales.

- Desde el año 1978, el FIDA ha concedido a Ecuador 10 préstamos, por un monto aproximado de USD 140 millones.
- El financiamiento de las inversiones apoyadas por el FIDA se concentra en el desarrollo de emprendimientos, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades y desarrollo comunitario.
- Los préstamos fueron complementados con donaciones específicas para el país y regionales.
- El primer COSOP (período 2004-2013) no delineaba objetivos específicos, aunque se identificaban, entre otros, el apoyo a las comunidades nativas, el desarrollo de tecnologías adecuadas, así como la financiación de iniciativas agrícolas y no agrícolas como apoyo a la cartera del país. Este COSOP ya fue evaluado por la primera evaluación del programa en el país (EPP) 2014.
- El segundo COSOP, así como su revisión y extensión (2014-2018-2021) propone una articulación más clara en línea con las prioridades del país, enfocándose en el fomento de emprendimientos agrícolas y no agrícolas y la promoción de los conocimientos y el talento humano.

III. Cartera crediticia

A. Desempeño de las operaciones e impacto en la pobreza rural

70. La presente evaluación abarca los siguientes cuatro proyectos: PISL, cuya ejecución fue puesta en común con PBVTR; FAREPS y DINAMINGA. Sin embargo, debido a un retraso en la implementación del FAREPS y el DINAMINGA, la eficiencia de estos proyectos será evaluada exclusivamente en base a las etapas de preimplementación. Esta evaluación no evalúa la eficacia, el impacto o la sostenibilidad de dichos proyectos.

Pertinencia

71. **Pertinencia de los objetivos. Los objetivos de los cuatro proyectos son pertinentes con las políticas, estrategias y planes actuales del Gobierno del Ecuador y del FIDA⁵².** En particular apoyan plenamente la implementación del PND 2017-2021. La cartera del FIDA se alinea totalmente con el primer objetivo del plan, que busca garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Este objetivo promueve las siguientes iniciativas apoyadas por el Fondo: fomentar la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones; garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial; generar capacidades, y promover oportunidades en condiciones de equidad. Asimismo, los objetivos de los proyectos más recientes (FAREPS y DINAMINGA) han evolucionado, dando un mayor énfasis al desarrollo de capacidades comerciales, basado en la solidaridad y la asociatividad. Esta evolución se debe tanto a las nuevas políticas sectoriales y la Política Agropecuaria Ecuatoriana (2015-2021) como a las lecciones aprendidas de proyectos como el PBVTR y de iniciativas anteriores, como el PRODEPINE, donde se percibió que se requiere dar mayor apoyo a las poblaciones meta para integrar sus resultados productivos en las cadenas de valor.
72. Los objetivos de los proyectos están alineados con los objetivos del Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)⁵³, del COSOP 2014 y su versión revisada (2018) respecto al incremento de las capacidades productivas, el fomento de la diversificación agrícola y la participación en los mercados. Sin embargo, se observa una inadecuada integración del tercer objetivo estratégico, consistente en fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático como eje transversal en los proyectos, especialmente en el PISL y el proyecto DINAMINGA.
73. **Pertinencia de la focalización. Un aspecto positivo en la evolución de la focalización de la cartera ha sido identificar a los grupos meta de acuerdo con su estado de pobreza en lugar de su etnicidad.** Este punto fue ya observado en proyectos analizados por la primera evaluación (2014), como son el PRODEPINE y el PISL. En el caso del FAREPS y el DINAMINGA, se hace referencia específica al índice de pobreza y desigualdad del INEC para apoyar la selección de los grupos meta. En estos dos casos los índices son muy pertinentes para apoyar el seguimiento interno de resultados de interés nacional y del FIDA. Por su parte, el diseño del PBVTR ha identificado las organizaciones y grupos con quien se debe

⁵² A nivel del Gobierno del Ecuador se incluyen entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida; el Plan de Prosperidad 2018-2021; la Política Agropecuaria Ecuatoriana – Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025; la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza de 2014; la Política Ambiental Nacional, la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025; y la Estrategia Nacional para la Biodiversidad. A nivel del FIDA, se incluyen, entre otros, los dos objetivos estratégicos del COSOP 2014 y la versión revisada de 2018; en particular, el objetivo 1: mejorar el acceso a activos y recursos para apoyar la diversificación de la economía rural ecuatoriana, fomentando, entre otras cosas, la agroecología, los emprendimientos asociativos y las inversiones que generan empleo e ingresos para las familias rurales del Ecuador.

⁵³ Los tres objetivos estratégicos del Fondo (2016-2025) son: i) incrementar las capacidades productivas de la población rural pobre; ii) aumentar los beneficios derivados de la participación en los mercados, y iii) fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de sus actividades económicas.

trabajar y establecer alianzas mediante un anexo específico, siguiendo una metodología similar⁵⁴.

74. Se evidencia que la cobertura geográfica de los proyectos corresponde a comunidades rurales de alta pobreza y desigualdad⁵⁵. Por ejemplo, una comparación entre los datos de pobreza del INEC (2014) con las zonas de intervención de los proyectos PISL, PBVTR, FAREPS y DINAMINGA confirma que los proyectos están enfocándose en la gran mayoría de las provincias que tienen altas incidencias de pobreza. Entre ellas se encuentran las provincias de Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Manabí, Morona Santiago, Napo y Zamora Chinchipe.
75. Los proyectos cubren amplios territorios donde no sólo se concentran altos índices de pobreza, sino también comunidades rurales de alta diversidad étnica y cultural que viven en diversos pisos ecológicos. Esta situación, ya evidenciada en la evaluación de 2014, confirma una continuidad en el apoyo a un enfoque de vasta amplitud territorial, que mantiene altos costos logísticos y pocas oportunidades de concentración de recursos⁵⁶. Debido a la falta de coincidencia territorial entre los proyectos de la cartera y la aplicación de plazos cortos para las metas⁵⁷, y tomando en cuenta algunas de las lecciones identificadas en la versión revisada del COSOP (2018)⁵⁸, se considera que es necesario aprovechar mejor las sinergias e intercambios de experiencias entre los proyectos. La única superposición de los proyectos se encuentra en la provincia de Los Ríos, la cual no tiene una de las mayores incidencias de pobreza o desigualdad de ingresos.
76. **Pertinencia del diseño de los proyectos.** Se confirma que la cartera se basa en la aplicación del marco lógico y se enfoca en la meta final del Gobierno del Ecuador y del FIDA; es decir, la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de un total de 60 000 familias rurales (20 000 en cada proyecto), en el marco de la economía popular y solidaria. Para lograr esta meta, los proyectos tienen componentes alineados con el COSOP 2014 y la versión revisada de 2018. Estos componentes son: i) el fortalecimiento de capacidades de familias y organizaciones participantes; ii) el desarrollo de emprendimientos e intercambio de mercados y, iii) el desarrollo de conocimientos, gestión y administración.
77. Por ejemplo, el PBVTR tiene componentes de fortalecimiento de capacidades para la gestión territorial, un fondo de inversión para fomentar iniciativas territoriales (incluye el fomento de microempresas agrícolas asociativas y no agrícolas) y la aplicación de un sistema de seguimiento y evaluación participativa con el fin de facilitar, entre otras cosas, la sistematización de lecciones aprendidas con respecto a los procesos de planificación de los gobiernos autónomos e iniciativas empresariales. El FAREPS también tiene componentes de refuerzo de las capacidades, especialmente para la asociatividad y el desarrollo empresarial, así como para el impulso de emprendimientos y el intercambio comercial. Esto incluye el apoyo al cofinanciamiento de planes de negocios solidarios e incentivos para facilitar la integración económica y el trabajo digno. Por su parte, el FAREPS

⁵⁴ Anexo 5, apéndice 1 del documento del diseño del PBVTR.

⁵⁵ Según la *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*, realizada por el INEC en febrero de 2019 (reporte de julio de 2019), la línea de pobreza se ubicó en USD 85,03 mensuales per cápita y la línea de pobreza extrema en USD 47,92 mensuales per cápita.

⁵⁶ Las entrevistas realizadas con personal del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria sobre el FAREPS, con los actores locales y con otras partes interesadas en el PBVTR confirmaron la existencia de desafíos logísticos considerables, asociados con la implementación de ambos proyectos.

⁵⁷ Se asignaron plazos de 60 meses a los proyectos de la cartera. Los proyectos incluyen actividades como el desarrollo de sistemas agroforestales, el fomento de emprendimientos asociativos o el desarrollo comercial nacional e internacional, que normalmente requieren un mínimo de cinco años para establecerse o empezar a generar ganancias financieras. Además, en el caso del proyecto PBVTR, se incorporó el proyecto PISL en 2012, que amplió aún más su zona de intervención en la costa y la sierra ecuatoriana.

⁵⁸ En particular, señala: "La compleja dinámica centralismo-descentralización debe ser incluida en las operaciones en el marco de un enfoque de redes-cadenas y desarrollo territorial, combinando el apoyo a emprendimientos productivos y de servicios, en una lógica de interdependencia, creación de incentivos y valoración de productos con identidad territorial-cultural, para lograr una transformación rural inclusiva" (pág. 11, párrafo 34).

promueve el desarrollo de conocimientos, la gestión y la administración, dando énfasis a la creación de un sistema de planificación, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. En este caso, se observa la intención de medir los logros del proyecto de acuerdo con los indicadores del marco lógico, igual que en el PBVTR. En el caso del FAREPS, también se prevé que este sistema sea usado para generar, compartir y utilizar el conocimiento acumulado, para analizar, entre otras cosas, las necesidades de la población meta.

78. Se observa que los componentes de los proyectos PBVTR, FAREPS y DINAMINGA se concentran principalmente en el desarrollo económico de los beneficiarios meta a través de la diversificación de la economía rural. Esta posición es coherente con los objetivos del COSOP 2014 y la versión revisada de 2018, así como con el PND 2017-2021, el cual establece una nueva posición más favorable al desarrollo del sector privado con respecto a la economía popular y solidaria⁵⁹. Además, se observa que los proyectos FAREPS y DINAMINGA han aprendido de proyectos anteriores, articulando un mayor énfasis en la mejora del acceso a servicios (FAREPS), en particular a los servicios financieros⁶⁰, y en vincular directamente a los pequeños productores con el sector privado (DINAMINGA) en las cadenas de valor. Se considera que el enfoque de los diseños de los proyectos en la diversificación agrícola y no agrícola, junto con el desarrollo comercial de la economía popular y solidaria, es muy pertinente.
79. Cabe resaltar que el diseño del proyecto DINAMINGA se centra en el desarrollo comercial de cultivos preseleccionados (cacao nacional fino de aroma, mora y uvilla). Teniendo en cuenta que el COSOP actual enfatiza la mejora del acceso a activos y recursos para pequeños productores en condición de pobreza con el fin de apoyar la diversificación, no existen todavía evidencias de que este proyecto vaya a prestar suficiente atención al alcance de otras necesidades básicas (incluyendo los derechos) que los pequeños productores rurales deben satisfacer para realizar la transformación rural inclusiva y sostenible que promueve el Marco Estratégico del FIDA 2016-2025⁶¹. El Marco Estratégico especifica claramente que la transformación rural debe basarse en una agenda de agricultura y desarrollo rural de pequeños productores que pretende: i) aumentar su capital social, humano y financiero; ii) fortalecer sus instituciones; iii) mejorar la productividad, la rentabilidad, la resiliencia y la diversificación de sus actividades económicas; iv) lograr su participación en las economías rurales, nacionales e internacionales; v) asegurar su seguridad alimentaria y nutricional, y vi) potenciar su capital ambiental⁶².
80. Los tres proyectos activos coinciden únicamente en la provincia de Los Ríos, mientras que el DINAMINGA y el PBVTR solo coinciden parcialmente en provincias como Esmeraldas, Imbabura, Chimborazo y Bolívar. Sin embargo, en general, la coincidencia se da sólo en cuanto a la provincia, y no necesariamente a las organizaciones y poblaciones incluidas, ya que cada proyecto tiene sus propios beneficiarios. Debido a esta situación, se evidencia que la versión revisada del COSOP (2018) perdió la oportunidad de incluir en su actualización una revisión de los objetivos estratégicos, para aplicar la agenda identificada en el Marco Estratégico, y la de contribuir a la consolidación de las actividades del PISL y el PBVTR (el FAREPS), la cual se considera importante para apoyar la implementación

⁵⁹ COSOP 2019-2021, pág. 7 (párrafo 11). El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 estipula: Es necesario promover la inversión privada a través de un entorno de previsibilidad que permita mejorar las actuales condiciones y las expectativas para que el sector privado y la economía popular y solidaria aumenten sus inversiones, en articulación con las inversiones públicas (pág. 73).

⁶⁰ La evaluación de 2014 comentó: la pertinencia de la cartera apoyada por el FIDA se vio afectada por la limitada atención que en conjunto se daba a facilitar el acceso a servicios financieros (pág. 31).

⁶¹ Por ejemplo, el FAREPS justifica su localización geográfica con base en los valores de las necesidades básicas insatisfechas (pág. 7, párrafo 28).

⁶² Marco Estratégico 2016-2025, pág.15.

del PND 2017-2021 y la transición hacia nuevas estrategias comerciales y de colaboración con el sector privado⁶³.

81. Sobre la lógica de intervención de la cartera, se observa coherencia entre la meta, los objetivos, los resultados y las actividades. En el caso del PBVTR, la lógica de intervención es pertinente, al estimular la transformación rural y apoyar el proceso de descentralización mediante la creación de alianzas entre los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), las autoridades sectoriales y los pequeños productores y sus asociaciones.
82. En referencia al sistema de seguimiento, se evidencia que los marcos lógicos de la cartera contienen un número considerable de indicadores que no han sido aplicados correctamente. Se cuestiona la apreciación que confirma que en el COSOP actual los indicadores siguen siendo relevantes para medir resultados⁶⁴; en este sentido, la evaluación de 2014 ya comentó que la cartera tenía un alto número de indicadores para permitir un seguimiento eficaz y eficiente, y concluía que el sistema de seguimiento y evaluación era débil⁶⁵. Por ejemplo, los marcos lógicos del PBVTR y el FAREPS tienen más de 20 y 40 indicadores respectivamente, de los cuales muchos se refieren al número de productores o asociaciones que son capacitados, que adoptan tecnologías recomendadas o que transforman y comercializan productos.
83. En algunos casos, los indicadores aplicados en el COSOP y en el diseño de los proyectos se confunden con actividades y no concluyen en resultados tangibles o intangibles⁶⁶. En particular, se incluyen muchos indicadores que pretenden medir el alcance de actividades (operaciones), en lugar de concentrarse en medir los efectos de las mismas (resultados)⁶⁷.
84. A nivel de finca, no se desarrollaron indicadores relacionados con el número de familias que aplican el manejo de agricultura diversificada o la superficie transformada (en hectáreas). Tampoco existen datos claros sobre el número de familias que han mejorado su seguridad alimentaria y nutricional, que han registrado un aumento de sus ingresos o que han reinvertido parte de los mismos en la mejora o ampliación de los cultivos. En términos de emprendimientos, tampoco existen indicadores que puedan ayudar a tener más información sobre el margen de beneficio bruto logrado o la tasa interna de retorno de los productos producidos.
85. El diseño de los indicadores en los proyectos PISL, PBVTR y FAREPS no incluye la aplicación de líneas base ni metas intermedias y finales para facilitar su medición. En el caso del proyecto DINAMINGA, se han determinado las líneas de base y metas basadas en un diagnóstico socioeconómico previo, con el objetivo de establecer un vínculo directo entre cada indicador y los medios de verificación a aplicar. Sin embargo, los indicadores utilizados para los cuatro proyectos de la cartera crediticia no se relacionan directamente con una apreciación sobre la transformación rural que se espera lograr a nivel familiar y asociativo (emprendimiento). Por lo tanto, no se observa una vinculación directa del sistema de seguimiento con la contribución de cada proyecto al cumplimiento de las metas del PND ni de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pertinentes,

⁶³ Por ejemplo, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (2010) requiere la reconversión sostenible de la producción convencional a modelos agroecológicos y la diversificación productiva, de manera que refuercen la soberanía alimentaria y la aplicación de políticas que aseguren que los pequeños agricultores tienen acceso a la tierra, el agua, los servicios financieros y de extensión agrícola, para fomentar la conservación y el uso sostenible de la agrobiodiversidad (para satisfacer la seguridad alimentaria y nutricional), el diálogo de saberes y de políticas, el comercio justo, etc.

⁶⁴ COSOP revisado (2018), pág. 10 (párrafo 31).

⁶⁵ Evaluación del programa en el país. República del Ecuador, 2014, pág. 76 (párrafo 290).

⁶⁶ En el caso de resultados intangibles, se refiere a resultados cualitativos identificados a través de encuestas.

⁶⁷ Denominados *outcomes* en inglés.

especialmente la meta 2.4 del ODS 2, sobre la aplicación de prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción.

86. Con respecto a los temas transversales, se confirma que el PBVTR, FAREPS y DINAMINGA han logrado un mayor posicionamiento del **enfoque de género** como un eje central. Además, la dimensión del género se ve reflejada en los indicadores, lo que representa un cambio positivo respecto a lo que fue reportado en la evaluación de 2014⁶⁸. Como resultado, hay una mayor visibilidad del importante rol de la mujer rural y otros grupos marginados (en particular los jóvenes) en la diversificación y el desarrollo de la economía popular y solidaria. Existe coherencia con las estrategias nacionales, la estrategia de focalización del COSOP y la visión estratégica del Marco Estratégico del FIDA, el cual indica explícitamente promover la transformación inclusiva y sostenible de la economía rural bajo conceptos de igualdad y dignidad.
87. El diseño del PBVTR explica que la igualdad de género forma parte integral de cada componente y de los indicadores del marco lógico. Asimismo, el FAREPS y el DINAMINGA son explícitos en incluir en el enfoque de género no sólo a la mujer rural, sino también a la juventud. Por ejemplo, el FAREPS tiene un eje transversal denominado inclusión de género y juventud rural⁶⁹ y el DINAMINGA comprende en su grupo meta hasta 2 000 jóvenes (10 % de la población meta).
88. Se confirma que el enfoque social y cultural de la cartera es más pertinente que el reportado en la evaluación de 2014. Se observa mayor atención a la identificación de grupos vulnerables, más allá de los grupos pobres según su origen étnico (pueblos indígenas, afroecuatorianos y mestizos). Existe también una mayor sensibilidad para el respeto de prácticas culturales (agrícolas y no agrícolas), que podrían tener consecuencias sobre el conocimiento ancestral y el uso de tecnologías autóctonas. Además, se observa la inclusión de familias sin tierra (con un enfoque en los jóvenes) en el PBVTR. El proyecto FAREPS va más allá, reconociendo que es importante estimular emprendimientos no agrícolas, incluyendo de servicios, para transformar la economía popular y solidaria en el sector rural⁷⁰.
89. Sobre **el manejo de recursos naturales y la adaptación al cambio climático**, se confirma que la cartera incluye ambos temas explícitamente como ejes transversales en los proyectos PBVTR y FAREPS. En estos dos proyectos, se reconoce que son acciones relacionadas para reforzar la resiliencia y reducir la pobreza y la vulnerabilidad rural. En el caso del FAREPS, el proyecto recibe apoyo directo del ASAP.
90. Sin embargo, en el caso del diseño del DINAMINGA, aunque incluye un análisis ambiental y climático, ninguno de esos temas figura como eje transversal en el componente 2, dedicado a la mejora de la producción de los cultivos a comercializar, a pesar de la alta probabilidad de disminución de los rendimientos identificada en su análisis de riesgos⁷¹. Por ejemplo, el diseño reconoce que el riesgo de pérdidas imprevistas por eventos climáticos es alto y que una de las medidas de mitigación ante tales fenómenos es limitar el impacto de estos eventos. Sin embargo, no prevé el apoyo directo a la mejora del manejo de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático porque es considerado un proyecto esencialmente enfocado en la comercialización. Actualmente, el diseño del proyecto solo habla de la "promoción de buenas prácticas agrícolas y de poscosecha" como las respuestas principales para mejorar la baja producción y productividad

⁶⁸ La evaluación de 2014 reportó que "las estrategias de género diseñadas no han sido lo suficientemente sólidas y no han logrado posicionar estructuralmente el tema en la concepción del proyecto ni en los ejes centrales de la intervención" (pág. 31).

⁶⁹ Documento de diseño del PBVTR, pág. iii, y documento de diseño del FAREPS, pág. 19 (párrafo 90).

⁷⁰ Informe de diseño del FAREPS, párrafo 78.

⁷¹ Documento de diseño del DINAMINGA, págs. 23 y 24.

registrada en mora y uvilla. Adicionalmente, no hay referencia directa a que el proyecto apoyará a los productores de mora y uvilla en el PBVTR, a pesar de que la evaluación ha observado la producción de estos cultivos en la diversificación agrícola como parte de su estrategia de adaptación en provincias como Chimborazo, Imbabura y Tungurahua⁷².

91. El análisis de la **gestión del riesgo** en todos los proyectos confirma que aún se aplica la gestión del riesgo como un tema obligatorio a abarcar en el diseño, en lugar de una disciplina a integrar plenamente en la gestión y seguimiento de los mismos⁷³. Se considera que la cartera todavía no establece una relación directa entre el diseño de los proyectos y la sostenibilidad de las actividades principales propuestas. También, se observa que la cartera aún no tiene una estrategia de salida bien definida con las partes interesadas, como se indicó en la evaluación de 2014.
92. Finalmente, la cartera ha demostrado el mantenimiento de un buen enfoque en la consolidación de **la seguridad alimentaria y nutricional** de la población meta, con la excepción del proyecto DINAMINGA. No obstante, la promoción de la seguridad alimentaria no especifica un vínculo directo con una meta principal de la Constitución, que es asegurar la soberanía alimentaria y nutricional, lo que incluye, entre otras, la producción y conservación de semillas de variedades locales que en muchos casos son resilientes a la variabilidad climática. Por ende, la EEP considera que en proyectos como DINAMINGA, la cartera debería evitar la promoción de paquetes tecnológicos que incluyan semillas, plántulas, fertilizantes edáficos y foliares, insecticidas, fungicidas o bactericidas, y aquellos paquetes que pondrían en riesgo la implementación de una transformación rural basada en la agroecología, que pretende reducir el uso de insumos químicos y promover la asociación de productos que incluyen las variedades locales de cacao, uvilla y mora.
93. **Calificación de la pertinencia.** El enfoque y diseño de los proyectos es coherente con las políticas, las estrategias y los planes actuales del Ecuador y el COSOP 2014, así como su versión revisada en 2018. También, se observa coherencia entre los componentes de los proyectos, especialmente entre los dedicados a mejorar capacidades y promover el desarrollo de emprendimientos. Además, los nuevos diseños han evolucionado hacia nuevas demandas y muestran un espíritu innovador en la cartera del Ecuador y de América Latina y el Caribe, apostando por temas como la comercialización y los servicios en pro de la transformación rural inclusiva. Algunas de las limitaciones se relacionan con el sistema de seguimiento y la falta de estrategias de salida. La presente evaluación considera la pertinencia de la cartera de proyectos como **satisfactoria (5)**.

Eficacia

94. Este criterio será analizado solamente en los proyectos PISL y PBVTR. En términos de eficacia, se han identificado los siguientes objetivos específicos: i) la mejora al acceso de activos y recursos para apoyar la diversificación de la economía rural ecuatoriana, y ii) incrementar las capacidades de los productores rurales pobres y los posibles emprendedores.
95. **Alcance de los resultados.** La revisión del COSOP en 2018 reducía la cobertura poblacional de 65 000 a 60 000 familias rurales pobres y vulnerables para toda la cartera en implementación. Entre las razones para esta decisión estaban los retrasos de la implementación de los proyectos. En el caso del PBVTR y el PISL, el informe de terminación reportó una cobertura poblacional total de 22 048 familias hasta el cierre de las operaciones el 31 de diciembre 2018. El Cuadro 12 señala que

⁷² Documento de diseño del DINAMINGA, pág. 28 (párrafo 123).

⁷³ Se recomienda no solamente incluir mapas de pobreza, sino también otros materiales, como, por ejemplo, los mapas de riesgo y vulnerabilidades climáticas del Ministerio de Medio Ambiente.

la cobertura poblacional lograda por el PBVTR y el PISL fue del 83,2 % de la cobertura poblacional meta.

Cuadro 12

Número de familias beneficiarias (planificadas y logradas) de los proyectos de la cartera en ejecución hasta diciembre de 2018

<i>Cartera</i>	<i>Número de familias (meta)</i>	<i>Número de familias (logrado)</i>	<i>%</i>
PISL*	6 500	5 246	80,7 %
PBVTR*	20 000	16 802	84,0 %
Total	26 500	22 048	83,2 %

* El número de familias meta fue reducida en el PISL y el PBVTR de 9 000 a 6 500 y de 25 000 a 20 000, respectivamente, debido a la situación de los recursos disponibles.

Fuente: Informe de terminación del PISL y el PBVTR.

96. **Mejora del acceso a activos y recursos para apoyar la diversificación de la economía rural ecuatoriana.** El Cuadro 13 indica que el PISL y el PBVTR lograron crear un total de 6 563 empleos (2 637 y 3 926, respectivamente), que es equivalente al 69 % de la meta final de 9 500 empleos (2 500 y 7 000, respectivamente). Mientras tanto, los mismos proyectos lograron incrementar los ingresos de 12 732 familias en al menos un 20 % (5 214 y 7 518 familias, respectivamente), lo que representa el 83,8 % de la meta final (15 200 familias).

Cuadro 13

Número de emprendimientos fomentados, ingresos aumentados y empleo generado por la cartera (PISL y PBVTR) hasta finales de 2018

<i>Cartera</i>	<i>Meta (Número)</i>	<i>Logrado (Número)</i>	<i>% Logrado</i>
PISL			
Emprendimientos establecidos/rehabilitados*	30	14	47 %
Número de nuevos empleos generados (puestos)	2 500	2 637	105 %
Familias que registraron un aumento de ingresos de al menos el 20 %	5 200	5 214	100 %
PBVTR			
Emprendimientos establecidos/rehabilitados**	135	83	61 %
Número de nuevos empleos generados (puestos)	7 000	3 926	56 %
Familias que registraron un aumento de ingresos de al menos el 30 %	10 000	7 518	75 %

* Incluyen instalaciones de mercado, de procesamiento y de acopio de productos; **Se refiere a empleos estables en actividades agrícolas y no agrícolas. En el caso del PBVTR la meta original de crear 12 000 empleos fue reducido a 7 000.

Fuente: Informe de terminación del PISL y el PBVTR.

97. Las cifras registradas en el informe de terminación del PISL y el PBVTR no incluyen un desglose de los tipos de empleos creados. Sin embargo, tomando en consideración los datos suministrados en el informe de terminación del proyecto⁷⁴ (que se ha resumido en el Cuadro 13), se observa que, si se crearon 97 emprendimientos con un total de 6 563 empleos, cada emprendimiento ha generado un promedio de aproximadamente 68 puestos de trabajo. Las entrevistas y el análisis de documentos confirman que el PISL y el PBVTR adoptaron una política de crear emprendimientos con aproximadamente 100 socios por emprendimiento.

⁷⁴ Informe de terminación del proyecto, apéndice 4, (págs. 67-78).

98. Por otro lado, se observa que no hay reconocimiento de los empleos generados en las fincas debido a la diversificación agrícola y la mejora de los ingresos. Las entrevistas con los pequeños productores confirman que aproximadamente la mitad de ellos han empleado a familiares, jóvenes de la comunidad o jornaleros para apoyarles a manejar la producción y cosecha de los productos diversificados. Tomando en consideración que los proyectos PISL y PBVTR lograron incrementar los ingresos de 12 732 familias en al menos un 20 %, es factible que estos ingresos hayan contribuido a cubrir los costos de contratar a un joven, un familiar u otra persona a tiempo completo o parcial. Se puede triangular este hallazgo también con las memorias de los talleres realizados por el PBVTR y PISL, donde hay varias declaraciones de los participantes confirmando que la diversificación de sus fincas ha generado empleo en las mismas⁷⁵.
99. No obstante, se observan efectos contradictorios no esperados relacionados con la generación de empleo y el incremento de los ingresos mediante la diversificación agrícola. Primero, en las doce asociaciones visitadas, se observa que todas han creado empleo, pero este empleo ha seguido un modelo precario. Un análisis de los costos y beneficios de los emprendimientos indica que la gran mayoría están solo recuperando sus costos y que, en muchos casos, los socios no son conscientes de los costos de producción a aplicar⁷⁶. Segundo, la gran mayoría de los emprendimientos no han entrado en ninguna cadena de valor. Esta falta de inclusión con otras instancias de apoyo al mercado, la comercialización y el sector privado ponen en riesgo la sostenibilidad de los mismos (véase la sección "Sostenibilidad de los beneficios"). Consecuentemente, no se están generando los ingresos necesarios para sostener los empleos creados o crear nuevos puestos de trabajo.
100. Tercero, el incremento de los ingresos familiares tiende a reforzar el capital humano en forma individual, pero mucho menos a nivel colectivo. Por ejemplo, los agricultores entrevistados confirmaron que pueden asociarse para brindar mano de obra en los trabajos comunitarios (mingas), pero pocos indicaron interés en acopiar y vender sus productos al por mayor. Además, la asignación de plazos relativamente cortos en los proyectos impide tener suficiente tiempo para fomentar la confianza necesaria para aplicar tales prácticas; es por ello que, en muchos casos, aunque exista un incremento de los ingresos, no se han registrado cambios tangibles en la transformación rural. En estos casos, existen problemas de desigualdad de género, de acceso a la tierra y su titulación en nombre de la mujer y una falta de capacidad para manejar el aumento de los ingresos. Se evidencia que el aumento de los ingresos no es necesariamente el indicador más apropiado para medir la transformación rural y que también es importante el monto de los ingresos mejorados reinvertidos en dicha transformación⁷⁷.
101. **Incremento de las capacidades de los productores rurales pobres y los posibles emprendedores.** Los proyectos PISL y PBVTR han sido eficaces a la hora de alcanzar y, en muchos casos, sobrepasar sus metas finales con respecto al desarrollo de capacidades en la gestión territorial y de los recursos naturales a nivel de sus fincas. Las visitas de campo en las fincas de los pequeños productores entrevistados permitieron identificar un alto número de productores que aplica la asociación de cultivos bajo prácticas agroforestales, que en algunos casos sobrepasan los veinte cultivos⁷⁸. En general, se observa que las fincas que aplican sistemas agroforestales son las que más contribuyen a la buena gestión territorial de la finca y sus alrededores, porque los cultivos seleccionados brindan varios servicios ambientales. Estos servicios incluyen la fijación de nitrógeno, la de

⁷⁵ Véase el penúltimo párrafo de la pág. 120 del informe de terminación.

⁷⁶ Por ejemplo, la asociación de productores y comercializadores de huevos de campo en la provincia de Tungurahua operan una lavadora de zanahoria, pero sólo sigue en funcionamiento gracias a las donaciones de los socios.

⁷⁷ En los casos donde se dan los incrementos de ingresos más altos, se observa la reinversión en la ampliación de las fincas diversificadas y la inversión en otras actividades económicas, como la crianza de pollos y cerdos.

⁷⁸ Asociación de Cacao y Frutales Orgánicos, San José, provincia de Los Ríos.

dióxido de carbono, la conservación y generación de suelos, y la regulación y conservación de los recursos hídricos.

102. En términos de convertir las capacitaciones en gestión territorial y ambiental en resultados (véase el Cuadro 14), se observa que, a nivel de los beneficiarios finales, un total de 4 158 ha de fincas agroecológicas han sido establecidas por el PISL (119 % de la meta de 3 500 ha) y 3 168 ha por el PBVTR (79 % de la meta de 4 000)⁷⁹. Se confirma que el efecto inmediato más tangible de estos logros es el incremento en el valor de los activos naturales (y físicos) de las 8 849 personas que están registradas como usuarias de la diversificación agrícola bajo prácticas agroecológicas en los dos proyectos.
103. En cuanto a las capacitaciones del MAG, el resultado más significativo es la mejora de su articulación con las comunidades rurales beneficiarias respecto a la gestión territorial y ambiental. Se observa que, en la mayoría de las provincias visitadas, el MAG mantiene un diálogo frecuente con las comunidades beneficiarias sobre las prácticas agroecológicas instaladas. Por ejemplo, en Imbabura y Loja, se observa la participación del Ministerio en la mesa técnica de la Federación de Frutales y de la Mesa de Café para apoyar, entre otras la aplicación de normas ambientales y certificaciones. En el caso de Chimborazo, como se ha señalado arriba, el Ministerio ha creado una red de enlaces en todas las parroquias para facilitar el diálogo sobre la gestión territorial y de los recursos hídricos en las zonas con escasez de agua⁸⁰.

Cuadro 14

Resumen de las actividades dedicadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión territorial y ambiental hasta finales de 2018

<i>Cartera</i>	<i>Meta (Número)</i>	<i>Logrado (Número)</i>	<i>% Logrado</i>
PISL			
Número de personas capacitadas en gestión territorial	150	161	107 %
Número de planes de desarrollo comunitario* ejecutados con la participación de la comunidad	10	2	20 %
Número de personas capacitadas en gestión de recursos naturales o agroecología	4 000	3 711	93 %
Número de redes de aprendizaje de formación de capacidades (incluye gestión territorial).	1	1	100 %
PBVTR			
Número de personas capacitadas en gestión territorial	150	161	107 %
Número de planes de buen vivir* establecidos y ejecutados con la participación de la comunidad	7	10	143 %
Número de personas capacitadas en gestión de recursos naturales o agroecología	10 500	10 300	98 %
Número de redes de aprendizaje de formación de capacidades (incluye gestión territorial)	1	1	80 %

* Los planes de desarrollo comunitario y los planes de Buen Vivir son diferentes, pero en general incorporan elementos comunes, como la gestión territorial y ambiental, la diversificación agrícola y el fomento de emprendimientos asociativos en el sector agrícola y no agrícola.

Fuente: Informe de terminación del PISL y el PBVTR.

104. Las capacitaciones de los GAD han resultado en un incremento del apoyo (financiero y técnico) a los beneficiarios en la transformación rural y la gestión de los recursos naturales en los últimos años. Este apoyo ha sido de una dimensión

⁷⁹ Informe de terminación del PISL y el PBVTR, apéndice 4 (págs.70 y 77). En el caso del PBVTR, se refiere a fincas que incluyen sistemas de riego por aspersión.

⁸⁰ Por ejemplo, se observa la captación de agua en estanques y en la provincia de Loja en albarradas.

diferente, dependiendo de la voluntad política de cada gobierno, la capacidad de absorción de fondos y los cambios políticos.

105. En 2015, el informe de revisión a mitad del período observó la falta de cumplimiento de los compromisos establecidos en la mayoría de los convenios debido a una ausencia de planes de acción que permitieran contar con los aportes locales. Se observa que esta debilidad ha sido abordada desde 2016, y el informe de terminación del PISL y el PBVTR confirma que los GAD aportaron un total de USD 557 530 al proyecto PISL, que es equivalente al 282 % de lo planificado (USD 198 000). En el caso del PBVTR, los GAD aportaron USD 1 972 798, equivalentes al 59 % de lo planificado (USD 3 339 298). Sin embargo, la confirmación de convenios con los beneficiarios y sus asociaciones en el PBVTR no necesariamente ha resultado en la entrega de fondos en el tiempo y en las cantidades esperadas. Este problema se debe, por una parte, a los recortes presupuestarios y, por otra, a la falta de priorización por razones políticas o debido a factores externos, como los desastres naturales.
106. Las visitas de campo confirmaron que no todos los productores están aplicando la agroecología correctamente, a pesar del establecimiento de redes de formación de capacidades en temas ambientales. Se observa que algunos agricultores continúan aplicando un alto nivel de insumos químicos, especialmente para los cultivos susceptibles al estrés biótico (afectación de patógenos). Por ejemplo, se observó una empresa privada preparando un paquete de agroquímicos en una de las fincas agroecológicas apoyadas por el PBVTR en Manabí y se entiende que hay un problema en el uso de pesticidas no certificados (de contrabando). Estos casos indican que existen desafíos en las capacitaciones con respecto a la aplicación de prácticas como la producción de compost y biopesticidas, así como en la integración de la gestión de riesgos para reducir la vulnerabilidad a los efectos de la variabilidad y el cambio climático. De hecho, se observan pocos casos donde los agricultores están aplicando la lombricultura u otros métodos para producir abonos orgánicos; incluso, en algunos casos, se comprobó que los beneficiarios compran los abonos orgánicos.
107. El Cuadro 15 resume las capacitaciones realizadas por los proyectos PISL y PBVTR en relación con la transformación de productos y el desarrollo empresarial. Confirma que los dos proyectos han sobrepasado las metas planificadas en casi todas las actividades realizadas, según el informe de terminación de estos proyectos. Sin embargo, las entrevistas realizadas con las asociaciones que han montado emprendimientos confirman que la mayoría de las capacitaciones no han resultado en la creación de una capacidad empresarial sólida.

Cuadro 15

Resumen de las actividades dedicadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión empresarial y comercial hasta finales de 2018

<i>Cartera</i>	<i>Meta (Número)</i>	<i>Logrado (Número)</i>	<i>% Logrado</i>
PISL			
Número de personas capacitadas en gestión empresarial (contabilidad, flujo de caja, comercialización)	400	486	122 %
Número personas capacitadas en proyectos de elaboración, transformación, infraestructura, comercialización	200	304	152 %
Número de redes de aprendizaje de formación de capacidades (incluye gestión empresarial)	1	1	100 %
PBVTR			
Número de personas capacitadas en gestión empresarial (contabilidad, flujo de caja, comercialización)	4 000	5 486	122 %
Número de personas capacitadas en proyectos de elaboración, transformación, infraestructura, comercialización	7 500	5 662	75 %
Número de redes de aprendizaje de formación de capacidades (incluye gestión empresarial)	1	1	100 %

Fuente: Informe de terminación del PISL y el PBVTR.

108. Se observa que las formaciones realizadas se centran en fortalecer la capacidad técnica de los beneficiarios y sus asociaciones, y en establecer instalaciones para una producción de calidad bajo normas de inocuidad alimentaria. También, se capacitan a los socios en temas de gestión organizativa y compromiso con el emprendimiento, que incluye la aportación de fondos y mano de obra. Una carencia en estas iniciativas es la falta de estudios de mercado con el fin de determinar cuáles son los nichos más relevantes.
109. Otro desafío identificado es la falta de gerentes contables profesionales que no solo controlan el lado de la oferta del emprendimiento, sino también el flujo de caja, los costos, los márgenes, la identificación de mercados y nuevos acuerdos de ventas. Por ejemplo, no se identificó ningún emprendimiento empleando uno o más vendedores. Esta situación se debe principalmente a la falta de capacitación entre los representantes de las asociaciones y de jóvenes locales para asumir el papel de gerente. Por lo tanto, la evaluación considera que esta práctica es demasiado riesgosa, especialmente en proyectos como el PISL y el PBVTR, que tienen plazos relativamente cortos y no disponen de un enfoque institucional que incluya a instituciones especializadas en comercialización y mercadeo, como el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP).

Calificación de la eficacia. El proceso de transformación de la cartera del FIDA en Ecuador ha sido desarrollado en base a la articulación entre el MAG, los GAD y las asociaciones de pequeños productores. Estos logros han contribuido a cumplir las metas y objetivos del COSOP⁸¹. Sin embargo, existen desafíos a superar con respecto al débil seguimiento de los resultados, el enfoque en la capacitación empresarial y la falta de una coordinación adecuada con instituciones como el MPCEIP. Adicionalmente se presentan debilidades para alcanzar resultados en materia de comercialización y acceso a mercados, lo que podría poner en peligro la

⁸¹ La meta de PISL es contribuir a consolidar el sistema económico, social, ecológico, ambiental y cultural solidario del país y la del PBVTR, contribuir a la reconversión productiva sustentable, al mejoramiento de ingresos y la soberanía alimentaria de la población rural del país.

sostenibilidad de los resultados ya alcanzados. La presente evaluación califica la eficacia de la cartera como **moderadamente satisfactoria (4)**.

Eficiencia

110. Este criterio analiza la medida en que los recursos o insumos (fondos, tiempos, conocimientos técnicos, etc.) se han convertido económicamente en resultados. Esta sección hace un análisis de los siguientes aspectos: i) el tiempo incurrido entre la fecha de aprobación y la fecha de efectividad de los proyectos; ii) el desempeño de los desembolsos; iii) el costo de gestión; iv) el costo por familia beneficiada, y v) la tasa interna de retorno.
111. **Lapsos incurridos.** De los cuatro proyectos cubiertos por esta evaluación, el PBVTR destaca por los lapsos entre el momento de su aprobación y su ejecución efectiva (8,6 meses) y entre esta última y el primer desembolso (7 meses), que son más rápidos que el promedio de la región de América Latina y el Caribe del FIDA (véase el Cuadro 16). El PBVTR se benefició de una rápida acción por parte del MEF (como prestatario) en la suscripción del convenio y el MAG (como organismo responsable del proyecto). Esto permitió la puesta en marcha de la unidad de gestión del proyecto y, consecuentemente, que el PBVTR ejecutara actividades con fondos FIDA siete meses después de la fecha de efectividad (dos meses por debajo de la media regional).
112. El resto de los proyectos se han visto afectados por diferentes factores, como los cambios institucionales y de normativas en el sector público⁸², la rotación de personal para la ejecución de los proyectos y desafíos en la coordinación dentro de los ministerios y entre estos⁸³. Esto ha tenido como resultado tediosos procesos burocráticos con diferentes modificaciones de los diseños o convenios de financiación.

Cuadro 16
Plazos incurridos por los proyectos del FIDA

<i>Proyecto</i>	<i>Aprobación Efectividad</i>	<i>Aprobación Firma</i>	<i>Firma Efectividad</i>	<i>Efectividad 1er desembolso</i>
PISL	17,8	17,8	0,0	13,7
PBVTR	8,6	8,6	0,0	7,0
FAREPS	24,3	24,3	0,0	19,6
DINAMINGA	12,7	12,7	0,0	18,0*
Promedio del Ecuador	15,9	15,9	0,0	13,5
Promedio de América Latina y el Caribe	13,0	9,2	3,5	9,1

* Se refieren a los meses transcurridos hasta la fecha (junio 2019) sin recepción del primer desembolso.

Fuente: Elaborado por la IOE.

113. Otra causa que contribuye a los desfases de tiempo es la inadecuada aplicación de la gestión de riesgos (incluyendo riesgos fiduciarios) a nivel corporativo. Por lo tanto, se observa que el Gobierno del Ecuador no ha logrado fortalecer suficientemente el manejo de sus sistemas de gestión financiera, ni identificar y aplicar las medidas de mitigación necesarias para agilizar los proyectos del FIDA. Durante las visitas en el Ecuador, se evidenció la falta de una mayor presencia física del FIDA en el Ecuador, junto con la ausencia de un seguimiento continuo de la cartera crediticia y no crediticia. Esta carencia reduce las oportunidades de hacer un seguimiento de los riesgos asociados con la cartera, identificar a tiempo las medidas para mitigarlos y reducir los lapsos de implementación de la cartera.

⁸² Por ejemplo, la introducción de recortes presupuestarios desde la caída del precio de petróleo en 2014.

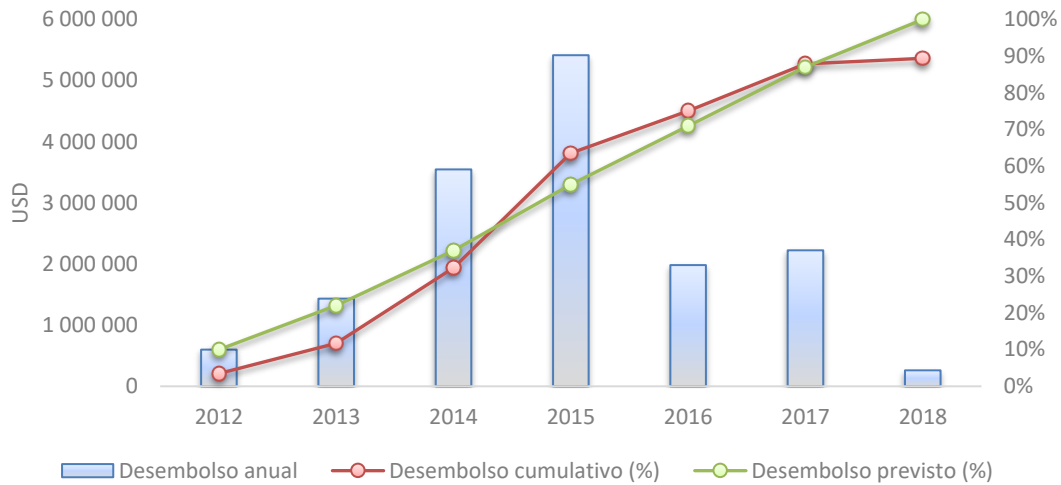
⁸³ COSOP 2019-2021, pág. 8.

114. En particular, se evidencia que hay varios procedimientos con respecto a la aprobación del endeudamiento del país antes de aceptar el crédito del FIDA. Inicialmente, el MEF emite una carta para autorizar el endeudamiento. La Secretaría Técnica Planifica Ecuador (anteriormente SENPLADES) tiene su propio sistema interno de aprobación de los proyectos crediticios, mediante la emisión de un dictamen favorable al endeudamiento. Este dictamen permite al MEF continuar con los procesos respectivos. Si bien estos mecanismos deberían garantizar la coordinación interna con los ministerios y externa con las agencias, no siempre se implementan o están claros para todas las contrapartes. Un mayor seguimiento de alto nivel de parte del FIDA permitiría tomar decisiones oportunas y agilizar los procesos para el diseño de nuevos proyectos.
115. Los proyectos PISL y PBVTR han sido sujetos a dos extensiones de sus plazos. Las primeras enmiendas de cada proyecto autorizaron, entre otras, una extensión de 15 meses, hasta el 30 de junio y 31 de diciembre del 2018, respectivamente. El objetivo de esta prolongación era recuperar el tiempo perdido antes de arrancar sus actividades y debido a la decisión de gestionar el PISL bajo el PBVTR. La segunda extensión amplió los plazos del PBVTR por un período de tres años, hasta junio de 2021. Sin embargo, hasta la fecha, la enmienda todavía no ha sido firmada, lo cual es necesario para aclarar la asignación de fondos del préstamo adicional de USD 10 millones del FIDA. Los cambios institucionales y la época de austeridad son factores que han pausado la ejecución.
116. Los proyectos FAREPS y DINAMINGA experimentan similares retos, ya que presentan retrasos al no tener las enmiendas necesarias para actualizar sus plazos y afinar sus intervenciones, motivo por el que no han arrancado. El proyecto DINAMINGA empezó oficialmente⁸⁴ aproximadamente 21,6 meses después de la fecha de efectividad.
117. **Análisis de los desembolsos.** El PBVTR experimentó un desempeño de los desembolsos satisfactorio a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Durante 2012 y 2013, el proyecto había alcanzado una tasa de desembolsos del 10 % del total de los fondos del FIDA (50 % de los desembolsos programados para los primeros dos años). Sin embargo, durante el tercer y cuarto año de ejecución, el proyecto mejoró considerablemente la tasa de desembolsos, alcanzando al final del cuarto año un 64 % de los fondos totales del FIDA (9 % más de lo programado). Esto se atribuye principalmente a la considerable cantidad de subproyectos productivos y de emprendimiento que fueron formulados, aprobados e implementados durante este período. Por otra parte, hasta el final de diciembre de 2018, el proyecto alcanzó una tasa de desembolso del 89 % de los fondos FIDA disponibles.
118. El inicio del PISL se vio afectado por la lentitud en la creación de la entidad ejecutora y posteriormente por el proceso de unificación con el PBVTR, lo cual no permitió generar desembolsos durante el primer año de ejecución. Cabe mencionar que, a partir del 2012, los fondos del PISL empezaron a tener un mejor desempeño, desembolsando un promedio de USD 1,3 millones anuales, y demostrando la pertinencia en la unificación del PISL con el PBVTR. Los gráficos 3 y 4 muestran el desempeño anual y acumulativo de los desembolsos de los dos préstamos financiados por el FIDA⁸⁵ los cuales, al punto de terminación, fueron desembolsados en un 82 % y un 62 %, respectivamente.

⁸⁴ El primer desembolso del DINAMINGA fue realizado el 9 octubre de 2019.

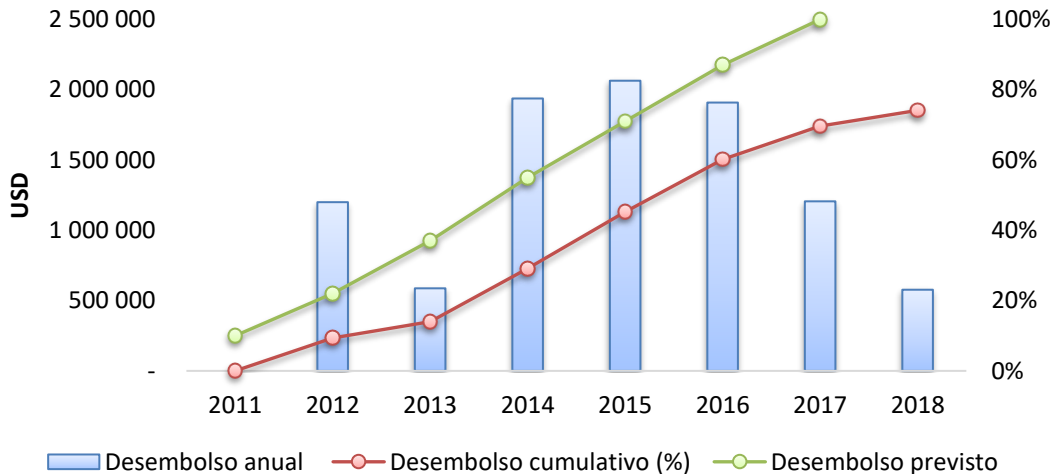
⁸⁵ El préstamo original (L-789) y el financiamiento adicional (L-804).

Gráfico 3
Desempeño de los desembolsos del PBVTR



Fuente: Elaborado por la IOE.

Gráfico 4
Desempeño de los desembolsos del PISL



Fuente: Elaborado por la IOE.

119. La decisión de establecer un sistema descentralizado para la implementación de los proyectos, en particular la creación de las unidades ejecutoras territoriales y los comités locales en el PBVTR, ha sido un factor importante en la conversión de los recursos de los dos proyectos en resultados tangibles dentro del contexto de los GAD. Además, el enfoque institucional de los proyectos mencionados en la sección sobre eficacia, ha facilitado la articulación entre el MAG, los GAD y los beneficiarios. Mediante esta articulación, se observa que las partes interesadas han generado más confianza y transparencia en la toma de decisiones sobre los subproyectos a seleccionar, diseñar y ejecutar.
120. **Costo de la gestión.** Como muestra el Cuadro 17, el costo total ejecutado para la gestión global (PISL y PBVTR) fue de USD 9,87 millones (15,4 % del costo total global) en comparación con los USD 9,41 millones asignados para ambos proyectos (13,7 % del costo total global). A pesar de haber sobrepasado la cantidad asignada para los costos de gestión y administración de los proyectos en 1,7 puntos porcentuales, y tomando en cuenta los estándares utilizados por el FIDA con

relación al costo de la gestión (generalmente entre el 8 % y el 24 % del costo total del proyecto, dependiendo del tipo de intervención), se puede concluir que los proyectos han mantenido costos de gestión aceptables.

Cuadro 17

Porcentajes del costo total de la gestión de los proyectos (USD millones)

<i>Proyectos</i>	<i>Costo de gestión asignado</i>	<i>Porcentaje del costo total asignado</i>	<i>Costo de gestión ejecutado</i>	<i>Porcentaje del costo total ejecutado</i>
PISL	2,45	12,3 %	2,84	15,1 %
PBVTR	6,96	14,3 %	7,03	15,5 %
Total				
(PISL + PBVTR)	9,41	13,7 %	9,87	15,4 %

Fuente: Elaborado por la IOE a partir del informe de terminación del PISL y el PBVTR.

121. La EEPP también toma en consideración las amplias zonas de cobertura, especialmente en el PBVTR, y las comparaciones con otros proyectos. Por ejemplo, en la Evaluación del programa en el país 2014 (para Ecuador), se identificaron gastos administrativos “anormalmente elevados” y gastos operativos del orden del 37,3 %⁸⁶ en el proyecto PRODEPINE.
122. **Costo por familia beneficiada.** El costo de inversión por familia con respecto a los fondos del FIDA se calcula en USD 3 785 en el PISL (23 % más que lo estimado en el diseño) y USD 2 702 en el PBVTR (11 % más que lo estimado en el diseño). El promedio para los dos proyectos se encuentra en alrededor de los USD 2 902 por familia. En el caso de la Evaluación del programa en el país 2014 no se calcularon estos costos.
123. Cabe mencionar que, a pesar de que los costos son considerablemente más elevados que en otros países de la región y tomando en cuenta el incremento del costo por familia beneficiada, ambos proyectos ya contemplaban costos relativamente similares debido a la alta inversión en el componente territorial. Dicho incremento es más significativo en el PISL debido a: i) el incremento en los costos del componente I⁸⁷ y del componente IV⁸⁸, y ii) la disminución de personas alcanzadas por el proyecto. En el caso del PBVTR, el incremento se debe principalmente a que el costo para el componente de inversión territorial fue más alto que lo estimado por el diseño.
124. **Tasa interna de retorno.** La evaluación no logró captar datos económicos suficientes en su análisis de documentos y en las entrevistas para calcular la tasa interna de retorno (TIR) financiero ex post del proyecto, a fin de determinar su viabilidad económica.
125. Según la información recogida en su análisis de documentos sobre la evaluación económica de los proyectos, se identificó la TIR ex ante y ex post para los proyectos PISL y PBVTR junto con cálculos sobre el valor actual neto (VAN) y la relación beneficio-coste. Estos datos se resumen en el Cuadro 18, pero se hace hincapié en que la evaluación no identificó todos los datos normalmente usados para realizar estos cálculos y comprobar su precisión.

⁸⁶ Evaluación del programa en el país. República del Ecuador 2014, pág. 41 (párrafos 141-142). Se observa que el cálculo de los gastos incluye gastos operativos y honorarios de la unidad de administración del PRODEPINE y de las unidades regionales.

⁸⁷ Fortalecimiento de las capacidades de gestión.

⁸⁸ Gestión del proyecto.

Cuadro 18

Tasa interna de retorno económico, valor agregado neto y relación beneficio-coste de los proyectos PISL y PBVTR (ex ante y ex post)

<i>Cartera</i>	<i>Ex ante al proyecto</i>	<i>Ex post al proyecto</i>
PISL*		
TIR	29,3 %	23,0 %
VAN (USD)	37,0 m.	4,2 m.
Beneficio-coste (USD)	1,87	1,20
PBVTR**		
TIR	29,3 %	25,4 %
VAN (USD)	37,0 m.	19,9 m.
Beneficio-coste (USD)	1,87	1,77

* Se observa el uso de los mismos datos del PBVTR para los valores ex ante del proyecto PISL. ** Cálculos de la TIR, VAN y relación beneficio-coste basados en un interés del 12 % y un horizonte de 10 años.

Fuente: Documento de diseño del PBVTR e informe de terminación de los proyectos PISL y PBVTR (2018).

126. Los datos presentados en el Cuadro 18 muestran una reducción en los valores ex post de la TIR, el VAN y el beneficio-coste ex post del PISL y el PBVTR, la cual señala una disminución de la rentabilidad económica de ambos proyectos. No obstante, se mantienen valores positivos que confirman que los dos son económicamente factibles. Por lo tanto, se estima que la extensión de los plazos de los proyectos es justificable, en particular el PBVTR, que demuestra que, por cada dólar estadounidense invertido en el proyecto, se puede generar un beneficio de USD 1,77.
127. **Calificación de la eficiencia.** Los proyectos PISL y PBVTR han logrado convertir la mayoría de sus recursos financieros en resultados positivos, con costos según lo planificado. En particular, la unificación de la gerencia de los proyectos y la descentralización de la ejecución, mediante las unidades ejecutoras territoriales, los comités locales y el apoyo financiero de los GAD, han contribuido a bajar los costos operativos. También es satisfactoria la tasa interna de retorno ex post para ambos proyectos, según los cálculos de los proyectos. El mecanismo aplicado para ejecutar los proyectos de forma descentralizada ha sido igualmente un factor importante en estos logros. Sin embargo, la aplicación del sistema de seguimiento no ha generado los datos e información requeridos para determinar la rentabilidad de las operaciones económicas y actuar en conformidad. Asimismo, la cartera requiere agilizar los procesos de aprobación y modificación de diseños y convenios, con el objetivo de evitar retrasos en su implementación. La eficiencia de la cartera se califica como **moderadamente satisfactoria (4)**.

Impacto en la pobreza rural

128. Esta sección proporciona una apreciación del impacto de los proyectos en la pobreza rural (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios), principalmente en las siguientes esferas de impacto: i) ingreso y activos de los hogares; ii) capital humano y social y empoderamiento; iii) seguridad alimentaria y productividad agrícola, e iv) instituciones y políticas. Una de las limitaciones de esta sección es la falta de datos a nivel de impacto o la baja calidad de los que hay disponibles.
129. **Ingresos y activo de los hogares.** La triangulación de información documental y del campo indica que la introducción o mejora de activos físicos, como los sistemas de riego en las fincas diversificadas, impacta positivamente sobre el valor económico de la finca y, por ende, el nivel de acceso a los servicios financieros. De hecho, se observa un incremento de la inversión en los activos físicos. Por ejemplo,

después de las intervenciones de los proyectos PISL y PBVTR, se han identificado los siguientes cambios⁸⁹:

- El incremento en un 9,7 % de las familias que invierten en riego por aspersión en las mismas comunidades que fueron apoyadas por el PISL y el PBVTR (10,4 % de las familias).
- El incremento en un 16,9 % de las familias con acceso a agua potable.
- La disminución del 15,0 % de las familias que riegan por surcos abiertos.
- El aumento en un 2,4 % de las familias que han dejado sus chozas para vivir en viviendas.
- El incremento de nuevas oportunidades económicas directas debido a las obras instaladas, como, por ejemplo, la aplicación de la piscicultura (en los estanques para el riego).

130. También se observa que la instalación de los sistemas de riego por goteo, combinada con la promoción de variedades más resistentes, tiene un impacto positivo sobre la resiliencia a la variabilidad y el cambio climáticos. No obstante, se observa que, por la falta de aplicación de la gestión integral del riesgo en la gestión territorial y en los planes de finca, la vulnerabilidad a fenómenos como las inundaciones sigue siendo alta. La evaluación no identificó en ningún caso la aplicación de medidas de mitigación para prevenir o reducir estos desastres, como, por ejemplo, la mejora de drenajes, la instalación de diques de roca, el uso de gaviones, etc. El Ecuador es considerado el tercer país más vulnerable al cambio climático en América del Sur⁹⁰, por lo que la evaluación opina que hay desafíos pendientes de solución con respecto a la resiliencia de las comunidades beneficiarias.
131. El impacto inicial del incremento de los ingresos logrados directamente de la diversificación agrícola mediante ventas directas en los mercados locales ha sido positivo en reducir la pobreza económica a nivel familiar. En particular, se observa que el incremento del poder de compra en un 75 % de los pequeños productores ha sido instrumental en la capitalización de los activos arriba mencionados, la mejora de su salud y nutrición, su participación, etc. Además, el incremento del poder de compra ha contribuido a mejorar el acceso a los servicios financieros.
132. Sin embargo, el impacto inicial del fomento empresarial y la generación de empleo ha sido limitado hasta la fecha. Se observa que, a pesar del avance en la formalización de la EPS⁹¹ y la creación de supuestamente 6 563 empleos, los 16 emprendimientos asociativos y las 42 instalaciones de almacenamiento apoyados por el PISL y el PBVTR han tenido un impacto insignificante en el crecimiento de la economía local hasta la fecha. En parte, esta situación es debida a factores externos. Por ejemplo, en el caso del almacenamiento de arroz en Los Ríos, se observa que la compra y venta al por mayor ha generado muy bajas ganancias, porque el precio del arroz no subió durante 2018. Por otra parte, como se ha mencionado anteriormente en este informe, los proyectos PISL y PBVTR no identificaron primero los mercados con el fin de adaptar el desarrollo de los nuevos activos económicos a las necesidades de estos. Además, se observa que el enfoque en el desarrollo de capacidades fue alto en la parte operativa y bajo en el mercadeo de los productos (medios de distribución, red de vendedores, logos llamativos, presentación, publicidad).
133. Como consecuencia, se observa que el acceso a los servicios financieros sigue siendo limitado y el aprendizaje no ha logrado sensibilizar a los socios de la

⁸⁹ Fuentes principales son la encuesta de cierre de los proyectos PISL y PBVTR y los datos recopilados por la EEPP directamente en las visitas de campo.

⁹⁰ Plataforma Inform, Index for Risk management, 2018.

⁹¹ Por ejemplo, se observa la aplicación de estatutos, permisos municipales, el registro único de contribuyentes y los registros sanitarios.

importancia del mercadeo de productos y servicios y de su aplicación. Por ejemplo, se observaron pocos casos donde los gerentes entrevistados son conscientes de que, por ley, los supermercados deben contener al menos un 15 % de productos de la economía popular y solidaria, a pesar de que los emprendimientos de la misma generaron ventas de más de USD 78 millones, a través de las grandes cadenas de supermercados en 2017⁹².

134. Por estos motivos, la evaluación considera que la prioridad del Gobierno del Ecuador y el FIDA en estos momentos debería ser, no tanto la extensión de los proyectos para consolidar actividades, sino readecuarlos para que los emprendimientos asociativos tengan más claridad sobre la parte de comercialización, las cadenas de valor y los socios del sector privado con quienes van a operar, para poder dinamizar la economía popular y solidaria y dar más sostenibilidad al empleo.
135. **Capital humano y social y empoderamiento.** Las entrevistas con los pequeños agricultores confirmaron que el impacto inicial más evidente relacionado con la mejora de sus capacidades es el cambio a un manejo de sistemas diversificados bajo prácticas agroecológicas. Además, se observa que este cambio tiende a incentivar a otras personas a replicar las prácticas de diversificación y agroecología y participar más activamente en la transferencia de tecnologías locales.
136. La evidencia más concreta que se observa con respecto al cambio de la estrategia mencionada es el abandono de las prácticas tradicionales (por ejemplo, la producción de maíz y frijol, el uso de paquetes tecnológicos, la quema de los predios) y la adopción de un modo de vida enfocado en la capitalización de sus activos. En la mayoría de los casos, se observa que las nuevas prioridades son la titulación o compra de tierras (para extender la diversificación agrícola), la mejora de los activos físicos asociados (especialmente el agua potable y el riego), la mejora de la vivienda y la educación de los hijos.
137. Según la evidencia recopilada, el alza de la participación en la toma de decisiones a nivel local genera un impacto positivo en el capital social y cultural, siempre y cuando se ha mejorado primero la articulación entre estas organizaciones y las partes interesadas (en particular los gobiernos autónomos descentralizados). Otro impacto identificado es el incremento en la movilización de mingas y otros trabajos asociativos para atender a los intereses y necesidades prioritarias de la comunidad dentro del contexto de los GAD. Este impacto se observa más en las provincias de la sierra andina que en la costa, donde hay menos tradición de trabajar en forma asociativa. No obstante, la evaluación no identificó un caso concreto donde este impacto está resultando en la creación o ampliación de mancomunidades u otras asociaciones similares para aplicar la gestión territorial en una forma más coordinada e integral.
138. Además, donde el fortalecimiento del capital social y cultural ha sido realizado sin identificar adecuadamente los conflictos internos que existen en el territorio o entre territorios, su impacto inicial es mucho más bajo. Por ejemplo, en las provincias de Bolívar, Chimborazo e Imbabura, se identificaron conflictos relacionados con la propiedad de las tierras, el acceso a los recursos naturales, diferencias de políticas y derechos, etc. En el caso de Imbabura, el MAG señaló que estos conflictos pueden reducir las oportunidades de aplicar la gestión territorial integral y equitativa si no se resuelven a tiempo.
139. Esta evaluación no encontró datos sobre las organizaciones sociales y territoriales preexistentes y arraigadas, ni de la participación en ellas de los grupos poblacionales más excluidos. Si a esto se añade que los proyectos han favorecido sobre todo a organizaciones *ad hoc* estructuradas en torno a una cadena de valor específica y que muchos de los actores locales mostraron escaso interés en

⁹² Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas y El Telégrafo, 23/03/2018.

mantener el grupo una vez que el apoyo económico del proyecto cesó, surgen serias dudas sobre la sostenibilidad de este tipo de asociatividad y su potencialidad para una inclusión de más amplio alcance. Tampoco se encontraron evidencias contundentes de actores locales capaces de influir en las políticas públicas, ya que el cofinanciamiento de los GAD no se debió directa y generalmente a una mayor capacidad de organización, toma de decisiones y gestión por parte de las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes.

140. Tras el análisis documental y la información recopilada en las entrevistas y visitas de campo, se observa que en la mayoría de los casos los proyectos no tenían la capacidad suficiente para aplicar una estrategia de gestión, resolución y prevención de conflictos con respecto a la gestión territorial⁹³. Este hallazgo es otra confirmación de que se requiere una mayor integración de la gestión del riesgo en la cartera para el Ecuador hasta la fecha. En principio, los puntos focales en las provincias deberían ser responsables de integrar la gestión de riesgos en sus planes y acciones y coordinar con los GAD la formulación de los nuevos planes de desarrollo y ordenamiento territorial previstos en 2020, en los que se deberían aplicar los lineamientos del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.
141. **Seguridad alimentaria y productividad agrícola.** Se observa que el impacto inicial más significativo asociado con la gestión territorial, la diversificación agrícola, las prácticas agroecológicas, etc. es la valoración de los servicios ambientales y la mejora de la salud y nutrición por tener cultivos asociados. Por ejemplo, la mayoría de los beneficiarios entrevistados confirmaron que la reducción de los insumos químicos ha mejorado su salud y aminorado los costos médicos asociados con la aplicación de pesticidas e insumos químicos (usualmente sin protección). La producción de hasta treinta cultivos diversificados⁹⁴ está contribuyendo a mejorar la dieta y la nutrición. En la provincia de Los Ríos, la evaluación observó fincas agroforestales con más de veinte cultivos asociados.
142. Otro impacto inicial importante ha sido el incremento de los productos orgánicos en los mercados locales y, en unos casos específicos, el mercado nacional⁹⁵, debido principalmente a la introducción de las prácticas agroecológicas y el desarrollo de los mercados orgánicos locales en provincias como Imbabura y Pichincha. Según los datos de la encuesta de cierre del PBVTR, unas 1 610 personas accedieron a mercados certificados⁹⁶.
143. Un tercer impacto identificado es el incremento del área dedicada a la producción diversificada en la finca, por sustitución de los cultivos o debido a la adquisición de tierras nuevas. Según las estadísticas del PBVTR, hay un incremento equivalente a 10 597 ha de tierra bajo agricultura diversificada, en adición a los 72 438 ha atendidas por el proyecto. Se observa que unas 5 857 (55,2 %) hectáreas están dedicadas al modelo agroforestal.
144. **Instituciones y políticas.** El PBVTR fue identificado dentro del marco político y legal del Gobierno del Ecuador para aplicar el "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) como eje de las políticas públicas bajo el marco de la Constitución. El concepto ancestral del "buen vivir" pretende recuperar el concepto de desarrollo donde se goce la vida en comunidad y en armonía con la naturaleza. Se observa que el proyecto ha tenido casi igual impacto positivo en recuperar esta percepción en las provincias donde ya es conocido por las comunidades locales que en aquellas donde no es costumbre. Por ejemplo, la gran mayoría de las comunidades entrevistadas en Los Ríos y Manabí, donde se produce cacao, arroz y café, manifestaron una nueva

⁹³ El informe de terminación de los proyectos PISL y PBVTR hace mención a que la mediación y resolución de conflictos ha sido utilizada como una práctica innovadora, pero no hay información sobre su aplicación y sus logros en el informe ni en otros documentos analizados.

⁹⁴ Informe de terminación del PBVTR, pág. 93 (párrafo 93).

⁹⁵ Por ejemplo, en el caso de café orgánico, producido en el cantón Espíndola (provincia de Loja).

⁹⁶ Representa el 40 % de la meta. Informe de terminación del PBVTR, pág. 77.

sensibilidad al trabajo en forma solidaria y a producir de una manera más sostenible, porque representa una mejor oportunidad para salir de la pobreza.

145. Sin embargo, la triangulación de la información disponible sobre la incidencia en las políticas del Estado a nivel nacional, sectorial y local indica que la cartera del FIDA mantiene un impacto limitado hasta la fecha. Se observa que la mejora de la articulación establecida con los actores locales y las comunidades ha facilitado la ejecución del PISL y el PBVTR y ha estimulado algunas iniciativas, como los comités de veeduría ciudadana, pero hay muy pocos casos donde el aumento de la participación, la inclusión y la gestión territorial han resultado en un diálogo sobre políticas dirigido a estimular reformas. Por ejemplo, no se han identificado hasta la fecha cambios de políticas o planes de acción, ni introducido ordenanzas, con la intención de comprometer más recursos para la diversificación agrícola y la promoción de la agroecología.
146. Un análisis del informe de terminación de los proyectos PISL y PBVTR muestra una insuficiente sistematización de los procesos de articulación y acompañamiento por parte del MAG orientados a la influencia posible de los productores rurales pobres y sus organizaciones en el ámbito de las políticas y los planes locales⁹⁷.
147. **Calificación del impacto en la pobreza rural.** Se aclara que la EEPP no ha realizado una evaluación de impacto, que se debe hacer una vez transcurridos al menos tres años desde el cierre del proyecto. Sin embargo, hay evidencia de un impacto inicial satisfactorio a nivel familiar, en términos de fortalecer su patrimonio humano, social, cultural, natural y económico (que incluye la generación de empleo a tiempo completo y parcial), de acuerdo con los objetivos generales del PISL y el PBVTR. Además, hay evidencia de un fortalecimiento institucional de algunos GAD, donde se observa una participación más activa de los pequeños productores y sus organizaciones de base, aunque la EEPP no tiene evidencia de que esta participación haya logrado hasta al momento incidir en reformas significativas a nivel local o nacional. En lo que respecta a los mercados locales, hay evidencia de que el proyecto ha logrado incrementar el número y tipo de productos que se venden en los mismos, pero es demasiado temprano para determinar si la cartera ha logrado estimular el crecimiento económico de la economía popular y solidaria. No obstante, hasta el momento pocos productos procesados han logrado entrar en las cadenas de valor y no hay evidencia de la participación en ventas directas de productos en volumen a compradores finales. Sobre este tema, la debilidad de la cartera es en parte debida al débil enfoque empresarial dirigido a las demandas y necesidades del mercado. Por esta razón, no es suficiente solo extender los proyectos PISL y PBVTR, sino que se debe asegurar que esa extensión implique una mejora de la comercialización y el mercadeo de los productos producidos. El impacto de la cartera se califica como **moderadamente satisfactoria (4)**.

Sostenibilidad de los beneficios

148. A nivel de las familias beneficiarias, existen evidencias reseñables de que la cartera del FIDA ha logrado promover modelos de agricultura más sostenible en beneficio de miles de familias rurales que anteriormente vivían en modos de subsistencia, con un alto nivel de migración rural. Este logro se evidencia no sólo a través de la apropiación de las actividades de los proyectos PISL y PBVTR, sino también de la ampliación de estas prácticas a otros pequeños productores de otros proyectos. Es relevante destacar las evidencias de la mejor articulación de la cartera del FIDA con el MAG en temas de extensión y apoyo técnico agrícola.
149. Esta evaluación también ha apreciado que algunos módulos de diversificación dan indicaciones de ser más sostenibles que otros. En particular, se observa que la diversificación agrícola bajo sistemas agroforestales son los más sostenibles, especialmente cuando van asociados con prácticas de adaptación al cambio climático (conservación de fuentes de agua, cosecha de aguas lluvias, instalación

⁹⁷ Este tema está vinculado con el Objetivo estratégico 2. Documento de extensión del COSOP 2018-2021.

de riego por goteo, uso de cultivos nativos, uso de árboles, como el guarango, rompevientos). En los casos de módulos donde se han limpiado los terrenos para instalar una asociación de cultivos con riego de aspersión, se observan menos perspectivas de sostenibilidad si no existe una continuidad de un buen manejo de suelos para evitar la erosión y su degradación.

150. A nivel de las familias, también se dan otros desafíos que ponen en riesgo la resiliencia de los pequeños productores y, por ende, la sostenibilidad de sus fincas transformadas. En particular, se observa la ausencia de estudios de suelos para promover los cultivos más apropiados (incluyendo las variedades nativas adaptadas), poca generación de abonos orgánicos *in situ* y la falta de integración de la gestión integral del riesgo.
151. Adicionalmente, la baja institucionalización de los módulos agropecuarios promovidos, junto con la época de austeridad y la falta de creación de fondos comunitarios, no aclara de donde vendrán los recursos futuros para apoyar la operación y el mantenimiento de la gestión territorial, las infraestructuras comunales, los estudios y certificaciones, así como las escuelas de aprendizaje establecidas. Sobre este hallazgo, la evaluación observa que todavía es un desafío incorporar una clara y coherente estrategia de salida en el diseño de los proyectos de la cartera. Desde luego, cuando se habló con las partes interesadas sobre los próximos pasos, todos respondieron que esperaban una segunda fase del PISL o del PBVTR, aunque nadie sabía en qué consistía.
152. La gran mayoría de los emprendimientos asociativos evaluados se encuentran registrados oficialmente y en operación, a pesar de la demora en la firma de la enmienda para comenzar la fase de extensión con fondos nuevos del FIDA. No obstante, se considera que los emprendimientos establecidos tienen perspectivas de sostenibilidad bajas si la fase de extensión no aborda unos desafíos importantes. La evaluación considera que existe un enorme potencial en la venta de productos elaborados por una agricultura sostenible que, a diferencia de la agricultura industrial, toma en cuenta y trata de reducir los costos ambientales. No obstante, la gran mayoría de los emprendimientos confirmaron baja rentabilidad económica, así como un flujo de caja inadecuado para mantener su liquidez a mediano y largo plazo. Esta situación es en parte debida a la debilidad de la capacidad gerencial y comercial (incluyendo el acceso a los mercados) y la falta de mejora o desarrollo de los servicios administrativos y comerciales necesarios para fomentar el desarrollo económico durable de los emprendimientos.
153. En cuanto al establecimiento de las instalaciones de almacenamiento para productos agrícolas, las perspectivas de sostenibilidad no parecen ser muy sólidas. En particular, hay algunos productos cuyos precios de mercado son muy bajos y poco competitivos con los mismos productos importados, como, por ejemplo, el maíz, el arroz y el trigo. Sólo se observaron mejores perspectivas de sostenibilidad en algunos casos específicos, donde los productos son nativos y exclusivos, como, por ejemplo, el guarango, que tiene un buen mercado en el Perú.
154. La evaluación observa nuevamente la falta de una estrategia de salida clara para asegurar que los emprendimientos tengan garantizado el respaldo técnico y el acceso a los servicios que necesitan para operar, mantenerse y crecer. Adicionalmente, como los plazos asignados en los proyectos de la cartera son demasiado cortos para el fomento de los emprendimientos, es entendible por qué muchos esperan una segunda fase. Por ejemplo, el establecimiento de emprendimientos para el procesamiento del cacao o café requiere de hasta diez años para consolidarse.
155. Los pequeños agricultores, sus asociaciones y emprendimientos necesitan una continuidad y estabilidad de servicios agrícolas, financieros y empresariales para poder sostener la transformación que la cartera del FIDA ha contribuido a iniciar. Sin embargo, la evaluación no observa un diálogo que permita el acercamiento con

el Gobierno del Ecuador para continuar este proceso y, al mismo tiempo, gestionar los riesgos venideros. Se percibe la necesidad de mantener mayores sinergias e intercambios entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador, con el fin de asegurar el apalancamiento de fondos y el incremento del número de proyectos para tener mayor traslape.

156. **Calificación de la sostenibilidad de los beneficios.** A nivel de los pequeños productores, hay evidencia de que están generando ingresos adecuados para mantener e incluso ampliar la práctica de diversificación agrícola bajo conceptos agroecológicos. No obstante, se ha podido evidenciar que la mayoría de los emprendimientos evaluados experimentan dificultades para generar ingresos en las cadenas de valor y carecen de acceso a servicios administrativos y comerciales, lo que repercute en la sostenibilidad de los beneficios a mediano plazo. No sólo es necesario la inyección de más apoyo financiero y técnico en una fase de extensión del PISL y el PBVTR, sino también el desarrollo de un diálogo sobre políticas que facilite la implicación de nuevos socios experimentados en temas comerciales y la administración de empresas rurales. Además, es importante que las organizaciones tengan una participación plena de sus miembros en los procesos administrativos y de toma de decisiones en los emprendimientos, para que generen la capacidad necesaria para administrar de manera efectiva estas inversiones y su crecimiento. Tomando en consideración todos los emprendimientos evaluados que están aún en operación y la existencia de una alta voluntad entre los socios de invertir fondos propios, la evaluación califica las perspectivas de sostenibilidad de los proyectos de la cartera del FIDA hasta la fecha como **moderadamente satisfactoria (4)**.

Observaciones principales

- La cartera de proyectos sigue siendo pertinente. El diseño de los proyectos se alinea con las políticas, estrategias y planes nacionales actuales, tanto del FIDA como del Gobierno del Ecuador.
- Se han fortalecido las capacidades de las mujeres, los hombres, los jóvenes y los grupos étnicos para que puedan tomar decisiones informadas sobre su propio desarrollo sostenible y equitativo.
- La eficacia de la cartera ha mejorado en términos de transformación de la agricultura tradicional en una agricultura diversificada bajo prácticas agroecológicas. Este logro ha mejorado la seguridad alimentaria y nutricional, así como la adaptación a la variabilidad y el cambio climáticos. Sin embargo, el fomento de emprendimientos no ha resultado en el crecimiento esperado de la economía local.
- Los proyectos PISL y PBVTR han logrado convertir la mayoría de sus recursos financieros en resultados positivos a costos razonables, lo cual confirma una mejora de la eficiencia del proyecto con relación a la evaluación anterior (2014). La fusión de la gestión de los dos proyectos, juntamente con el mecanismo descentralizado aplicado, ha contribuido a ejecutar los fondos en una forma más ágil y directa.
- El impacto de la cartera ha sido más evidente a nivel familiar, donde se observa una capitalización de sus medios y activos, que se puede traducir en el empoderamiento de la familia rural.
- La sostenibilidad de la transformación rural estimulada por la cartera ha sido garantizada hasta la fecha. Ha habido avances a nivel de la finca y una mejora de la articulación entre el MAG y las organizaciones de base. Quedan todavía por fortalecer las alianzas con otras instancias gubernamentales, como, por ejemplo, el Ministerio del Ambiente y el MPCEIP.

B. Otros criterios de evaluación

Innovaciones en el contexto nacional

157. Un análisis de las innovaciones señaladas en la propuesta de financiación del PBVTR⁹⁸ concluye que algunas son actividades ya conocidas en el país. En particular, se considera que los planes de negocios financiados por fondos de inversión y la promoción de los sistemas agroecológicos no son iniciativas innovadoras. Por ejemplo, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente ya ha financiado proyectos ejecutados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que han aplicado iniciativas parecidas en provincias como Chimborazo, Imbabura y Loja⁹⁹. No obstante, se considera innovador la **promoción de los sistemas agroforestales como método de gestión territorial de la finca**, utilizados como iniciativa multipropósito. En particular, se observa que esta iniciativa logra satisfacer varias necesidades básicas de las familias beneficiarias y contribuye a fortalecer sus activos y su adaptación a la variabilidad y el cambio climáticos. Adicionalmente, se observa una reducción de las actividades negativas, como la labranza y el uso de productos químicos y, en un futuro, se podrían considerar actividades de secuestro de carbono. Este último resultado podría apoyar las contribuciones nacionalmente determinadas y los compromisos de Ecuador con el Acuerdo de París¹⁰⁰.
158. Otra de las iniciativas innovadoras en el país identificadas por esta evaluación son **las unidades de ejecución territorial**. Estas han ayudado a fortalecer la articulación entre el MAG, las comunidades beneficiarias y los GAD. Por otra parte, también se considera como innovación en el país la puesta en marcha de los comités locales¹⁰¹, que, al situar en ejecución directa los fondos de los proyectos PISL y PBVTR, han logrado impulsar una transformación rural más rápida e inclusiva de acuerdo con los objetivos del COSOP. Ambas iniciativas han sido un factor crucial en las decisiones internas de algunas oficinas provinciales del MAG de crear en cada parroquia una red de enlaces locales (puntos focales) posterior al proyecto. Estos puntos focales son representantes de las comunidades en cada parroquia, quienes asumen el papel de coordinar la extensión agrícola con el MAG. En provincias como Chimborazo e Imbabura, funcionarios del ministerio informaron al equipo de evaluación que esta iniciativa representaba un nuevo mecanismo para promover la transformación rural a bajo costo y que, al mismo tiempo, refuerza el empoderamiento local. Se observa que la promoción de los emprendimientos ha estimulado la innovación en el procesamiento de productos agrícolas; por ejemplo, en Imbabura se ha observado la producción de nuevos productos, como el secado de mandarinas en grano; en Loja, el PBVTR ha contribuido a promover innovación local a través de la producción de maquinaria ecuatoriana para el procesamiento de café, en lugar de importarla de otro país.
159. **Calificación de las innovaciones.** Se observa un avance en la implementación de los proyectos a través de la aplicación de nuevos mecanismos innovadores para el país, como son las unidades ejecutoras territoriales y los comités locales. Aunque este tipo de mecanismo ya era conocido en la región, representa un apoyo a la transformación rural y refuerza el empoderamiento local en el contexto

⁹⁸ No hay la inclusión de innovaciones en el PISL. En el PBVTR, las innovaciones señaladas son: i) los planes de negocios mediante el Fondo de inversión de iniciativas territoriales y la cofinanciación procedente de instituciones reguladas dentro de la CNFPS, que, a su vez, debería facilitar el acceso a largo plazo a otros servicios financieros; ii) la transición a sistemas agroecológicos en coordinación con iniciativas ambientales y de conservación de otros ecosistemas; iii) el seguimiento participativo, y iv) la ejecución del programa en el contexto de la descentralización política o institucional que garantiza la participación directa y la adaptación a las prioridades territoriales y locales.

⁹⁹ Por ejemplo, el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Provincia de Chimborazo: "Incorporación del uso y conservación de la agrobiodiversidad en las políticas públicas a través de estrategias integradas e implementación *in situ* en cuatro provincias alto Andinas".

¹⁰⁰ Las contribuciones nacionalmente determinadas (CND) son compromisos voluntarios de cada uno de los países que han ratificado el Acuerdo de París (2015) para reducir sus emisiones de CO₂. Las CND para el Gobierno del Ecuador tiene entre sus líneas de intervención la agricultura.

¹⁰¹ Se observa que el FIDA en otros países ha aplicado el mismo mecanismo. Por ejemplo, en el Perú se identifican como Comités Locales de Asignación de Recursos.

ecuatoriano. La evaluación concluye que el nivel de innovación logrado por la cartera hasta la fecha es **moderadamente satisfactorio (4)**.

Ampliación de escala

160. El nivel de adopción y ampliación de los métodos innovadores de trabajo aplicados por los proyectos PISL y PBVTR, en particular las unidades de ejecución territorial y los comités locales, ha sido bajo. Hasta la fecha, se observan varios retos por parte del FIDA en lo que respecta a la identificación y alianza con un paladín de las actividades principales realizadas, con el fin de que iniciativas como la diversificación agrícola y la producción agroecológica lleguen a ser una política del Estado con financiamiento público garantizado.
161. Otro impedimento a la ampliación de las actividades principales ha sido la ausencia de sinergias establecidas entre los proyectos del FIDA y otras iniciativas, en particular de otros bancos de desarrollo, agencias de las Naciones Unidas o bilaterales. Por ejemplo, no se tiene constancia de sinergias con el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual ha tenido una gran presencia para el desarrollo rural en la zona de Chimborazo, como tampoco se conoce que las haya con la FAO o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes promueven de forma activa la agroecología en el país.
162. No hay evidencias de que los emprendimientos fomentados logran una mayor ampliación de escala, debido en gran parte a la falta de capacidad empresarial y de mercadeo mencionado anteriormente. También, es evidente que existen carencias en el acceso a una red de servicios de negocios, que pueda dar seguimiento al desarrollo de las pequeñas empresas y la colaboración con el sector privado.
163. **Calificación de la ampliación de escala.** La evaluación no identificó suficientes evidencias para demostrar que la cartera de Ecuador ha logrado institucionalizar las unidades ejecutoras territoriales ni los comités locales. Tampoco existe evidencia de que el MAG pueda adoptar como política interna estas innovaciones. Adicionalmente, los emprendimientos carecen de acceso adecuado a los servicios de negocios y financieros que necesitan para promover el crecimiento económico y estimular el efecto multiplicador. La ampliación de escala actual y potencial es calificada **moderadamente insatisfactoria (3)**.

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer, evolución hacia la inclusión social

164. El análisis de documentos muestra que tanto la Constitución como el PND 2017-2021 no se concentran solamente en la equidad de género y el empoderamiento de la mujer rural, sino también en el fortalecimiento del sistema de inclusión y equidad social en Ecuador¹⁰². En respuesta a este enfoque, el COSOP revisado (2018) también pone un mayor énfasis en: i) la inclusión en la población meta de las mujeres y los jóvenes pobres y marginados; ii) la inclusión económica de las minorías étnicas, en particular los pueblos indígenas; y iii) el acceso a los servicios financieros y las innovaciones tecnológicas apropiadas y sostenibles¹⁰³.
165. Consecuentemente, en esta evaluación, en principio, se buscaba analizar la contribución de la cartera en el fortalecimiento del sistema de inclusión y equidad social hasta la fecha. Para ello, se prestó una atención específica a: i) el mejoramiento del acceso a los servicios, los recursos y la información por parte de estos grupos (coherentemente con el objetivo estratégico 1 del último COSOP); y ii) el aumento de las capacidades de las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas

¹⁰² Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, punto 1.5: Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural.

¹⁰³ En este caso, se considera sobre todo el último COSOP por ser el más explícito en términos de inclusión social y no sólo de la dimensión de género.

más pobres y marginados para participar activamente en la toma de decisiones (coherentemente con el objetivo estratégico 2 del último COSOP).

166. En primera instancia, **los proyectos redujeron su complejidad para focalizarse en cadenas de valor por rubro agropecuario con un mayor énfasis en la dimensión económica.** Al haberse aplicado casi una sola estrategia para todas las asociaciones y las cadenas, como una suerte de “paquete tecnológico” similar —que implicaba diversificar, aumentar la producción y la productividad y establecer plantas de transformación—, no es evidente que se hayan tenido en cuenta las estrategias de inclusión planteadas en el diseño de los proyectos, ni las demandas, posiblemente diferenciadas, de los diversos actores locales. Los aspectos culturales y la dotación de activos bioculturales, inherentes a las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los grupos priorizados, no fueron tomados en cuenta de manera explícita y como condición de las acciones, que se podrían haber orientado hacia el reconocimiento y la valorización de la diversidad cultural y social que se planteaba en la formulación. Esto representa una involución incluso respecto a proyectos anteriores apoyados por el FIDA en Ecuador que consideraron el patrimonio cultural como un recurso de importancia también para la economía local.
167. En segunda instancia, **la implementación de los proyectos no partió de un diagnóstico y una línea de base estratégica que permitieran medir el sistema de inclusión social de manera estructurada en sus distintas dimensiones.** En el caso del PBVTR, por ejemplo, el análisis de la línea de base vía encuestas hizo predominantemente referencia a la jefatura de hogar por sexo, variable importante, pero, por supuesto, no la única que se necesita para medir los resultados del PBVTR en términos de género. De esta manera, se llegó a constatar un ligero aumento de la jefatura de hogar a cargo de los hombres, como un indicador de una renovada importancia de las actividades agrícolas, y una potencial reducción de la migración. Al observar las horas al mes que dedican las jefaturas de hogar a las actividades agropecuarias, se llegó a la conclusión de que los jefes de hogar trabajan 39,2 % más horas que las jefaturas de hogar femeninas. Se señaló que podía haber distorsiones debido a que no se calcularon las horas dedicadas a la economía del cuidado¹⁰⁴; sin embargo, no hubo mucho cuestionamiento al respecto de lo que el proyecto pudiera haber hecho para ello, ni de la importancia, por ejemplo, para las mujeres y los jóvenes de una diversificación rural que no es sólo de carácter agropecuario.
168. En tercera instancia, y por supuesto vinculado a lo anterior, la distancia entre el diseño y la implementación se debe también al hecho de que **no son visibles estrategias diferenciadas, poblacional y territorialmente.** Al ejecutar las operaciones, como se señaló anteriormente, con un formato muy similar de proyectos productivos, y más allá de algunas acciones de capacitación, no se puso en marcha un abordaje ni métodos basados, por ejemplo, en acciones positivas útiles para reducir las desigualdades.
169. Con relación específicamente a la dimensión de género y el empoderamiento de la mujer¹⁰⁵, por lo señalado anteriormente, nos encontramos con **datos dispersos e**

¹⁰⁴ Indicadores de impacto del Buen Vivir Rural. *Encuesta de Línea de base y encuesta de cierre del Proyecto Buen Vivir en Territorios Rurales*. Unidad de Gestión del Buen Vivir Rural/ Ministerio de Agricultura y Ganadería, FIDA, julio 2018.

¹⁰⁵ Se reitera que la EEPP consideró las cuestiones de género y empoderamiento de la mujer en el marco de la inclusión social, para: i) afianzar un abordaje más integral, conceptual y metodológico; y ii) tomar en consideración, en el caso del Ecuador, un ciclo de políticas gubernamentales que trataba estas dimensiones, no de manera específica, sino dentro del sistema de inclusión y equidad social. Sin embargo, la EEPP, sobre la base de las indicaciones del Manual de Evaluación de la IOE, realizó una revisión específica de género o empoderamiento de las mujeres a través de: i) el análisis de fuentes documentales en la materia referidas al país, el COSOP y los proyectos considerados; ii) una misión cualitativa previa a la misión principal; iii) guías de entrevistas semiestructuradas, aplicadas durante el trabajo de campo y las reuniones en Quito de la misión principal; y iv) un análisis específico en el informe, el cual parte de la contextualización de las desigualdades sociales y de género en Ecuador. Cabe señalar que los resultados

insuficientes, que además carecen de análisis propios de las gerencias de los proyectos. El PISL alcanzó a apoyar a 1 788 mujeres (137 % de lo planificado) y 3 458 hombres (67 % de lo planificado), mientras que el PBVTR alcanzó a 5 948 mujeres (60 % de la meta prevista) y 18 854 hombres (109 % de la meta prevista). De esta manera, se contabilizaron 720 empleos femeninos con el PISL (37,55 %) y 1 515 con el PBVTR (38,55 %). Ambos proyectos habrían logrado estimular un total de 2 235 nuevos puestos de trabajo, que es equivalente al 10 % de la población meta atendida por el PISL y el PBVTR. Sin embargo, se reconoce, la falta de una definición de la estrategia de género¹⁰⁶.

170. En el caso del PBVTR, el número de mujeres que han sido capacitadas en gestión ambiental es de 5 948 (la meta no estaba disponible). Según las entrevistas realizadas con las mujeres en sus fincas, la mayoría confirman su satisfacción por saber ahora manejar actividades claves, como, por ejemplo, la captación y gestión de los recursos hídricos, las tecnologías de riego por aspersión y goteo y la introducción de nuevas variedades de cultivos, entre otras. No obstante, los datos de ambos proyectos también confirman que el hombre rural vulnerable ha sido el principal beneficiario de las capacitaciones de la gestión ambiental y territorial. En algunos casos específicos observados en la sierra y la costa, estas capacitaciones habrían reforzado involuntariamente el control del hombre sobre el acceso y manejo de los recursos naturales locales y de su territorio parroquial.
171. Se observa que el PISL ha apoyado el fortalecimiento del desarrollo de capacidades para la mujer rural vulnerable en la generación de ingresos. El PISL capacitó a 486 mujeres rurales en este tema, que es equivalente al 9,3 % de todas las familias beneficiarias del proyecto (5 246 familias). En el PBVTR, se observa que la misma capacitación logró cubrir el 13,1 % (2 199 mujeres rurales) de todos los beneficiarios del proyecto (16 802). Aun así, cabe preguntarse qué tipo de conocimientos, competencias y destrezas claves han contribuido a generar esta capacitación, si se ha mantenido e incrementado en el tiempo y cómo están contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las mujeres y su capacidad de influencia local.
172. Las entrevistas realizadas con los socios de doce emprendimientos y centros de almacenamiento de alimentos indican que la mayoría de estos tienen hombres ocupando los puestos de gerencia, mientras que las mujeres (especialmente las jóvenes) ocupan puestos administrativos, siguiendo el rol tradicional que las mujeres suelen ocupar en las economías del hogar. En algunos casos, como los centros de lácteos para la producción de quesos y yogurt, se observa que ellas no son empresarias, sino que se las considera y se consideran a si mismas como simples proveedoras de leche u otros insumos. Las pocas mujeres dirigentes o gerentes confirmaron que venían de otras experiencias previas de formación, intermediación social y empoderamiento¹⁰⁷. A veces, las mujeres han podido dirigir los emprendimientos más problemáticos y menos rentables¹⁰⁸, sin un refuerzo de carácter gerencial y sin apoyos ulteriores para cumplir con las actividades ligadas a la economía del cuidado familiar.
173. En términos de la calidad gerencial empresarial, se observa poca diferencia en las capacidades de hombres y mujeres. Como se ha mencionado en la subsección sobre eficacia, la evaluación no logró entrevistar ni hombres ni mujeres que pudieran mostrar cifras contables sólidas sobre ingresos y egresos, costos de

obtenidos no se refieren a las metas logradas por un proyecto específico, sino a la estrategia en el país, surgiendo conclusiones y recomendaciones en la línea de poder fortalecer estas dimensiones en el futuro.

¹⁰⁶ Bidault, C. y Mazzone, F. (2019). Evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) Ecuador 2019. Herramienta propuesta para la autoevaluación a nivel de proyecto.

¹⁰⁷ Por ejemplo, de bancos comunales, como es el caso en la Asociación de Producción Agrícola 6 de Octubre en Vinces (provincia de Los Ríos), o cooperativas, caso de la dirigente de la Cooperativa de Producción Industrial y Comercialización Santa Fé, en Guaranda (provincia de Bolívar).

¹⁰⁸ Por ejemplo, la Asociación de Productores y Comercializadores de Huevos del Campo Quero (provincia de Tungurahua), que, en realidad, se transformó en una empresa de servicios de poscosecha (limpieza de zanahoria).

producción, ganancias antes de impuestos, medidas aplicadas para reducir costos, etc.

174. El Cuadro 19 recoge algunos testimonios de la misión de evaluación de datos cualitativos, llevada a cabo en varias de las asociaciones beneficiarias del PVBTR en mayo de 2019 y enfocada en el levantamiento de información sobre el manejo de recursos naturales y género.

Cuadro 19

PBVTR: Testimonios desde la misión cualitativa en cuestiones de inclusión social¹⁰⁹

- Se ha avanzado en el manejo tecnológico (agricultura orgánica, plantas para la siembra, sistemas de riego), pero esto significa mucha carga de trabajo para las mujeres. El trabajo agrícola es muy duro y de baja rentabilidad (Asociación de Producción Alternativa "El Belén", Tungurahua).
- Las mujeres se perciben principalmente como amas de casa y su trabajo agrícola es considerado como "un apoyo". En un medio rural que está dejando de ser sostenible, las mujeres asumen un papel importante en la toma de decisiones y en la comercialización (Asociación de Trabajadores Agrícolas Trabajo y Desarrollo, Tungurahua).
- Existe un trabajo conjunto entre hombres y mujeres en las actividades agrícolas, especialmente en la producción de tomate de árbol que es un cultivo que requiere del uso de gran cantidad de productos químicos. La asociación es consciente de la necesidad de trabajar en producción sostenible, pero hasta el momento no ha encontrado un comprador que de un valor justo a un producto orgánico (Asociación La Pampa, Tungurahua).
- Los jóvenes, en su mayoría, después de salir fuera de las comunidades para estudiar, no suelen regresar (Asociación de Producción Alternativa Sigualó, Tungurahua; Asociación de Trabajadores Autónomos Rumiñahui Rodeopamba, Bolívar).
- Existe un reconocimiento generalizado en las comunidades sobre el trabajo de la mujer. Las mujeres trabajan más que los hombres, tomando en cuenta que además de realizar las tareas del hogar, también se encargan de la molienda, la fermentación y la destilación; y son quienes pasan el día expuestas al humo de las quemadas y se encargan de obtener la leña. La mayoría de los hombres se dedica solamente a manejar la caña en las fincas, pero queda exento de otro tipo de responsabilidad, más allá de ir al pueblo a comprar equipamientos una vez a la semana o cada quince días (Asociación Artesanal de Producción, Industrialización de derivados de la caña de azúcar y de leche, Bolívar).

Fuente: Misión cualitativa de la IOE (2019).

175. A pesar de todas estas debilidades, hay rasgos de algunos cambios positivos que podrían haber impulsado una mayor profundización y apoyo de los proyectos como: i) el reconocimiento y la visibilidad de las mujeres en la agricultura familiar; ii) su satisfacción por la diversificación de la canasta familiar y el logro de una mayor seguridad alimentaria; y iii) su nivel de "apropiación" del proyecto. Respecto a este último punto, se observó que muchas mujeres habían hecho importantes aportes monetarios y no monetarios para mejorar las operaciones o salvar los emprendimientos que no estaban cubriendo sus costos de producción. Sin embargo, si no se generan los resultados económicos esperados en las cadenas de valor impulsadas, las decepciones pueden resultar en el fracaso de los emprendimientos, lo cual podría generar desconfianza hacia el Estado e incentivar la migración temporal o permanente.
176. Con todo ello, y debido a la falta de información desglosada ya señalada, la evaluación corrobora el débil sistema de seguimiento aplicado por la cartera. Esta

¹⁰⁹ Misión cualitativa, FIDA. La misión de evaluación de datos cualitativos se enfocó en el levantamiento de información sobre el manejo de recursos naturales y género en varias de las asociaciones beneficiarias del Programa el Buen Vivir Rural. Las visitas se realizaron del 14 al 17 de mayo de 2019 y cubrieron 16 asociaciones localizadas en las provincias de Tungurahua, Bolívar y los Ríos.

situación también confirma que la cartera no está usando el sistema de seguimiento como un instrumento estratégico para estimular el aprendizaje de las mujeres rurales y mejorar el acceso a la información que necesitan para su empoderamiento. En particular, la generación de la información no está permitiendo tomar las decisiones informadas para guiar y optimizar su propio desarrollo y participación en la economía popular y solidaria.

177. La evaluación identificó la falta de un seguimiento adecuado en el informe de terminación del PISL y el PBVTR sobre los indicadores establecidos en los marcos lógicos de los documentos de diseño con respecto a la participación y el empoderamiento de los jóvenes y grupos étnicos. Debido a la decisión de no visitar la región de Esmeraldas por motivos de seguridad, no fue posible comprobar el nivel de reconocimiento, valoración y apoyo específico realizado con grupos afrodescendientes y los pueblos indígenas en esta provincia, como los Montubios y Chachi¹¹⁰. En cuanto a las visitas de campo en las otras provincias, se ha observado la participación de jóvenes y pueblos indígenas en las actividades principales de los dos proyectos. Los jóvenes, especialmente los varones, han sido formados en la operación de los equipos de los emprendimientos y en el procesamiento y embalaje de los productos producidos. También se encuentra, en algunos casos, la presencia de jóvenes como técnicos públicos y privados, que podría estimular un mercado de servicios de asistencia técnica local, susceptible de ser incrementado, como lo mostraron, por ejemplo, las experiencias de los proyectos FIDA en otros países. Todo ello muestra potencialidades para el FIDA, al trabajar en una lógica de inclusión social con las dimensiones de género, generacionales y étnica desglosadas, pero interrelacionadas.
178. **Calificación de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, evolución hacia la inclusión social.** En general, la evaluación ha identificado insuficiente progreso en la formulación de estrategias de intervención más flexibles y dirigidas específicamente a apoyar a las mujeres rurales, los jóvenes y los grupos étnicos según sus demandas y capacidades específicas. Adicionalmente, los proyectos muestran un bajo seguimiento, que es débil en la producción de la información que estos grupos necesitan para tomar decisiones informadas. Tampoco se han generado insumos para poder retroalimentar los sistemas de información nacional en cuanto a la inclusión social y los programas públicos al respecto. El enfoque y los métodos operativos durante la ejecución han sido tradicionales, ignorando incluso experiencias de mayor impacto impulsadas por el propio FIDA y otras agencias en Ecuador y otros países andinos. Los resultados efectivos encontrados no son contundentes para cambios estructurales. Con base en todo ello, se califican los avances de la cartera en materia de inclusión social y equitativa y reducción de las desigualdades como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

Medio ambiente y gestión de los recursos naturales

179. En términos generales, la cartera del FIDA ha logrado integrar la gestión ambiental y la conservación y los usos sostenibles de los recursos naturales en las actividades principales de los proyectos. Esta situación representa una mejora considerable que reportó la evaluación del 2014, donde se indicó una falta de capacitación en su aplicación, especialmente en la ejecución de los planes de manejo en proyectos como PRODEPINE¹¹¹. No obstante, es evidente que el diseño del proyecto DINAMINGA se limita a promover la aplicación de la normativa ambiental y obtener las certificaciones ambientales, bajo el pretexto de que es un proyecto esencialmente dedicado a la comercialización de una selección de productos agrícolas¹¹².

¹¹⁰ También conocidos como Cayapas.

¹¹¹ Evaluación del programa en el país 2014, pág. 45 (párrafo 156).

¹¹² Documento de diseño del DINAMINGA, marco lógico, pág. xiii.

180. Una de las fortalezas de los proyectos PISL y PBVTR, así como del diseño del FAREPS, es la promoción de actividades de diversificación agrícola que al mismo tiempo contribuyen a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. La plena integración de la gestión ambiental y territorial en los proyectos ha sido un factor importante para contribuir a una mejora considerable en la calidad ambiental, especialmente en las fincas familiares y, a nivel territorial parroquial, en la mayoría de las provincias visitadas. Por ejemplo, la diversificación agrícola bajo prácticas agroecológicas ha reforzado la capacidad de los pequeños productores de reducir y, en algunos casos, eliminar prácticas muy dañinas para los suelos y los recursos hídricos. Estas prácticas incluyen la aplicación de curvas de nivel, el mantillo, la reducción de la necesidad de arar la tierra, la aplicación de zonas de protección de las fuentes de agua y la reducción de pesticidas a través de la asociación de cultivos y hierbas para gestionar las plagas. El Cuadro 20 presenta una historia de una de las asociaciones beneficiadas por el PBVTR y los cambios positivos experimentados a través de la diversificación agrícola y otras buenas prácticas ambientales.

Cuadro 20

PBVTR: Agrodiversificación y buenas practicas agroecológicas

En Guare, una parroquia del cantón Baba, en la provincia de los Ríos, se encuentra una asociación de agricultores que recibió el apoyo del proyecto PBVTR a través de la implementación de sistemas agroforestales con disponibilidad de agua permanente, la reforestación con árboles nativos y el fortalecimiento de capacidades a nivel organizacional. La misión cualitativa llevada a cabo por la IOE constató los beneficios del proyecto a través de la diversificación de cultivos, la sustitución paulatina de la producción de maíz y la sustitución de agroquímicos por prácticas tradicionales más amigables con el medio ambiente. El proyecto hizo entrega (a 54 familias) de frutales (papaya, mandarina y guayaba), yuca y plantas de cacao nacional. La asociación afirma que se logró crear un auténtico bosque muy diverso. En sus fincas, acostumbradas a la siembra de únicamente maíz y al uso intensivo de productos químicos, se vuelven a escuchar y percibir especies animales que regresan a las zonas.

En cuanto a los procesos aprendidos con el apoyo del proyecto, lo relacionado a la agroecología ha sido fundamental. Han aprendido a elaborar abonos orgánicos con los propios desechos de las fincas. Sus tierras, que antes estaban secas y duras, ahora tienen cantidades grandes de lombrices, que aportan frescura y nutrientes al terreno. El sistema de riego ha sido clave para lograr un uso eficiente del agua en los nuevos sistemas productivos que se han implementado, lo que facilita la gestión de la finca y permite un uso racional del agua. Adicionalmente, han dejado de secar el cacao en los bordes de las carreteras o en plásticos, y han fabricado sus propios tendales para esta tarea.

Fuente: Misión cualitativa de la IOE (2019).

181. Las prácticas agroecológicas han contribuido a sensibilizar a los pequeños productores respecto a los múltiples beneficios que se obtienen mediante la aplicación de una agricultura más sostenible, especialmente cuando está bajo el sistema agroforestal y que incluye las variedades nativas. Estas además proporcionan una serie de servicios adicionales, como son la fijación de nitrógeno, la fijación de dióxido de carbono, la conservación y generación de suelos y la regulación de los recursos hídricos. La EEPP considera que estas prácticas muestran claras evidencias de que los pequeños agricultores pueden sostenerlas, porque son menos costosas de mantener y porque reducen los riesgos económicos asociados con la aplicación anterior de los paquetes tecnológicos.
182. Un desafío importante, comprobado con los pequeños productores y el MAG, es la baja aplicación de estudios de suelos, que en parte es debido a los insuficientes recursos asignados a esta tarea. Por ende, se observan pocos casos donde se haya capacitado a los pequeños productores en cómo optimizar la rentabilidad de la diversificación agrícola en las fincas según los suelos disponibles. Igualmente, se observa una baja producción de abonos orgánicos y biopesticidas para reducir los

costos de producción, mejorar la rentabilidad y reducir la dependencia de los insumos químicos. Aún se evidencia el uso de pesticidas en algunas fincas visitadas en las provincias de Tungurahua y Manabí para productos como el tomate de árbol y el banano. Esta situación persiste debido a la necesidad de generar acuerdos formales con instituciones públicas, como, por ejemplo, el MAG, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el Ministerio del Ambiente, para garantizar el acceso a los servicios de seguimiento técnico que necesitan actualmente y, en la época de consolidación poscierre, para consolidar las prácticas agroecológicas. En particular, fue evidente que las oficinas del MAG, en muchos casos, no han firmado acuerdos concretos con los comités locales para regular y asegurar ciertas actividades, como la operación y mantenimiento de los sistemas de riego y otras infraestructuras rurales instaladas. También, se observa la ausencia de la integración de la gestión de riesgos en la gestión territorial y la diversificación agrícola. Esta situación es debida en parte a la falta de coordinación institucional con el Ministerio del Medio Ambiente, que ha producido mapas de riegos a nivel nacional, o con el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, que es la institución responsable del monitoreo de amenazas.

183. El impacto ambiental de los emprendimientos instalados fue difícil determinar, debido a que la mayoría son relativamente nuevos. No obstante, se comprobó con los dirigentes y socios entrevistados que hay un buen manejo de los desechos y residuos. Por ejemplo, los socios de los emprendimientos de lácteos confirmaron que reciben el suero para alimentar a su ganado porcino y los socios de las empresas de procesamiento de harinas y arroz confirmaron las entregas a los socios de los desechos. También, se observa en los emprendimientos de café que las mieles están guardadas en receptores para no contaminar los recursos hídricos.
184. **Calificación de medio ambiente y gestión de los recursos naturales.** En general se observa un buen avance de su integración como ejes transversales en el PISL y el PBVTR (así como en el diseño del FAREPS), la cual es conforme con el actual PND y el COSOP 2018¹¹³. Sin embargo, hay desafíos por resolver con respecto a la producción de insumos orgánicos, la aplicación de estudios de suelos y la falta de gestión de riesgos en las fincas y en la gestión territorial aplicada. La EEPP califica la integración de la gestión territorial y de los recursos naturales en las actividades de los proyectos PISL y PBVTR, **como satisfactoria (5)**.

Adaptación al cambio climático

185. Se observa en el diseño de los proyectos de la cartera un gran impulso a la promoción de la adaptación al cambio climático. En el caso del PISL, no se aplicó la adaptación al cambio climático como un eje transversal, pero sí se incluyeron actividades puntuales dedicadas a la adaptación a la variabilidad y el cambio climáticos (la cosecha de aguas lluvias, la construcción de reservorios y la recuperación de flora y semillas nativas). En cambio, el PBVTR reconoce explícitamente que la transformación rural debe estar basada en "sistemas de producción más resistentes y sostenibles frente a las variaciones climáticas y los efectos de cambio climático en el largo plazo"¹¹⁴. El diseño del proyecto FAREPS tiene un eje transversal para la adaptación al cambio climático, respaldado con los fondos del ASAP con el fin de apoyar la implementación de una estrategia de adaptación¹¹⁵.
186. En los proyectos PISL y PBVTR se identificó la evidencia suficiente para confirmar que estos han contribuido a avanzar la adaptación de la gran mayoría de los pequeños productores a los fenómenos climáticos más pertinentes en las zonas de intervención, notablemente las sequías prolongadas. El efecto inmediato de este

¹¹³ En particular, la promoción de la sostenibilidad ambiental y el apoyo a la transición agroecológica señalado en el COSOP revisado de 2018 (pág. 9, párrafo 20).

¹¹⁴ Documento de diseño del PBVTR, pág. 7 (párrafo 28).

¹¹⁵ La estrategia tiene tres objetivos: i) brindar información sobre el riesgo climático; ii) identificar soluciones; y iii) incluir la gestión del riesgo y medidas de adaptación en los planes de negocio.

logro ha sido el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional de las familias.

187. No obstante, es evidente que las actividades de conservación y uso sostenible de los cultivos locales resistentes a los efectos del cambio climático no han sido integradas sistemáticamente en la planificación, implementación y los sistemas de seguimiento y evaluación participativa. Tomando en consideración provincias como Imbabura, Chimborazo y Loja, que son centros de origen para varios cultivos andinos (FAO), se considera que la contribución de los dos proyectos a la recuperación del conocimiento ancestral vinculado a las semillas es pequeña¹¹⁶.
188. Adicionalmente, no se identificó la evidencia suficiente para confirmar que los proyectos fueron instrumentales en establecer una planificación territorial coordinada con instituciones claves para consolidar la adaptación a nivel de las fincas diversificadas y agroecológicas. Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente confirmó que no ha sido consultado sobre el uso de sus mapas de riesgos, mapas interactivos u otros materiales que se necesitan para dirigir la gestión territorial hacia el establecimiento de territorios y ecosistemas más resilientes a los efectos del cambio climático.
189. Finalmente, se observa una falta de promoción de sinergias con otras instituciones de las Naciones Unidas y con los donantes que están trabajando directamente en la adaptación de la agricultura de los pequeños productores en provincias como Imbabura, Chimborazo y Loja¹¹⁷. Consecuentemente, se observa una carencia de los servicios de seguimiento técnico necesarios para consolidar las prácticas agroecológicas, proteger las subcuencas y fuentes de agua, etc. Desde luego, la continuidad de este problema arriesga con debilitar los procesos de adaptación iniciados por los proyectos PISL y PBVTR.
190. **Calificación de la adaptación al cambio climático.** El diseño de los proyectos ha mejorado considerablemente con respecto a la integración de este tema como un eje transversal importante. Aunque existen evidencias de que los proyectos PISL y PBVTR han logrado reforzar la resiliencia de los pequeños productores a través de la diversificación y la promoción de la agroecología, la cartera aún no ha logrado impulsar una planificación territorial con los GAD, las mancomunidades y otras instancias locales para integrar plenamente una estrategia de adaptación viable y realista de acuerdo con las capacidades y recursos disponibles. Se califica el progreso de la cartera respecto al avance en la adaptación al cambio climático como **moderadamente satisfactoria (4)**.

¹¹⁶ Por ejemplo, no hay evidencia de que el PISL lograra apoyar a la Feria de Semillas en la ciudad de Cotacachi, provincia de Imbabura, donde se promueve el intercambio de semillas, la promoción de la gastronomía andina y la feria de emprendimientos y de productos agroecológicos.

¹¹⁷ Por ejemplo, FMAM/FAO, GiZ, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Unión Europea ejecutan proyectos o convocatorias vinculadas a la adaptación y mitigación del cambio climático en el Ecuador desde el Acuerdo de París firmado en 2015.

Observaciones principales

- La formación de las unidades de ejecución territorial y comités locales representa un nuevo mecanismo para promover la transformación rural a bajo costo.
- Se observan, por un lado, logros importantes en el fortalecimiento del sistema de inclusión y equidad social; de otro lado, hay debilidades en la promoción de estrategias diferenciadas y la articulación entre las dimensiones ambientales y poblacionales.
- Hay importantes avances en la reducción de las desigualdades entre los jóvenes y las minorías étnicas; sin embargo, el débil sistema de monitoreo no permite estimular el aprendizaje.
- Se precisa un mayor avance del tema del cambio climático; existen oportunidades de mejora para incluir la cuestión de riesgos como herramienta de planificación, y no sólo como criterio en el diseño de aprobación de los proyectos.
- Hasta la fecha, no se han aprovechado ni potenciado las alianzas necesarias para alcanzar un nivel mayor de influencia, para que las actividades apoyadas por el FIDA lleguen a ser política de Estado.

Valoración general de la cartera crediticia

191. En base a la suma de las calificaciones asignadas para cada uno de los 9 criterios de evaluación (véase el cuadro 21), se llega a una valoración general de 4, o moderadamente satisfactoria, para la cartera crediticia. En comparación con la Evaluación del programa en el país de 2014, se observa una tendencia positiva de 3 a 4 en las calificaciones para la gran mayoría de los criterios.
192. Con respecto al desempeño de la cartera, los criterios de pertinencia y eficacia muestran incrementos en las calificaciones de 3 a 4 porque hay evidencia de mejoras en áreas, como el alineamiento con las políticas, estrategias y planes nacionales del Gobierno del Ecuador, y en el avance de la transformación rural basada en la diversificación agrícola bajo prácticas agroecológicas. Por lo tanto, se observa que la cartera está contribuyendo a cumplir el primer objetivo del COSOP y ejecutar puntos claves de la Constitución y los planes nacionales de desarrollo relacionados con la reducción de la pobreza rural, la protección de la soberanía alimentaria y el desarrollo de la economía popular y solidaria, con iniciativas formales como los emprendimientos.
193. No obstante, se ha identificado una serie de desafíos por resolver antes de poder calificar estos criterios como satisfactorios o muy satisfactorios. Los más agudos incluyen los siguientes: i) se limitaron las oportunidades de maduración de las intervenciones y la posibilidad de generar sinergias con otros proyectos e iniciativas locales al haber adoptado una sola estrategia de intervención basada en proyectos puntuales y con plazos de cumplimiento ambiciosos ; ii) la débil incidencia política y iii) las debilidades en cuanto a la promoción de la comercialización de productos sin un estudio previo del mercado y las necesidades de mercadeo.
194. En cuanto a la eficiencia de la cartera, no se han observado cambios significativos que lleven a modificar la calificación de 2014. El sistema de seguimiento y evaluación interna continúa mostrando debilidades que no propician una reflexión adecuada de los avances y resultados en relación a las necesidades básicas alineadas con el PND y otras estrategias nacionales. También se observa un insuficiente progreso en la integración del manejo de riesgos en la gestión de los proyectos, así como en el diálogo sobre políticas entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA con el fin de mitigar a tiempo problemas recurrentes y nuevos relacionados con la implementación de la cartera.

Cuadro 21

Resumen de las calificaciones para los criterios de evaluación asignadas por la EEPP a la cartera crediticia y comparación con las calificación de la EPP de 2014

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Calificación EEPP (2019)</i>	<i>Calificación EPP (2014)</i>
Desempeño de la cartera		
Pertinencia	5	3
Eficacia	4	3
Eficiencia	4	4
Sostenibilidad	4	4
Impacto	4	4
Otros criterios		
Innovación	4	3
Ampliación de escala	3	3
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	3	4
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	5	4
Adaptación al cambio climático	4	-
Evaluación global	4	3

195. Por otra parte, tampoco se observan cambios significativos en cuanto a la mejora de la sostenibilidad de los proyectos de la cartera crediticia. Desde luego, hay evidencias concretas que indican la necesidad de conferir más atención a este tema en la fase del diseño de los proyectos para poder lograr una sostenibilidad satisfactoria. En particular, esta situación no se ve favorecida por la promoción de proyectos puntuales en diferentes zonas geográficas, que no tienen una relación vinculante explícita y concreta para consolidar la transformación rural deseada, dinamizar la economía popular y solidaria y fortalecer la incidencia política respaldada por el diálogo sobre políticas. Además, no se aplica una estrategia de salida que permita este diálogo, para determinar donde priorizar fondos públicos (y privados) en la fase poscierre.
196. Finalmente, con respecto al impacto de la cartera, la evaluación no fue diseñada como una evaluación *ex post* para medir el impacto. No obstante, la evidencia triangulada confirma que, a nivel de los pequeños productores, el impacto inicial de la cartera es positivo porque aprecian los beneficios multipropósito que genera la diversificación agrícola. Desde luego, donde la diversificación agrícola ya ha sido consolidada, se observa una mejora de ingresos que permite emplear mano de obra temporal y permanente, que contribuye a frenar la migración de los jóvenes a las ciudades del país o hacia el exterior.

197. Con respecto a los otros criterios de evaluación, se observa una mejora de la integración del medio ambiente y de la gestión de los recursos naturales, así como de la adaptación a los efectos de la variabilidad y el cambio climáticos en los proyectos. El proyecto FAREPS demuestra un avance adicional comparado con el PBVTR, puesto que incluye una estrategia de adaptación con fondos específicos del ASAP para ejecutarla. En cuanto al enfoque de género adoptado por la cartera, se observa que, a pesar de la mejora en el diseño de los proyectos con respecto a este tema, no se ha logrado impulsarlo suficientemente durante la ejecución. En particular, se observa demasiado énfasis en promover la participación de la mujer rural (y los jóvenes) en actividades específicas del proyecto como el medio principal para lograr el empoderamiento. No se presta la atención suficiente a temas claves más estratégicos, como el acceso a recursos, información, formación, servicios específicos, etc., necesario para consolidar e incrementar su empoderamiento.

IV. Actividades no crediticias

198. Las actividades no crediticias comprenden la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y el diálogo sobre políticas. En esta evaluación, el análisis se centró en su pertinencia y eficacia¹²², valorando una muestra de donaciones nacionales y regionales. Es importante resaltar las circunstancias nacionales en las que se analizan estas actividades no crediticias:
- Los cambios institucionales, políticos, sociales y económicos en la última década requieren de conocimientos, iniciativas y aliados complementarios a las operaciones crediticias.
 - El FIDA es uno de los pocos donantes que aún se orienta al desarrollo rural en el Ecuador y podría fortalecer su desempeño con las oportunidades que surgen de las actividades no crediticias.
 - La cartera crediticia muestra falencias para su ejecución, por lo cual es importante fortalecer en general el programa del FIDA en el Ecuador.

A. Gestión de los conocimientos

199. **La orientación de los COSOP.** En el COSOP 2004-2013 se planteó capitalizar las lecciones generadas por proyectos anteriores, especialmente respecto al manejo de los recursos naturales y la provisión de servicios de asistencia técnica en actividades agrícolas y no agrícolas. El diálogo sobre políticas debía centrarse en el enfoque territorial e incluir también la valoración del patrimonio cultural, en particular de las poblaciones indígenas, con una consecuente atención al reconocimiento, la recuperación y la sistematización de conocimientos locales.
200. El COSOP 2014-2018 enfatizó que el FIDA en Ecuador debía prestar mayor atención a la gestión del conocimiento generado por las donaciones y los proyectos. Lo anterior implicaba ser capaces de sintetizar y difundir las experiencias, incrementar su visibilidad y facilitar el acceso a nuevos conocimientos en el ámbito de la producción agrícola, la seguridad alimentaria y nutricional, y la dimensión ambiental, en la lógica de un programa de innovaciones.
201. Se planteó de manera explícita que la gestión de conocimientos y la comunicación era: i) consustancial a la revolución del conocimiento como uno de los pilares del PND; ii) un apoyo al sistema de seguimiento nacional denominado Gobierno por Resultados y al Sistema de Gestión Financiera del Sector Público, y iii) fundamental para la promoción del intercambio de conocimientos, el rescate de saberes tradicionales, la innovación y la comunicación a través de las unidades ejecutoras de los proyectos, las rutas de aprendizaje y las redes de intercambio con asociados. En todo ello se visualizaba el rol de las donaciones del FIDA.
202. La revisión de resultados del COSOP en octubre de 2018, que implicó la extensión de este hasta 2021, se refiere a una combinación de actividades crediticias y no crediticias. En este marco, se afirma de manera general que las donaciones de alcance regional han tenido buenos resultados, en línea con los objetivos estratégicos y, aunque parcialmente, con los resultados previstos. Dichas donaciones han sido canalizadas a través de instituciones como RIMISP, el Centro Internacional de la Papa, la Corporación Colombiana para la Investigación Agrícola y ACUA¹²³.
203. Asumiendo estos antecedentes, la evaluación encontró que se han incorporado en el diseño de los COSOP y los préstamos numerosas lecciones aprendidas del FIDA y el Gobierno del Ecuador, sobre todo con relación al enfoque territorial, la diversificación agropecuaria y el tránsito hacia la agroecología, la inclusión social y

¹²² FIDA, Oficina de Evaluación Independiente (2019). República del Ecuador: Evaluación de la estrategia y el programa en el país. Documento conceptual final. Roma.

¹²³ FIDA, División de América Latina y el Caribe (2018): "Revisión de resultados de COSOP. Informe principal y apéndice", pág. 10. Roma.

el cambio climático. Adicionalmente, otro hallazgo en la cartera del Ecuador es la inclusión del desarrollo de conocimientos como un componente en todos los diseños de la misma; por ejemplo, el PBVTR, el FAREPS y el DINAMINGA manejan la gestión de conocimientos a través de la aplicación del seguimiento y evaluación participativa.

204. No obstante, la estrategia de un sistema articulado de gestión del conocimiento, incluyendo el uso analítico y oportuno de los insumos provenientes del seguimiento y la evaluación, requiere ser reforzado para que: i) permita aprovechar estructuralmente las donaciones del FIDA; ii) asocie los nuevos conocimientos a acciones potentes de desarrollo de capacidades, no solo para los beneficiarios, sino también para las gerencias y equipos de los proyectos; y iii) y retroalimente oportunamente las políticas públicas del país. Llama la atención en esta evaluación la importancia de mejorar el posicionamiento del FIDA como agencia especializada e innovadora en el Ecuador y fortalecer el sistema de seguimiento ante la cartera del país. Estos puntos ya se encontraban en la evaluación del desempeño del COSOP 2004-2013, por lo cual es evidente que son asuntos que se deben fortalecer.
205. Lo anterior muestra que no es suficiente incluir la gestión de los conocimientos en los COSOP si no se presenta en los mismos una estrategia que permita su implementación de una manera coherente entre los proyectos y las donaciones, lo que facilitaría la interconexión entre ambos. En este sentido, es necesario aprovechar experiencias como las del Perú, donde el FIDA y el Gobierno utilizaron para ello tanto donaciones como fondos explícitamente asignados a componentes de los proyectos. Aquello contribuyó a generar sinergias interesantes para un manejo de los conocimientos, de proveniencia tanto local como académica, que facilitó también el diálogo de saberes de orígenes distintos¹²⁴.
206. En lo específico, el seguimiento es función de la gerencia de los proyectos, aunque existen debilidades, como se menciona, por ejemplo, en el caso de los reportes y el análisis de género y la inclusión social en general. Sin embargo, el seguimiento no se encuentra acorde a la línea planteada por el último COSOP en términos de aportes al sistema nacional.
207. La característica participativa del seguimiento hace que se realice con base en reuniones esporádicas para revisar el estado de los proyectos, jornadas o talleres anuales de rendiciones de cuentas y el diálogo con las organizaciones beneficiarias. La falta de una práctica sólida no permitió compartir y enriquecerse de las experiencias de los actores locales involucrados para un análisis de desempeño del programa en el país más amplio. Esto hubiera sido clave para apuntalar el desarrollo de capacidades de los productores rurales pobres y emprendedores respecto al segundo objetivo estratégico del COSOP. Se sigue funcionando en una lógica de proyecto tradicional.
208. En Ecuador se muestra también que, pese a que el COSOP se refería explícitamente a la comunicación asociada a la gestión de conocimientos, existió una débil estrategia de comunicación compartida entre el Gobierno y el FIDA para difundir y posicionar los procesos y resultados de la implementación¹²⁵. Es importante indicar que agencias de cooperación con menos presupuesto que el

¹²⁴ FIDA. Oficina de Evaluación Independiente. Gobierno del Perú. (2018): Evaluación de la estrategia y el programa en el país. Informe N.º 4845-PE. Roma.

¹²⁵ Durante la evaluación en el país, se descubrió de manera casual que existe un portal denominado: "Saberes de desarrollo rural" (<https://desarrollorural.org/>). Se trata de "una plataforma de intercambio de experiencias, conocimientos y saberes de proyectos en la Región Andina". "La información proporcionada en este sitio web no es una información oficial publicada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y no representa las opiniones o posiciones del FIDA". Este portal, se alimentaba desde Ecuador. Sin embargo, no está claro qué tipo de rol juega este medio para el FIDA y qué futuro tendrá. Es un ejemplo de la inexistencia de una real estrategia comunicacional que, además, logre conectarse con redes ya existentes que podrían potenciar su difusión.

FIDA, como la FAO, gozan de una visibilidad importante, debido, entre otras cosas, al buen manejo comunicacional, independiente de su presencia física en el país.

209. No se encontraron rastros de iniciativas de cooperación Sur-Sur ni de intercambios *inter pares*, aunque las rutas del aprendizaje deben ser consideradas como instrumentos relevantes para la gestión del conocimiento. Las primeras no son mencionadas ni siquiera en el último COSOP revisado y los segundos estaban señalados como instrumentos. Sin embargo, no se los ha detectado en Ecuador como herramientas con sello propio del FIDA. Por este motivo, se evidencia que existe una falencia visible en cuanto al diálogo para políticas de creación y fortalecimiento de asociaciones de distinto tipo.
210. **Calificación de la gestión de conocimientos.** Se ha observado que es preciso incorporar un sistema coherente y bien articulado para captar y usar las lecciones aprendidas y la información proveniente de distintos ámbitos, incluyendo las donaciones. La gestión de conocimientos se reduce a una lógica operativa con alcances parciales para medir adecuadamente resultados e impacto, pero falta explotar su potencialidad. Es por ello que se califica la gestión de los conocimientos como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

B. Creación de asociaciones

211. En el segundo COSOP (2014-2018) se estableció más claramente la vinculación con las políticas y las instancias públicas responsables de las mismas. En este sentido, se buscó superar la pérdida de pertinencia de las anteriores propuestas del FIDA¹²⁶, alineándose con el PND, en relación con: i) el objetivo 10, consistente en impulsar la transformación de la matriz productiva en el sector rural y la agricultura de pequeña escala, para lo cual, el FIDA debía “prestar apoyo a acciones concretas, sobre todo fomentando las economías comunitarias (que son las mayores generadoras de inclusión social, empleo rural e ingresos)” e impulsar “la asociatividad, el fortalecimiento organizativo, la capacidad de negociación, la creación de redes y los circuitos de comercialización”; (ii) el objetivo 2, auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad; y (iii) el objetivo 6, “consolidar el sistema económico social y solidario de forma sostenible”.
212. En este marco, se planteó que la relación con las agencias públicas se articularía en dos niveles:
213. **Asociación con el Gobierno central.** Este nivel implicaba un complejo tejido institucional: i) la coordinación general con el MEF como punto principal de entrada en el país; ii) el establecimiento de relaciones con nuevas instancias, como la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (antiguo SENPLADES), y los ministerios coordinadores; y iii) la continuidad de la relación estratégica con los departamentos sectoriales a cargo de la implementación de los proyectos (MAG, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Instituto de Economía Popular y Solidaria).
214. **Asociación con Gobiernos autónomos descentralizados.** El marco político e institucional del Ecuador comportaba “colaborar de una u otra forma en la gestión de desarrollo rural con los gobiernos autónomos descentralizados a nivel provincial, municipal, cantonal y parroquial, además con las mancomunidades que puedan establecerse. Estas relaciones de trabajo se establecerán en coordinación con el ministerio rector competente”.
215. A su vez, el COSOP explicitó la importancia del diálogo sobre políticas, estipulando que el FIDA continuaría participando en el diálogo sobre políticas rurales a través del Grupo Diálogo Rural. Este es un foro organizado en coordinación con el MAG, que trata de influir en las políticas para que se comprenda mejor el papel del sector rural y de la agricultura, así como su importancia para el desarrollo de la economía

¹²⁶ FIDA, Oficina de Evaluación Independiente (2014). Evaluación del Programa en el País – República del Ecuador. Roma.

y la sociedad. El Grupo de Diálogo Rural ofrece un espacio único para debatir con todos los actores anteriores temas rurales de relevancia para el Gobierno, el FIDA y sus asociados. Lo más importante y evidenciado por diferentes actores es la independencia de este tipo de espacios.

216. **Asociación con agencias de cooperación y el sector privado.** En el COSOP 2004-2013, se identificaron de manera general a organizaciones no gubernamentales, con un énfasis en las que operaban en el sector financiero rural, y el sector privado, representado por organizaciones de productores y empresas multinacionales extractivas. Una colaboración con ambos implicaba realizar un esfuerzo desde la política pública para normar su rol, su actuación y la resolución de conflictos. Se listaron a donantes internacionales, en primera instancia el Banco Mundial, con el que el FIDA había tenido una experiencia compleja en el caso del Proyecto de PRODEPINE, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, las agencias de Naciones Unidas y bilaterales, y el Fondo Ecuador Canadá de Desarrollo, el cual proponía un modelo de relación con las empresas privadas (telecomunicaciones y petróleo). Se incluyó el cuadro de potencialidades de sinergias, que resultaban ser altas y moderadas en un buen número de casos.
217. En el COSOP 2014-2018 se afirmó haber tomado en consideración el nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2018 en el Ecuador, alineando el programa del FIDA en el país con el resultado 5, "desarrollo económico sostenible y equitativo". Igualmente se planteó que se continuaran "fortaleciendo los lazos con los bancos multilaterales de desarrollo, así como con las agencias bilaterales que trabajan en el desarrollo rural, en particular, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Cooperación Técnica Belga la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)". Es evidente la desaparición del sector privado y las organizaciones no gubernamentales, que son abordadas desde la lógica de la llamada "sociedad civil". El FIDA tiene una red activa de colaboración con asociados no gubernamentales, con los que mantiene intercambios formales e informales. Entre estos asociados vale la pena mencionar el Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, el Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio*, la Fundación Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos, la Red Financiera Rural, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador¹²⁷. La revisión del COSOP no trata el tema de las asociaciones.
218. **Construcción y fortalecimiento de alianzas vinculadas al diálogo político.** Como se pudo apreciar, en los COSOP se planteó un amplio abanico de entidades, en todas las esferas. Sin embargo, no se establecieron ni prioridades ni rutas para forjar o fortalecer alianzas que contribuyeran al logro de los objetivos del programa en el país. A nivel del Gobierno central, se confunde el alineamiento de parte del FIDA en relación con los planes y las políticas públicas, elemento muy necesario, con los arreglos operativos para la ejecución de los proyectos. Por supuesto, los dos planos están conectados, pero requieren de contrapartes, espacios e instrumentos diferentes. De ahí que el Grupo de Diálogo Rural sea clave, confirmando su rol "único" en el diálogo sobre políticas. En la implementación, al contrario, se manifiesta toda la debilidad de un escenario en el que el poder ejecutivo nacional cambia continuamente, tanto en su estructura como en sus responsables. Lo anterior complejiza la continuidad de la relación con el FIDA y, por supuesto, dificulta notablemente la puesta en ejecución de la cartera crediticia.

¹²⁷ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2014): "COSOP 2014-2018". Roma. FIDA, pág. 10.

219. Se resaltan las contribuciones monetarias de los GAD a los proyectos productivos del PBVTR, sin que ello signifique necesariamente una incidencia política. Actualmente existen nuevas oportunidades para participar y realizar propuestas en el marco de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial previstos para el trabajo que se realizará a futuro. Lo anterior implicaría no sólo un acercamiento y una interlocución proactiva con cada GAD del área de cobertura de los proyectos apoyados por el FIDA, sino también con entidades aglutinadoras, como el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
220. **Coordinación con agencias de cooperación y alianzas con sector privado.** En ambos COSOP, se presentaron listados que diagnosticaban la presencia institucional de la cooperación internacional y nacional. Sin embargo, no se identificaron áreas prioritarias ni mecanismos que garantizaran mínimamente la creación o el fortalecimiento de iniciativas en asociación, acompañadas o no por convenios o cofinanciamientos. Tampoco se entiende bien *a posteriori* lo que significaba "la red activa de colaboración con asociados no gubernamentales", puesto que no parece coincidir con el Grupo de Diálogo Rural.
221. El abordaje hacia el sector privado es solo mencionado, cuando se debería haber tomado algún tipo de posición y acciones, puesto que las empresas y corporaciones juegan un rol relevante en un país como Ecuador, en particular por su presencia en el sector agroalimentario y productivo rural, así como a nivel territorial, por la actividad extractiva. Al analizar la cartera crediticia, es evidente que parte de los problemas de la comercialización deriva de un insuficiente conocimiento de los actores y mecanismos de acceso a mercados diferenciados, locales, nacionales y de exportación. No se trata sólo de establecer alianzas entre productores de pequeña escala y empresas, sino también de entender la evolución del sector privado, en aspectos consustanciales a la agricultura orgánica y biológica, los productos con sellos de origen, el turismo rural y de la naturaleza, la responsabilidad social y el ámbito territorial, entre múltiples aspectos relevantes para los proyectos del FIDA. Por lo tanto, una incorporación más sustancial del diálogo con el sector privado es clave también para innovar y diversificar en lo que a cadenas de valor se refiere.
222. Con los antecedentes mencionados, no sorprende que las autoevaluaciones e informes no presenten de manera sustantiva los avances en la estrategia de asociación, porque esta no existe como tal y, por lo tanto, no es posible encontrar resultados documentados en términos de su diversificación o de las contribuciones de los diferentes socios al logro de los objetivos del COSOP.
223. **Calificación de la creación de asociaciones.** Se evidencia todavía una brecha importante entre los ámbitos y las oportunidades planteadas en los COSOP y la implementación en el tema de creación de asociaciones. Además, no se están aprovechando al máximo las oportunidades que existen, como las que se derivan de las donaciones. Adicionalmente, en particular con el sector privado y la academia, se sigue con enfoques tradicionales, que no permiten identificar las nuevas experiencias que se están generando en estas esferas y que podrían alimentar los proyectos apoyados por el FIDA. Es por ello que se califica la creación de asociaciones como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

C. Involucramiento del FIDA en el diálogo sobre políticas a nivel de país y actuación normativa

224. Según el Acuerdo de Armonización revisado en marzo de 2017, la actuación normativa de los países "se considera un proceso por el cual el FIDA colabora, de manera directa e indirecta, con los gobiernos asociados y otros interesados a nivel nacional a fin de influir en las prioridades normativas o en la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas oficiales que perfilan las oportunidades para lograr una transformación rural inclusiva y sostenible".

225. En el COSOP 2014-2018, se planteó la necesidad de “fortalecer actividades no crediticias, con énfasis en el diálogo de políticas en el marco de los lineamientos estratégicos y prioridades para el país. La futura estrategia del FIDA debe ser elaborada teniendo en cuenta el limitado papel del FIDA como donante desde el punto de vista financiero en el país y el estatus del Ecuador como país de renta media alta. En estas circunstancias, la asistencia financiera no debería ser la dimensión más importante de la asociación entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador. Más bien, este apoyo, además de asegurar la más alta calidad de las operaciones, debería anclarse en: i) contribuir al diálogo de políticas aprovechando un momento oportuno en el que existe una clara voluntad política del Gobierno de apoyar la agricultura a escala comunitaria en aportar enfoques innovadores; y ii) invertir en la gestión del conocimiento”¹²⁸.
226. Se muestra una alineación del COSOP y la cartera del FIDA con las políticas públicas del Gobierno del Ecuador al momento del diseño. Sin embargo, en períodos más recientes, el diálogo se ha concentrado mayormente en la efectividad y operación de la cartera crediticia, por las falencias que existen en este nivel y que han sido analizadas anteriormente.
227. Aun así, se ha podido relevar, como señalaba el COSOP 2014-2018, que existe un espacio “único”, representado por el Grupo de Diálogo Rural, que es fruto de dos donaciones del FIDA al RIMISP y ejecutado por la oficina de Ecuador. El Grupo de Diálogo Rural ofrece una experiencia y un método de reflexión, análisis y construcción de consensos, a partir de información sólida y validada, que desemboca en resultados concretos para los ámbitos de las políticas públicas, las estrategias corporativas y la atención a grupos poblacionales en desventaja, como los jóvenes.
228. A continuación, se muestran ejemplos de resultados tangibles del Grupo de Diálogo Rural, aunque existen otros resultados intangibles, no menos importantes para el Ecuador. Resultados tangibles son la cultura de diálogo respetuoso y propositivo; la articulación pública (nivel nacional y subnacional) con el sector privado de los pequeños productores y empresarial; el reconocimiento a los jóvenes como actores del agro con voz propia. La participación directa de los ministros, viceministros y subsecretarios en las sesiones del Grupo da cuenta de que valoran este espacio de diálogo, donde cada sesión nunca baja de los 30 a 40 participantes. Estos incluyen a representantes de asociaciones de pequeños productores, jóvenes rurales, ministerios, gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, cooperativas, universidades y expertos.
229. **Ejemplos de resultados del Grupo de Diálogo Rural.** A nivel de incidencia, están: i) el apoyo en la gestación y orientación estratégica del nuevo BanEcuador, en sustitución del Banco Nacional de Fomento; ii) la transformación de los Planes de Mejora Competitiva en una política de Estado (en la actualidad se han elaborado planes con acuerdos interministeriales y Decreto Presidencial para 9 cadenas de valor: arroz, maíz, banano, palma aceitera, plátano, maracuyá, mango, quinua y cacao, y se encuentra en diseño avanzado el de ganadería; y iii) el análisis de la negociación del Acuerdo Comercial con la UE, tanto de las ventajas comerciales como de las medidas compensatorias frente a los riesgos.
230. A nivel de priorización en educación técnica y emprendimientos, son ejemplo: i) el mejor conocimiento sobre los jóvenes rurales; ii) la estrategia nacional de educación técnica; iii) las alianzas con colegios técnicos agropecuarios y empresas; iv) las ferias nacionales de emprendimientos de jóvenes rurales; v) las giras de aprendizaje, y vi) la creación de la Red Nacional de Jóvenes Emprendedores Rurales (RENAJER).

¹²⁸ FIDA (2014): COSOP 2014-2018. Apéndice V Acuerdo en el punto de Culminación EPP". Pág. 16.

231. La RENAJER se constituyó en junio de 2018, con cerca de 200 emprendedores registrados en las categorías de agropecuarios, procesamiento (valor agregado), turismo-gastronomía-artesanías y otros servicios rurales. La RENAJER representa un cambio importante en la institucionalidad, porque es el interlocutor de la sociedad civil frente al Estado central y los GAD; cuenta con una media docena de aliados estratégicos, posee ya su página web y levanta su base de datos para un catálogo digital.
232. Si bien el Grupo de Diálogo Rural ha sido el instrumento por excelencia del diálogo sobre políticas en Ecuador, como se verá en la siguiente sección, otras donaciones tienen o podrían tener un rol importante en algunas de las temáticas del programa en el país y de la cartera crediticia.
233. Es muy importante subrayar que el FIDA tiene la oportunidad de poder fortalecer su rol en las políticas públicas al ser considerado por el Gobierno del Ecuador un actor muy importante en el ámbito del desarrollo rural del país, ya que no existen muchas agencias que inviertan en este sector.
234. **Calificación para el diálogo sobre políticas entre el FIDA y el Gobierno del Ecuador.** Los COSOP enumeraron una serie de áreas posibles para la participación en el diálogo sobre políticas, pero en la práctica estas se limitan a nivel operativo o de ejecución del proyecto. En un país de renta media como Ecuador, el potencial del FIDA de participar en cuestiones relacionadas con el diálogo sobre políticas es mucho mayor y debería de aprovecharse y fortalecerse. Si bien existen resultados positivos puntuales, en general se evidencia la necesidad de un mayor diálogo e incidencia. Se califica el diálogo sobre políticas como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

D. Donaciones

235. En el período considerado para la evaluación, existieron nueve donaciones por un valor total de USD 13,9 millones, con un abanico amplio y diverso de instituciones: cuatro directas solo a Ecuador y cuatro de carácter regional (véase el anexo V).
236. En general, se nota una cierta continuidad de las donaciones del FIDA, por lo menos en el caso de algunas instituciones de la sociedad civil, como el RIMISP, Fundación ACUA y Slow Food. Pese a los cambios de oficiales de programas, responsables de las temáticas y directores en la División de América Latina y el Caribe, y los tiempos relativamente largos de revisión y ajustes de las propuestas antes de la aprobación, por lo general, los donatarios perciben la existencia de un diálogo bastante fructífero con el FIDA. En algunos casos, se nota además una transición hacia donaciones de gran cuantía¹²⁹, luego de un período inicial de conocimiento entre el Fondo y los donatarios. La donación (de gran cuantía) del FIDA puede representar un porcentaje importante del presupuesto anual de los donatarios que, sin embargo, mostraron en el pasado poder seguir sin el aporte del FIDA (o sea tienen una cartera de donantes bastante interesante, aunque la situación puede cambiar muy pronto con la reducción drástica de agencias en América Latina y el Caribe).
237. Esta continuidad no ocurre en donaciones *ad hoc* con instituciones gubernamentales, puesto que las mismas han sido empleadas más para apoyar aspectos específicos del contexto o de un proyecto *ad hoc* (por ejemplo, Plan Ecuador). En las donaciones que no son de país, se puede llegar a un mayor valor agregado al sumar una visión regional e internacional, involucrando a distintas divisiones del FIDA. Sin embargo, esta oportunidad, al parecer, puede disminuir el sentido de “apropiación” de la División de América Latina y el Caribe, en su sede en Roma, cuando la donación incluye a países muy distintos, sobre todo cuando son de diferentes continentes (por ejemplo, al comienzo de esta evaluación, no se vio

¹²⁹Igual o superiores a USD 500.001.

inmediatamente la donación a Slow Food que involucra países de distintas regiones).

238. **Pertinencia de las donaciones.** La mayoría de las donaciones permite enfrentar dimensiones pertinentes al COSOP y los préstamos, ya sea desde el enfoque poblacional (población afrodescendiente; pueblos indígenas) o temático (sistemas agroalimentarios sostenibles; productos símbolo de la agrobiodiversidad; valorización de activos culturales). Los principales componentes de las donaciones están ligados a:
- La gestión del conocimiento (con énfasis en los saberes y prácticas locales empíricas y en procesos de investigación-acción e innovación).
 - La prueba y validación de estrategias locales.
 - La generación y validación de metodologías para el trabajo en territorios que incluyen una visión más integral, ligada a una nueva ruralidad agropecuaria y la multidimensionalidad.
 - El diálogo sobre políticas desde los niveles locales y las redes de los propios actores. Los donatarios, en estos casos, se sienten facilitadores, no protagonistas.
239. Existe la percepción de que el FIDA y el Gobierno del Ecuador aprovechan levemente las donaciones que ponen en la mesa temas innovadores, guiados por la sociedad civil y en escalas pequeñas, y que se podrían ampliar a partir de la validación de enfoques y metodologías.
240. **Articulación de las donaciones y capacidad de "hacer red".** Las donaciones permiten la visibilidad de algunas redes (por ejemplo, pueblos indígenas, jóvenes y población afro), pero no necesariamente se articulan entre ellas. En el caso de la Fundación ACUA y Slow Food, hay mayor coordinación, porque han desarrollado con anterioridad iniciativas compartidas, ambos son socios de la Plataforma Diversidad Biocultural y Territorios, y actualmente coejecutan un proyecto financiado por la Unión Europea (Slow Fish Caribe). No se han detectado relaciones fuertes con otras donaciones del FIDA dentro y fuera del país (por ejemplo, con el RIMISP en la temática de jóvenes y diálogo sobre políticas). Hubo una reunión en abril de 2008 entre donatarios del FIDA en Guatemala, que permitió ampliar el conocimiento mínimo entre ellos, pero esto aún no ha generado nuevas iniciativas colaborativas ni un acercamiento alrededor de temáticas y metodologías. Los donatarios tienden a ver que la articulación general entre donaciones no sería particularmente necesaria, ya que "cada uno se centra en su agenda". Sin embargo, es evidente que se desperdician oportunidades.
241. **Conexión de las donaciones con la cartera crediticia.** La conexión se ha dado con algunas donaciones (por ejemplo, FMAM, ASAP, el Centro Internacional de la Papa y RIMISP), pero es en general débil. Es bastante común que los donatarios no conozcan a fondo los COSOP ni las operaciones en los mismos países de intervención. Y tampoco el FIDA y el Gobierno del Ecuador conocen suficientemente cuánto y cómo las donaciones podrían aportar a su cartera de inversiones. Al parecer hay diálogo con los oficiales de programas del FIDA que favorecen contactos y acercamientos, pero, luego de las conversaciones, se da un quiebre con las operaciones del Fondo ya que el arranque es lento y complejo en su desenlace. Esto se debe a las coyunturas gubernamentales. En el caso de Ecuador, esta desconexión se hace más evidente también porque no existe una presencia continuativa del FIDA en el país y las mesas temáticas o sectoriales del Gobierno del Ecuador con las agencias de cooperación son bastante débiles o directamente inexistentes.
242. Durante la evaluación, se detectaron algunos de los temas que podrían ser particularmente útiles para estimular un diálogo sobre préstamos y donaciones

entre el Gobierno del Ecuador, el FIDA e instituciones de la sociedad civil y que serían:

243. **Una mayor articulación pública-privada y nuevas estrategias de alianzas, con un mejor uso de la red de socios.** Innovaciones y escalamiento son factores clave que van de la mano e incluyen una mirada más allá del agro, hacia la nueva ruralidad, de bienestar, de distintas dimensiones y de un abordaje hacia activos naturales y culturales. La multidimensionalidad del enfoque territorial favorece la inclusión de iniciativas que otorguen valor a las identidades, las culturas y los agroecosistemas (incluyendo un mayor trabajo alrededor de la economía creativa y la economía de la cultura), con mayores incentivos para los jóvenes rurales, en una lógica de dinamización de mercados urbano/rurales.
244. **Una mayor incidencia, desde la política macro a políticas más concretas, con participación de los gobiernos locales.** Es importante no confundir el aporte de este tipo de donaciones con consultorías *ad hoc*, aun cuando éstas toman la forma de una donación. Las consultorías, como ya se mencionó en otras evaluaciones de la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA, no pueden sustituir la presencia del Fondo en el país, ni iniciativas colaborativas y en red que permiten una construcción social y política de la masa crítica de conocimientos y capacidades, y su movilización para el diálogo y el cambio. Esta dimensión más colectiva y de construcción de mediano-largo plazo no puede ser sustituida por asesorías, aunque sean de alto nivel o muy especializadas.

Observaciones principales

- Las **actividades no crediticias** cobran mucha relevancia en un país como Ecuador. Su adecuado diseño y su mayor aprovechamiento siguen representando un reto para el FIDA y el Gobierno del Ecuador, tanto en función del cumplimiento de los indicadores de desempeño de las operaciones y su impacto en la pobreza rural, como para la visibilidad y la proyección del programa en el país en su conjunto.
- La **gestión del conocimiento** en Ecuador no se basa aún en un sólido y articulado sistema que permita extraer lecciones e innovaciones, tanto de la cartera crediticia como de la no crediticia y, en particular, aprovechar mejor las donaciones. El seguimiento está calibrado sólo para la gerencia de proyectos y se presenta una estrategia comunicacional débil que, en el diseño del COSOP, se asociaba a la gestión del conocimiento.
- Es preciso definir también una **estrategia para la construcción y el fortalecimiento de alianzas y redes**, puesto que es un elemento clave para la visibilidad y el posicionamiento del FIDA en el Ecuador, y para que el diálogo sobre políticas y la gestión de conocimientos permitan no solo una mejor ejecución de las operaciones corrientes, sino también nuevos diseños innovadores y pertinentes.
- Se ha realizado el **diálogo sobre políticas**. Sin embargo, el rol central lo ha desempeñado el Grupo de Diálogo Rural, a través del RIMISP. Otras donaciones podrían contribuir también a ello si se lograra articularlas mejor, en una lógica de construcción social y colectiva de mediano-largo plazo.
- En general las **donaciones** fueron pertinentes, temática y metodológicamente, pero se aprovechan insuficientemente. Existe una oportunidad de mejorar el uso estratégico y articulado de los métodos y resultados de las donaciones en función de aspectos consustanciales al diseño e implementación del COSOP y los préstamos. Entre ellos están: i) la gestión del conocimiento; ii) el diálogo sobre políticas; iii) el desarrollo de capacidades; iv) la articulación interinstitucional, la construcción y el fortalecimiento de alianzas; y v) las estrategias consensuadas orientadas a la inclusión y el empoderamiento de grupos poblacionales en condiciones de desigualdad.

V. Desempeño de los asociados

A. FIDA

245. En el periodo analizado en la evaluación (2009-2019), se muestra una situación contradictoria con brechas importantes entre el diseño y la ejecución. Por un lado, hubo la suficiente flexibilidad por parte del FIDA para superar los problemas detectados en el primer COSOP e ir elaborando COSOP cada vez más coherentes con las prioridades del Gobierno del Ecuador, en particular el último (2014). Se muestra un alineamiento con las políticas gubernamentales de la época y, al mismo tiempo, pautas innovadoras de desarrollo rural territorial, orientado a la superación de la pobreza a través de propuestas de diversificación rural con inclusión social. También se van plasmando conceptos de reconocimiento y respeto de las identidades y del patrimonio cultural, expresiones de las diversidades del país coherentes con los planteamientos gubernamentales de esa época.
246. En términos generales, el FIDA apoya diseños de proyectos acordes con la orientación del COSOP y del Gobierno del Ecuador. También se ha identificado una coherencia general de las donaciones al respecto, así como una apuesta a actividades no crediticias que debían convertirse en una importante contribución al conjunto del programa en el país.
247. Sin embargo, los procesos y resultados analizados durante la evaluación manifiestan complicaciones que se han agudizado. En primera instancia, la eficiencia de la cartera crediticia es lenta, transcurriendo un tiempo excesivo entre la aprobación de los préstamos y el comienzo de su efectiva ejecución. Lo anterior implica llegar a situaciones críticas en las que se debería gastar un presupuesto quinquenal en la mitad del tiempo, poniendo presión sobre los contextos y actores territoriales, acelerando de manera innatural procesos que necesitan respetar sus propios ritmos de maduración y dirigiendo las inversiones a obras que permitan aumentar el gasto. En segunda instancia, la riqueza temática y la pertinencia de los enfoques que animan el COSOP y los diseños de proyectos se van perdiendo en la implementación como consecuencia de lo anterior, y también porque resulta más fácil operar proyectos más clásicos vinculados a determinadas cadenas de valor que aplicar un enfoque territorial complejo.
248. Un factor que no contribuye a incrementar la coherencia entre el diseño y la implementación es la separación entre la cartera crediticia y la no crediticia, ya que existe un bajo canal de comunicación entre ambas, restando eficiencia y eficacia al seguimiento que se realiza. Este seguimiento permitiría generar lecciones aprendidas y conocimientos útiles, influir en los debates sobre políticas y desarrollar capacidades más estructurales en los actores locales y los equipos de los proyectos.
249. Hubo cambios en el tipo de gestión por parte del FIDA, entre disponer de un consultor de enlace en Ecuador con una gerencia en Roma, hacia una gerencia que se ocupa solo parcialmente del país y que opera desde Lima, con visitas periódicas. Actualmente, se cuenta también con una consultora fiduciaria para los temas administrativos, que actúa además como oficial de enlace a tiempo parcial. Se muestra, asimismo, una cierta continuidad de consultores que apoyan el diseño y monitoreo de los proyectos. En total, para el PVBTR, se han contabilizado más de 21 misiones de supervisión y apoyo a la implementación. Estas misiones daban seguimiento al cumplimiento del acuerdo de financiación y los procesos de desembolso. Además, la cartera también se ha visto favorecida por misiones y apoyos técnicos en temas específicos, como medio ambiente, cambio climático y aspectos fiduciarios.
250. El FIDA es un actor importante por sus aportes al presupuesto del sector agropecuario, no sólo por las operaciones pasadas, sino también por las nuevas que el Gobierno del Ecuador está solicitando. El Fondo podría incluso responder

más allá de este sector al ser considerado, como ya se señaló, la agencia que, por excelencia, se ocupa de desarrollo rural, cuando otras agencias bilaterales y multilaterales ya no lo hacen. Sin embargo, hace falta **una mayor presencia estratégica continuativa en un país** en el que: i) ha habido cambios importantes en el Gobierno, condicionando el desempeño de las operaciones; y ii) se requiere de una mayor incidencia del FIDA para acompañar estratégicamente las gestiones de Gobierno, así como los debates sustantivos de las políticas públicas. El hecho de no tener esta presencia técnica y político-programática continuativa, resta visibilidad y posicionamiento al FIDA, lo cual afecta también al desempeño específico de la cartera.

251. La baja institucionalidad actual del FIDA en el país, reduce su capacidad de potencializar su rol en la transformación rural mediante la canalización de recursos en nuevas operaciones, dentro del marco de un nuevo COSOP. Aquello requiere no sólo de habilidades técnicas del FIDA, sino también percepción y capacidad políticas de negociación y acompañamiento al Gobierno del Ecuador, y de construcción de alianzas que permitan una mayor y más continua interlocución e incidencia.
252. **Calificación del desempeño del FIDA.** Hasta la fecha, el FIDA ha apoyado las políticas actuales del Gobierno del Ecuador, a través de un mecanismo flexible y adaptable a nuevas demandas. Estos arreglos institucionales han mejorado desde la anterior evaluación, propiciando un mayor acercamiento, aunque todavía no potencializan totalmente el rol que el Fondo debería tener en apoyo a un país de ingresos medios como Ecuador. Se dan buenos resultados en campo, pero las experiencias no se capitalizan y se reiteran los mismos retos a nivel operativo. Cabe señalar que esta calificación se refiere a la institucionalidad del FIDA y no al desempeño individual del personal, quien ha demostrado siempre un gran compromiso con el desarrollo rural del país. El desempeño del FIDA se califica como **moderadamente satisfactorio (4)**.

B. Gobierno

253. El Gobierno del Ecuador ha impulsado grandes cambios en las políticas públicas que, por supuesto, han influido y siguen influyendo en la relación con el FIDA, como se ha podido constatar en los años trabajados en el país. Lo anterior ha incluido no sólo enfoques y programas, sino también numerosas modificaciones en la composición y características del poder ejecutivo y de prácticamente todas las reparticiones estatales con las que el FIDA debía y debe relacionarse. Un ejemplo es el rol cambiante de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (anteriormente SENPLADES) y su influencia en los programas sectoriales. Adicionalmente, se ha identificado una baja articulación entre los sectores, en particular entre los del ámbito productivo y los ligados a la transformación y comercialización en una lógica de mercado, así como los de economía popular y solidaria. También existen cambios en las autoridades a cargo de la toma de decisiones y en sus equipos operativos de los proyectos.
254. Esta evaluación reconoce el rol que realiza el MEF en la revisión de las carteras y los proyectos. Sin embargo, frente a los cambios antes mencionados y de cara al futuro, se detecta la necesidad de aumentar el seguimiento sistemático y exhaustivo de la cartera del FIDA, lo que permitirá generar informes de cumplimiento e insumos para contribuir a las políticas y los programas públicos, y generar o fortalecer alianzas —dentro y fuera del Estado— orientadas a la maximización de impactos.
255. El Ecuador mantuvo una etapa de auge económico, por lo que el aporte de agencias como el FIDA no fue requerido, a diferencia de la actualidad, en que las donaciones y los créditos se consideraron de utilidad para paliar la escasez de recursos. Sin embargo, en este escenario, la apertura fiscal a contraer créditos es

uno de los temas claves, que debe ser discutido y acordado previamente con el MEF y con la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

256. Pese a que existe una capacidad instalada del Gobierno del Ecuador para el diseño y la ejecución de proyectos del FIDA, no se llega a establecer y compartir el protocolo para hacerlo, sobre todo en el caso de la formulación. De esta forma, muchos de los problemas que se encuentran en materia de efectividad derivan de una inadecuada socialización y construcción de acuerdos en la etapa de diseño.
257. Pese a la normativa y los intentos de descentralización, el Ecuador mantiene cierto grado de centralismo. De esta manera, la evaluación ha detectado oportunidades en los GAD, tanto en términos de cofinanciamientos como en relación con la etapa actual, en la que se están encarando nuevos procesos de planificación multidimensional territorial. En particular, no se ha determinado si el Gobierno del Ecuador estaría realmente disponible y con la suficiente normativa de respaldo para que uno o más proyectos del FIDA puedan ser gestionados a nivel descentralizado. Esta es una de las discusiones que el Gobierno del Ecuador y el FIDA deberían realizar de manera abierta para tomar decisiones conjuntas y transparentes.
258. Sobre este punto, el Gobierno del Ecuador comentó que, conforme a la normativa legal vigente, los GAD pueden endeudarse y gestionar sus proyectos directamente y, de cumplir con los requisitos legales correspondientes, contar con garantía soberana. Adicionalmente, menciona que existen varios casos de financiamiento bajo esta modalidad que indican que no necesariamente deben hacerlo a través del MEF.
259. La autonomía técnica y financiera de las unidades de proyectos es uno de los elementos de una descentralización que puede facilitar y agilizar la ejecución, haciéndola más pertinente a las diversidades poblacionales y territoriales, y evitando esquemas de proyectos reiterativos y poco sensibles a la construcción de estrategias diferenciadas. Sin embargo, las unidades de proyecto también han sufrido de una alta rotación de personal, incluyendo posiciones de gestión, que retrasan la implementación.
260. Otras discusiones que se deberían encarar abiertamente de manera competente son las relativas a las demandas gubernamentales (por ejemplo, en relación con una cadena de valor convencional que tiene muchas contraindicaciones en cuanto a sostenibilidad e inclusión) y la posición del FIDA relativa a la focalización en productores pobres de pequeña escala, la transformación e innovación rural, la lucha contra la desigualdad de género, generacional y étnica. La pregunta que surge es: ¿dónde y cómo se decantan las demandas y se llega a acuerdos que implican un rol del FIDA más proactivo, basado en su experiencia internacional y la consideración de las prioridades y demandas descentralizadas?
261. **Calificación del desempeño del Gobierno.** Se evidencia un escenario de cartera crediticia en el Ecuador que presenta retrasos en la efectividad y escasa apropiación de las operaciones apoyadas por el FIDA en función de sus aportes a las políticas y los programas públicos. Pese a las declaraciones de la importancia del FIDA para el desarrollo rural, en los hechos, no se evidencia que el Gobierno priorice la relación con esta agencia facilitando un buen desempeño de su cartera. El desempeño del Gobierno se califica como **moderadamente insatisfactorio (3)**.

Observaciones principales

- Si bien existen oportunidades en distintos niveles, el desempeño del FIDA y del Gobierno se ven afectados por no contar con un procedimiento consensuado, sistemático y transparente para el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de la cartera crediticia.
- No se ha encontrado aún un tipo de gestión que viabilice, aun sin tener propiamente una oficina, una presencia consolidada del FIDA en el país y que permita al Fondo convertirse en un referente para la discusión y la toma de decisiones sobre políticas, incluyendo aquellas que conciernen directamente la priorización de agendas temáticas para los nuevos proyectos. No son evidentes diálogos directos y continuos entre el Gobierno y el FIDA que permitan llegar a consensos y compromisos reales para la estrategia en el país y la cartera futura.

VI. Síntesis de los resultados de la estrategia del programa en el país

262. A continuación, se analiza la estrategia y operaciones del FIDA durante el período de la EEPP. En esta evaluación que cubre el período 2009-2019, corresponde considerar el COSOP 2004-2013 y el COSOP 2014-2018, recientemente ampliado al 2021, y la primera EPP del 2014. A partir de la información presentada anteriormente en esa sección, se retoman los hallazgos de la EPP 2014 y estos se examinan a la luz de los análisis de los capítulos anteriores y de la teoría del cambio que se preparó para esta evaluación. La evaluación se focaliza en la pertinencia y eficacia.
263. **Desempeño del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales, COSOP. Pertinencia.** La EPP 2014 identificó algunos elementos clave que es oportuno recordar aquí por las implicaciones que tienen en la actualidad. Si bien el contexto del país cambió radicalmente en 2008 y el COSOP 2004 consecuentemente perdió completamente vigencia, el FIDA decidió no preparar un nuevo COSOP, considerando prudente esperar para tomar en cuenta estos cambios. Sin embargo, a partir de 2008-2009, se readecuó la cartera de los proyectos a la nueva estrategia de gobierno, en particular diseñando un nuevo programa (el PBVTR) altamente pertinente con los recientes planes gubernamentales. La readecuación incluyó el cambio de algunas de las agencias ejecutoras para los proyectos en curso, ajustándose a la nueva política de la economía popular y solidaria y a la nueva Estrategia del Buen Vivir.
264. Este desfase tuvo consecuencias importantes. La ausencia de un COSOP actualizado, que considerara tanto las demandas del Gobierno del Ecuador como el valor añadido del FIDA en Ecuador¹³⁰, impuso limitaciones al potencial del programa, puesto que: i) faltó una estrategia común consensuada (COSOP), generando factores de inestabilidad en las relaciones con el Gobierno y en las agendas y acuerdos que se podían o no se podían cambiar; ii) la cartera de proyectos quedó desprovista de una estrategia actualizada que permitiera definir y acordar aspectos clave, como los tipos de innovación necesarios, las estrategias de ampliación de alcance o la adecuación de instrumentos no crediticios y de asociación; iii) no se dispuso de un marco para la gestión de resultados que permitiera mejorar el seguimiento del desempeño, medir el impacto y promover la rendición de cuentas. Un nuevo COSOP habría tomado en cuenta el rol de las diversas instituciones involucradas en el programa del FIDA, elemento que hubiera podido influir positivamente en la reestructuración de la cartera de proyectos (por ejemplo, el rol de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y de otras agencias ejecutoras). Este análisis de la EPP 2014 provee importantes lecciones aprendidas que, en principio, fueron consideradas en el siguiente COSOP.
265. En agosto del 2018, el FIDA realizó una misión de revisión de los resultados del COSOP. Se partió de la aseveración de que el COSOP 2014-2018 estaba alineado con las prioridades del Gobierno, especialmente el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y la nueva Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza. Consideradas "sus ventajas comparativas en el país y su experiencia general en la región, el FIDA podía ayudar a diversificar los medios de subsistencia rurales promoviendo enfoques empresariales asociativos que generen ocupación y mayores ingresos, e impulsen las economías rurales locales"¹³¹.

¹³⁰ El "FIDA dispone de una oportunidad única de demostrar su valor agregado para apoyar un conjunto de políticas nacionales integradoras mediante un enfoque más programático" y "puede apoyar este proceso (de soberanía alimentaria) en un momento en el que la agricultura familiar y comunitaria, en el contexto del desarrollo territorial, la descentralización y las normas sobre la participación ciudadana recientemente establecidas por ley, cuenta con un apoyo político considerable". Observaciones del presidente del PBVTR, EPP 2014, FIDA, pág. 68.

¹³¹ Ecuador. Revisión de resultados del COSOP. Informe principal y apéndice. FIDA (octubre de 2018), pág. 6.

266. Los resultados de esta revisión incluyen elementos del nuevo PND 2017-2021 relevantes para el COSOP del FIDA:
- El Eje 1 del PND 2017-2021 incluye combatir la pobreza en todas sus dimensiones, garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial, generar capacidades y oportunidades con equidad de género e intergeneracional, combatiendo la malnutrición y desnutrición, con articulación y corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno, el sector privado y actores de la economía popular y solidaria, y reconociendo la diversidad cultural y social. Se reafirma el cambio de matriz productiva para favorecer la transformación y diversificación, y como base para la generación de empleo e ingresos, garantizando la conservación y el mantenimiento de los recursos naturales.
 - En el Eje 2 se establece impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria, y desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural¹³².
267. En esta evaluación se coincide parcialmente con la revisión efectuada respecto a alineación y coherencia de los objetivos estratégicos en términos conceptuales y políticos generales. Los mayores retos se identifican no tanto en su diseño, sino también en su operación, siendo preciso acumular lecciones aprendidas que puedan influir fuertemente en el nuevo COSOP. Entre estos retos, se señalan los siguientes.
268. **La prioridad geográfica.** No está definida claramente en términos territoriales, encontrándose por lo tanto una amplia dispersión de las operaciones del FIDA en el país, que se podrá incrementar aún más con el proyecto en fase de diseño, potencialmente focalizado en la provincia de Guayas. Tampoco se usa un criterio vinculado con la presencia de instituciones y agencias con las que se podrían constituir alianzas, o en su defecto, con la ausencia de una importante presencia institucional allá donde el FIDA podría hacer la diferencia. No son evidentes medidas reactivas para enfrentar los riesgos de seguridad que han surgido en una provincia como Esmeraldas.
269. **La focalización poblacional y las estrategias diferenciadas.** Se sigue enfatizando a los grupos con mayor pobreza y desigualdad. Sin embargo, esta evaluación mostró una distancia entre los planteamientos presentes en los diseños del COSOP y los proyectos y su efectiva ejecución. Los factores más problemáticos vinculan la falta de diagnósticos, líneas de base y estrategias realmente diferenciadas para impulsar y hacer sostenible en el tiempo la inclusión social.
270. **La articulación entre un enfoque de sector, rubro o cadena y el enfoque territorial.** El COSOP y los diseños de los proyectos se acercan a un enfoque territorial. La operación se revela bastante más tradicional y sectorial, alrededor de cadenas de valor, que, además, muestran falencias en la fase final de transformación y comercialización.
271. La mezcla de instrumentos en el programa del FIDA en el país hace que existan muchas oportunidades para una mayor conexión entre préstamos, donaciones y, en general, actividades no crediticias. Sin embargo, ni el FIDA ni el Gobierno del Ecuador las están aprovechando al máximo.
272. Las disposiciones para la gestión del programa en el país, tanto las de FIDA como las del Gobierno del Ecuador, y la falta de presencia física del Fondo en este país son dos temas que aún no se han solucionado.

¹³² En la revisión del COSOP de 2018, el FIDA (pág. 7) señala también: "El PND 2017-2021 destaca que la medición de la pobreza debe ser analizada bajo algunas consideraciones, principalmente culturales, que no coinciden con la forma estandarizada de definirla, justificando la aplicación de estrategias diferenciadas".

273. **El seguimiento de resultados.** Es un problema que se evidencia en el informe, porque, en general, su enfoque y los métodos del seguimiento no logran levantar, procesar y analizar información útil para que la gerencia de los proyectos, las políticas y los programas públicos puedan identificar lecciones y buenas prácticas que se deberían debatir con los actores participantes en los proyectos para buscar respuestas y optimizar recursos.
274. En términos generales hubo un aprendizaje del FIDA respecto a la pertinencia y el alineamiento de los COSOP con los objetivos de desarrollo y las políticas gubernamentales, y una cierta capacidad de efectuar revisiones a lo largo de los procesos. Un buen diseño estratégico del segundo COSOP muestra su pertinencia actual, aun en un contexto de fuertes cambios en Ecuador. La calificación de la pertinencia de los dos últimos COSOP y la revisión del último es moderadamente satisfactoria (4).
275. **Eficacia.** La EEPP del 2014, fue muy crítica respecto a la eficacia del COSOP 2004, señalando que “el grado de avances en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del COSOP es muy limitado debido a la escasa implementación en el terreno” (hasta el 2012). También se mencionaba que el “nivel de operaciones del FIDA en Ecuador ha sido intermitente, con largos lapsos entre proyectos y periodos de baja o ninguna actividad”. El proyecto como principal instrumento de préstamo del FIDA en Ecuador ha demostrado importantes deficiencias¹³³. Desde 2008, se vio una reactivación de la cartera y una gestión más estrecha del FIDA para mejorar la calidad de dicha cartera e incrementar la visibilidad del Fondo en el país.
276. En la revisión del COSOP de 2018, el FIDA muestra que sólo hay dos operaciones (PISL y PBVTR) que se han ejecutado con buenos resultados en línea con los objetivos estratégicos y, parcialmente, con los resultados previstos. De hecho, dichos resultados se han visto afectados notablemente por los atrasos importantes en la efectividad de las otras dos operaciones (FAREPS y DINAMINGA). Esto se debió a “los continuos cambios institucionales en un contexto de débil institucionalidad, largos trámites internos y la obligatoriedad de la validación de todos los proyectos de inversión pública por parte de SENPLADES”¹³⁴. Este análisis implicó que, respecto al marco de gestión de resultados, no se cambiaran los indicadores, pero sí las metas.
277. Un elemento muy relevante que surge es que algunos de los riesgos previstos en el COSOP 2014-2018 se mantienen. Por ejemplo, debido a los recortes de personal dispuestos por decretos y entes rectores, también disminuyeron las oportunidades de coordinación entre instituciones y dentro de cada una. Además, por no integrar la gestión de riesgos adecuadamente, los riesgos asociados con la reducción del gasto público, por el Decreto de Austeridad y la limitación al endeudamiento por parte de la Administración central, no se han identificado las medidas para mitigar sus efectos sobre la implementación de la cartera del FIDA. El Fondo propuso recientemente al MEF nuevas operaciones con los GAD que tuvieran capacidad de endeudamiento, pero la negociación en esta esfera todavía no logra los resultados esperados.
278. Las lecciones que provienen de la implementación del COSOP, según la revisión efectuada por el FIDA, en términos de gestión, valor añadido, desarrollo rural y enfoque de equidad de género, se retoman, integran y amplían en el marco de esta evaluación, a partir de lo ya señalado en la sección anterior sobre pertinencia.
279. **Gestión.** Como se ha analizado en la sección V (Desempeño de los asociados), se presentan problemas reiterativos que necesitan protocolos y mecanismos entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA, orientados a garantizar la efectividad de las

¹³³ Evaluación del programa en el país, Ecuador 2014, pág. 73.

¹³⁴ Revisión de Resultados del COSOP Ecuador. Informe principal y apéndice. FIDA, octubre de 2018, pág. 10.

operaciones y un buen seguimiento de estas. Además, se necesita ir más allá del "instrumento proyecto".

280. **Valor añadido.** Debido a que muchos donantes y entidades internacionales están cerrando su cooperación para el desarrollo rural en el país, reorientando sus fondos a otros sectores, el valor añadido del FIDA en el Ecuador está aumentando. El Fondo, a través de los COSOP y el diseño de los proyectos, así como con las actividades no crediticias, muestra que puede aplicar sus conocimientos acumulados y responder a las necesidades del sector rural, como en el caso de la ampliación de su apoyo al sector no agrícola (FAREPS) y a la comercialización de productos selectivos (DINAMINGA). Además, presenta una mayor flexibilidad que otras agencias.
281. Sin embargo, el FIDA, por no ser suficientemente visible y no estar bien posicionado en el Ecuador, no se perfila como un actor influyente y catalizador, desaprovechando muchas de las oportunidades que vienen incluso de las donaciones en términos temáticos y metodológicos. Esto resta capacidad para una interlocución que no sirva solo para identificar y tomar en cuenta las demandas del Gobierno del Ecuador y plasmarlas en nuevos proyectos, sino para un aporte real a la discusión crítico-constructiva de las políticas y programas públicos, al escalamiento de proyectos puntuales y al análisis de los resultados e impactos.
282. Hay factores conceptuales y metodológicos que influyen en la eficacia. La pertinencia respecto a objetivos estratégicos macro puede causar una cierta dispersión en las respuestas de los proyectos. Es por ello que se quiere abordar el enfoque territorial y, al mismo tiempo, fortalecer cadenas de valor muy específicas. Se quieren afirmar alianzas con los sectores agroindustriales y agroexportadores, pero sin dejar de priorizar y focalizarse en los grupos pobres y en desventaja, con asociatividades débiles. Se afirma la importancia de las diversidades culturales, pero, en la última fase, este aspecto, que puede ser relevante para economías rurales locales, desapareció, no capitalizándose siquiera los avances de anteriores proyectos del FIDA en el país. Se plantea la competitividad con rubros tradicionales del país y, al mismo tiempo, la resiliencia y sostenibilidad en base a prácticas agroecológicas.
283. Hay evidencias de que todavía falta fortalecer estrategias y rutas operativas que permitan avanzar en procesos de transformación rural inclusiva y sostenible. La forma de ejecución se ha quedado bastante tradicional y no se identifican métodos más recientes que permitan estar a la vanguardia de la investigación-acción, los servicios de asistencia técnica, el desarrollo de capacidades multinivel y el trabajo en red, por mencionar solo algunos de los que suelen ser los componentes o parte de los componentes de los proyectos.
284. **Calificación del desempeño del COSOP.** En conjunto, se califica el desempeño del COSOP como **moderadamente satisfactorio (4)**.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

285. La presente EEPP ha estado orientada por la siguiente pregunta clave: ¿cuál ha sido el valor agregado del FIDA en el Ecuador?, y ¿cuál debería ser su rol y aporte de cara al futuro en un contexto que requiere flexibilidad y capacidad de innovación? En este contexto, la EEPP ha llegado a las conclusiones que se presentan a continuación.
286. La evaluación concluye que el rol especializado del FIDA en apoyo a una transformación rural inclusiva y la promoción del desarrollo rural ha sido y seguirá siendo relevante para el Ecuador, ya que, a pesar de los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, todavía persisten brechas importantes en la incidencia de la pobreza rural.
287. En este contexto, las intervenciones del FIDA y su ventaja comparativa en el apoyo a la diversificación agrícola bajo prácticas agroecológicas y el fomento de emprendimientos como motor de la producción y la seguridad alimentaria de la población son bien valoradas por el Gobierno del Ecuador, en tanto que pertinentes y eficaces.
288. La cartera crediticia generó cambios de prácticas tradicionales, contribuyendo a sensibilizar a los pequeños productores sobre los múltiples beneficios que se generan mediante la aplicación de una agricultura más sostenible, incluyendo el aumento de ingresos rurales no agropecuarios y la protección del medio ambiente. La evidencia indica una clara incidencia de la cartera crediticia en la mejora y la diversificación de los ingresos de las familias productoras participantes; el aumento del capital humano y social, y un impacto importante sobre la gestión de los recursos naturales y en la transversalización de los enfoques de inclusión social y de adaptación al cambio climático.
289. A pesar de los importantes avances y logros alcanzados en términos de disminución de la pobreza, equidad social y protección de los recursos naturales, cabe notar que hay algunas debilidades que quedan por mejorar a nivel de la cartera crediticia, no crediticia y a nivel estratégico.
290. En primer lugar, esta EEPP ha evidenciado que la focalización de los proyectos no ha implementado una estrategia diferenciada (poblacional y territorialmente), lo que ha limitado la identificación de respuestas diferenciadas que generaran un mayor impacto, considerando la gran diversidad étnica, cultural y territorial del país. Aunque esta diferenciación era visible en los COSOP y en los documentos de diseño, la implementación de los proyectos redujo gradualmente su complejidad para focalizarse en cadenas de valor por rubro agropecuario, con un mayor énfasis en la dimensión económica. Por otra parte, no se ha aprovechado la ventaja comparativa del FIDA para brindar un mayor acompañamiento a los emprendimientos y apoyarlos en el aumento de su valor agregado en los eslabones de comercialización y mercadeo, así como en temas de capacidades organizativas y financieras, lo que ha debilitado su sostenibilidad.
291. Esta evaluación reconoce mejores resultados de la cartera crediticia desde la evaluación anterior, así como la introducción de enfoques innovadores en temas de promoción de sistemas agroforestales o el apoyo a procesos de empoderamiento locales, a través del desarrollo de unidades de ejecución territorial. Sin embargo, la cartera sigue experimentando falencias operativas que merman la eficiencia de la misma. Asimismo, se echa en falta una estrategia de articulación entre los proyectos de la cartera crediticia con las actividades no crediticias, lo que limita el aprendizaje a nivel programático.

292. La relación del Fondo con el Gobierno del Ecuador tiene un gran potencial para contribuir a que el país transite por procesos más inclusivos de transformación rural. Sin embargo, hasta la fecha, no ha habido una óptima coordinación con socios estratégicos que puedan apoyar e incidir más en el diálogo sobre políticas.
293. De cara al futuro, el reto es seguir innovando y asumir una posición más activa y eficaz en el diálogo sobre políticas para el desarrollo rural en un país de ingresos medianos como el Ecuador. Al respecto, la evaluación reconoce que es importante operativizar un mecanismo vinculado al Fondo, que permita apoyar este diálogo y al mismo tiempo dar un mayor seguimiento a los resultados claves del programa. Sería además muy relevante reforzar la presencia activa de la Oficina del FIDA en el país y la disponibilidad y apertura del Gobierno de Ecuador para entablar un proceso de diálogo más allá de los temas operativos de la cartera crediticia.
294. Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis desplegado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.

B. Recomendaciones

295. **Recomendación 1. Retomar el enfoque territorial diferenciado en la implementación de los proyectos.** Con la experiencia acumulada, el FIDA está en condiciones de poder diseñar e implementar operaciones crediticias que tengan en cuenta las diferentes dinámicas socioeconómicas, ambientales y culturales en las que es posible influir para su transformación y mejor articulación. Para ello, se debería retomar un abordaje territorial en el que participen los actores locales, las cadenas de valor tengan acceso a mercados diferenciados y se valore el patrimonio biocultural.
296. **Recomendación 2. Potenciar emprendimientos sostenibles.** Siendo los emprendimientos una de las piedras angulares de la cartera del Fondo en el país, se recomienda promover un mayor acompañamiento a los mismos mediante el fomento de estudios de mercado durante la fase de diseño, así como la actualización de los mismos durante su implementación. Estos estudios deberían, entre otras cosas: i) identificar las capacitaciones necesarias para garantizar la buena gestión de los emprendimientos; ii) determinar los socios más pertinentes, y iii) aclarar la estrategia de salida más apropiada para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos más allá del cierre de los proyectos.
297. **Recomendación 3. Reforzar la capacidad de diálogo sobre políticas con el Gobierno del Ecuador con el fin de posicionarse como un socio reconocido en la aplicación de las políticas, las estrategias y los planes relacionados con la transformación rural de los pequeños productores.** De cara al nuevo marco de cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA, es importante afianzar el nicho específico del Fondo en relación con los objetivos de desarrollo de Ecuador. Para operacionalizar esta recomendación, y siguiendo el ejemplo del Grupo de Diálogo Rural, se recomienda potenciar el trabajo realizado por este Grupo o apoyar un mecanismo similar. Este mecanismo tendría un papel más proactivo a nivel cartera del FIDA, reforzando el seguimiento y la evaluación del programa en el país de manera más estratégica.
298. **Recomendación 4. Fortalecer la presencia del FIDA en el país.** Con el objetivo de mejorar la eficacia, eficiencia y focalización de la cartera crediticia y de las actividades no crediticias, se recomienda reforzar el equipo del FIDA en Ecuador. Un mayor acompañamiento técnico y administrativo ayudará a introducir medidas para corregir retrasos y fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación. Además, facilitaría una mayor interlocución con el Gobierno del Ecuador para generar más incidencia. Esto requerirá establecer contactos más allá de los socios tradicionales del sector rural, incluyendo al MPCEIP, los GAD, así como sectores de la sociedad civil, las universidades y el sector privado.

299. **Recomendación 5. Reconsiderar los tiempos para el diseño del próximo COSOP.** El próximo COSOP debe realizar un trabajo analítico más profundo, incluyendo un análisis sobre posibles sinergias y articulaciones dentro de la cartera y con otros socios, más allá de la formulación e implementación de proyectos individuales. La nueva formulación debería considerar el ciclo electoral a nivel nacional para contribuir al diálogo sobre políticas de desarrollo rural en el país y proponer un programa focalizado en las áreas con mayor valor agregado del FIDA con base en los logros alcanzados.

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE

Criterio	Definición*	Obligatorio	¿Requiere una calificación?
Impacto en la pobreza rural	El impacto se define como los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de una intervención de desarrollo. <i>Cuatro esferas del impacto</i>	X	Sí
	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos y activos de los hogares. Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico. El análisis debe incluir una valoración de las tendencias en el ámbito de la igualdad a lo largo del tiempo. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Capital humano y social y empoderamiento. Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, la capacidad colectiva e individual de la población pobre y, especialmente, la medida en que los grupos específicos (p. ej., los jóvenes) han resultado incluidos o excluidos del proceso de desarrollo. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria y productividad agrícola. Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad y la estabilidad de la oferta de alimentos; la capacidad de compra y el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso; los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos; la nutrición se mide por el valor nutricional de los alimentos y la malnutrición infantil. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones y políticas. El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre. 		No
Resultados del proyecto	Los resultados del proyecto se califican con un promedio de las calificaciones otorgadas a la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los beneficios.	X	Sí
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación del diseño del proyecto y la coherencia para el logro de sus objetivos. Se deberá hacer también una valoración de la medida en que los objetivos y el diseño abordan las cuestiones de desigualdad, por ejemplo, considerando la pertinencia de las estrategias de focalización adoptadas.	X	Sí
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención de desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.	X	Sí
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.	X	Sí
Sostenibilidad de los beneficios	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.	X	Sí
Otros criterios relativos a los resultados			
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Medida en que las intervenciones del FIDA han contribuido a mejorar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, por ejemplo, en cuanto al acceso y la propiedad de las mujeres con respecto a activos, recursos y servicios, la participación en la toma de decisiones, el equilibrio de la carga de trabajo y el impacto en los ingresos, la nutrición y los medios de vida propios de las mujeres.	X	Sí

<i>Criterio</i>	<i>Definición*</i>	<i>Obligatorio</i>	<i>¿Requiere una calificación?</i>
Innovación	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA han introducido enfoques innovadores para reducir la pobreza rural.	X	Sí
Ampliación de escala	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA han sido (o es muy probable que sean) objeto de ampliación de escala por parte de gobiernos, organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.	X	Sí
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	Medida en que las intervenciones para el desarrollo del FIDA contribuyen a medios de vida y ecosistemas resilientes. Se presta especial atención a la utilización y gestión del medio ambiente natural, incluidos los recursos naturales —definidos como materias primas empleadas con propósitos socioeconómicos y culturales—, los ecosistemas y la diversidad biológica, con los bienes y servicios que suministran.	X	Sí
Adaptación al cambio climático	Contribución de un proyecto a la reducción del impacto negativo del cambio climático mediante medidas específicas de adaptación o reducción de los riesgos.	X	Sí
Logros generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis y las calificaciones concedidas al impacto en la pobreza rural, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad de los beneficiarios, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la innovación, la ampliación de escala, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.	X	Sí
Desempeño de los asociados			
• FIDA	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, la ejecución, el seguimiento y la presentación de informes, la supervisión y el apoyo a la ejecución y la evaluación del proyecto.	X	Sí
• Gobierno	Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.	X	Sí

* Estas definiciones se basan en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el marco metodológico para la evaluación de proyectos acordado con el Comité de Evaluación en septiembre de 2003, la primera edición del Manual de evaluación examinada con el Comité de Evaluación en diciembre de 2008 y más debates sostenidos con el Comité de Evaluación en noviembre de 2010 sobre los criterios de evaluación y preguntas principales de la IOE.

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

<i>Criterios</i>	<i>PISL</i>	<i>PVBTR</i>	<i>FAREPS</i>	<i>DINAMINGA</i>	<i>Cartera total</i>
Impacto en la pobreza rural	4	4	-	-	4
Desempeño del proyecto					
Pertinencia	4	5	5	5	5
Eficacia	4	4	-	-	4
Eficiencia	4	4	-	-	4
Sostenibilidad de los beneficios	4	4	-	-	4
Desempeño del proyecto^b	4.25	4.25	-	-	4.25
Otros criterios de desempeño					
Innovación	4	4	-	-	4
Ampliación de escala	3	3	-	-	3
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	3	3	-	-	3
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	5	5	-	-	5
Adaptación al cambio climático	4	4	-	-	4
Desempeño de la cartera de proyectos y logros generales^c	4	4			4

^a Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

^b Promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los beneficios.

^c Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a los criterios individuales de evaluación, sino una evaluación general del proyecto, basándose en las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad de los beneficios, género, la innovación, la ampliación de alcance, medio ambiente y gestión de los recursos naturales y adaptación al cambio climático.

Calificaciones finales de la evaluación de la estrategia y el programa en Ecuador

	<i>Calificación</i>
Desempeño de la cartera de proyectos y logros generales^a	4
Actividades no crediticias^b	
Actuación normativa en los países	3
Gestión de los conocimientos	3
Creación de asociaciones	3
Evaluación general de las actividades no crediticias	3
Desempeño de los asociados	
FIDA ^c	4
Gobierno ^c	3
Desempeño de la estrategia y el programa en el país (general)^d	4
Pertinencia	4
Eficacia	4

^a No es un promedio aritmético de las calificaciones individuales de los proyectos.

^b No es un promedio aritmético de las calificaciones de la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y la actuación normativa en los países.

^c No es un promedio aritmético de las calificaciones individuales de los proyectos. El desempeño de los asociados no se incluye en la evaluación general de los logros de los proyectos.

^d No es un promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia y eficacia del desempeño de la estrategia del programa en el país. Las calificaciones de pertinencia y eficacia toman en cuenta la evaluación y las calificaciones de los resultados de la cartera, las actividades no crediticias y el desempeño de los asociados aunque no son un promedio aritmético de estos.

Proyectos financiados por el FIDA en Ecuador desde 1978

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Costo total millones USD	Aporte FIDA millones USD	Cofinanciación millones USD	Contraparte Nacional millones USD	Contribución Beneficiarios millones USD	Aprobación	Efectividad	Cierre	Estado
Proyecto de Desarrollo Pesquero	Desarrollo Pesquero	12,28	0,28	8,30 (Banco Interamericano de Desarrollo)	3,70	-	24-oct-78	01-feb-80	01-dic-83	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Sur de Loja	Desarrollo Rural	18,90	5,25	10,30 (Banco Interamericano de Desarrollo)	3,35	-	13-dic-83	11-oct-85	30-jun-91	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de la Cuenca Alta del Río Cañar	Desarrollo Agrícola	15,79	6,70	4,00 (Países Bajos) 0,65 (Programa Mundial de Alimentos)	4,44	-	12-dic-90	28-jun-91	06-may-94	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural Saraguro-Yacuambí	Desarrollo Agrícola	16,73	12,00	0,80 (Programa Mundial de Alimentos)	3,93	-	03-dic-92	24-may-94	31-dic-01	Cerrado
Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroamericanos	Desarrollo Rural	50,00	15,00	25,00 (Banco Mundial)	6,38	3,61	04-dic-97	02-nov-98	31-dic-04	Cerrado
Proyecto de Desarrollo del Corredor Central	Desarrollo Rural	24,29	14,84	-	6,20	3,25	02-dic-04	25-sep-07	30-sep-13	Cerrado
<i>Proyectos cubiertos por la evaluación de la estrategia y el programa en el País (EPPP) 2019</i>										
Proyecto de Desarrollo en Ibarra-San Lorenzo	Desarrollo Rural	19,96	12,79	2,70 (Fondo Mundial para el Medio Ambiente)	2,45	2,02	15-sep-09	04-mar-11	30-mar-17	Completado
Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales	Desarrollo Rural	68,97	17,30 10,00	15,00 (España)	20,75	5,92	15-sep-11	30-may-12	31-dic-18	En proceso
Proyecto de Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria –FAREPS	Crédito Rural	35,97	15,90 4,00 (ASAP)	-	12,00	4,07	07-sep-15	05-sep-17	30-jun-21	En proceso

Programa Dinamizador de Alianzas Inclusivas en Cadenas de Valor- DINAMINGA	Desarrollo Rural	35,16	25,91	-	5,64	3,60	14-dic-16	29-dic-17	31-dic-22	En proceso
Total		160,06	85,9	17,70	40,84	15,61				

Fuente: Base datos del FIDA, GRIPS.

Donaciones financiadas por el FIDA en Ecuador (2009-2019)

Numero de Donación	Nombre	Tipo	Países incluidos	Fecha de efectividad	Fecha de cierre	Cantidad USD mil.	Entidad receptora
G-G-FSP-21-	Proyecto de gestión sostenible de la biodiversidad y los recursos hídricos en el corredor Ibarra-San Lorenzo (FMAM)	País	Ecuador	04/05/2011	30/09/2017	2.70	Ministerio de Economía y Finanzas
G-I-R-1449-	Desarrollo de procesos normativos para conseguir un impacto a gran escala	Regional	México, El Salvador, Ecuador y Colombia	05/08/2013	20/01/2017	1.80	Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP)
20000049200	Escalar la investigación regional y las innovaciones de pequeños productos en la cadena de valor del cuy	Regional	Colombia, Perú, Bolivia Ecuador	03/09/2015	31/12/2018	0.39	Corporación Colombiana para la Investigación Agrícola
200000123700	FAREPS-Fondo del FIDA de Adaptación para la pequeña agricultura (ASAP)	País	Ecuador	05/09/2017	31/03/2023	2.85	Ministerio de Economía y Finanzas
200000094100	Programa de fortalecimiento de la innovación para mejorar los ingresos, la seguridad alimentaria y la resiliencia de los productores de papa	Regional	Perú, Ecuador y Bolivia	10/12/2015	30/06/2019	1.40	Centro Internacional de la Patata
200000151200	Jóvenes Rurales, territorios y oportunidades: una estrategia de diálogo de políticas	Regional	Colombia, México, Perú Ecuador	14/11/2016	30/06/2020	1.75	Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP)
200000161400	Programa regional para el empoderamiento económico, social y político de las poblaciones afrodescendientes	Regional	Perú, Brasil y Ecuador	03/04/2018	31/12/2021	1.80	Fundación Acua
G-I-R-1186-	Apoyo a la implementación de la gestión institucional de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador "STPE"	País	Ecuador	01/02/2010	31/03/2012	0.19	Secretaría Técnica de Plan Ecuador
2000001632	Empoderando a las comunidades rurales para defender y promover su patrimonio gastronómico	Regional	Brasil, México, Argentina, Colombia, Kenia y Ecuador	19/08/2017	30/06/2021	0,9	Slow Food
						Total 13.98	

Fuente: Base datos del FIDA, GRIPS.

Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones

Gobierno de la República del Ecuador

Embajada de Ecuador en Roma, Italia

Nelson Robelly, Embajador de Ecuador en Italia

David Troya Esquivel, Segundo Secretario de la Embajada de Ecuador en Italia

Ministerio de Economía y Finanzas

Francisco Mejía, Viceministro

Gonzalo Maldonado, Subsecretario de Financiamiento Público

Geovanny Moreano, Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del
Financiamiento público

Juan Hidalgo, Jefe de Negociación de Financiamiento Público

Juan Valencia, Jefe de Seguimiento y Evaluación de Financiamiento Público

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Xavier Enrique Lazo Guerrero, Ministro de Agricultura y Ganadería

Alfonso Roggiero, Asesor Ministerial

Karina Vásquez, Asesora Ministerial

Héctor Romero, Viceministro de Desarrollo Rural

Alejandra Calderón, Directora de Cooperación Internacional y Relaciones
Internacionales

Adrián Lapuerta, Coordinador de planificación y gestión estratégica

Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversión y Pesca

Yuri Parreño, Viceministro

Diego Borja, Sub-secretaria de agroindustrias

Andrea Gómez, Directora de Desarrollo Agroindustrial, Acuícola y Pesquero

Dulce Garcia, Directora de Cooperación Internacional

Mirelle Vazcones, Directora de Inserción Estratégica Internacional

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Marco Cazco, Viceministro de Inclusión Económica

Maria Elena Moncada, Directora de Relaciones Internacionales

Instituto de Economía Popular y Solidaria

Diego Castañeda, Director

Ministerio de Medio Ambiente

Andrés Mogro, Director Nacional de Adaptación al Cambio Climático

Carina Salinas, Coordinadora de Seguimiento y Evaluación

Robert Erreis, Especialista de Agricultura Sostenible

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Patricio Garcés, Director de Gestión de Cooperación Internacional

Consortio de Gobiernos Autónomos del Ecuador

Marcela Andino, Subdirectora

Jeannette Cifuentes, Directora de Fomento Productivo

Milton Fuelantala, Técnico de Dirección de Fomento Productivo

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Miguel Parreño, Director

Mercedes Valverde, Analista

Jennifer Arce, Analista

Miguel Játiva, Analista

Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias

Roberto Moreno, Presidente

Freddy Pérez, Director General

Martín Ramirez, Asesor

Cristina Cevallos, Asesora

Mercedes Salinas, Ex Presidenta

Jaime Patricio, Ex Director General

Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades

Ángel Eduardo Tipán, Secretario Técnico

Servicio Nacional de Derechos Intelectuales

Wilson Usiña Reina, Miembro Principal

Proyecto FAREPS

Janeth Torres, Coordinadora del Proyecto FAREPS

Viviana Oviedo, Analista del Proyecto FAREPS

Proyecto Buen Vivir

Oswaldo Norman Massuh, Gerente del Programa - encargado

Sonia Paulina Borja, Directora Administrativa Financiera - encargada

Angélica Patricia Burbano, Servidor Público 5

Xavier Antonio Paredes, Servidor Público 7

Norma Andrea Aguayza, Analista Jurídica

Myriam Susana Carrillo, Contadora

Luis Marcelo Moran Tafur, Analista de Talento Humano

Ximena Del Pilar Quiroga, Analista Administrativa Financiera

Margarita Del Rocio Ortiz, Secretaria

Carmen Elena Ruiz, Servidor Público

Luisa Delgado, Ex Subgerente técnico

Dulce M. Garcia, Ex Responsable de monitoreo

Ricardo Lambert, Ex Director Administrativo Financiero

Proyecto DINAMINGA

Ramiro Pérez, Coordinador del Proyecto

Instituciones internacionales/donantes

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

John Preissing, Ex Representante

Juan Calles, Coordinador de Proyectos FMAM

Johanna Flores, Coordinadora de Programas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Eva Otero Dorado, Ex Responsable de Programas

Mario Fanjul Benítez, Ex Responsable de Proyectos y Planificación

Naciones Unidas

Arnaud Peral, Coordinador Residente

Esther Almeida, Oficial de Coordinación

PNUD

Matilde Mordt, Representante Residente

Verónica Moreno, Técnico de comunicaciones y relaciones públicas, PRO Amazonia

Banco Interamericano de Desarrollo

Marisol Inurritegui, Responsable de Desarrollo Rural

FIDA

Caroline Bidault, Directora País

Luisa Migliaccio, Asesora Principal de la Cartera

Janeth Gamboa, Enlace de FIDA en Ecuador

Santiago Carrillo, Ex-Oficial de Enlace FIDA Ecuador

Organizaciones no-gubernamentales y asociaciones

Fondo de Inversión Ambiental Sostenible

Santiago Silva

Slow Food

Esteban Tapia, consejero internacional

Paola Roveglia, socio

Marta Arosio, socio

Luis Francisco Pietro, socio

Fundación ACUA

David Soto, oficial

Emperatriz Arango, coordinadora

Sector privado

Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas del Ecuador

Christian Wahli, Presidente Ejecutivo

Julio de la Calle, Director de Proyectos
Delivery Associates
Guilherme Trivellato, Jefe de Proyectos

Instituciones de investigación o formación profesional

Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
Juan Manuel Domínguez, Director Ejecutivo
William Veira, Director de Investigación
Gabriela Robelino, Directora de Investigación
Centro Latinoamericano para el desarrollo rural
Ney Barrionuevo, Director Ecuador
Centro Internacional de la Papa
Andre Devaux, Ex Director para América Latina y el Caribe
Claudio Velasco, Coordinador de Investigación para América Latina y el Caribe

Beneficiarios

Asociación de Desarrollo Productivo Chuga
Wilber Patiño, Presidente
Danilo Benavides, Vocal
Cecilio Tayon, Vocal
Miguel Ramo, Socio
Federman Chacholo, Socio
Santiago Gavidia, Socio
Fernando Jar, Secretario de Junta de Agua

Asociación la PAMPA
Belgica Chongobalin, Socia
Maria Pilemunga, Socia
Enrique Moreta, Socio
Maria Chicaiza, Socia
Maria Sanchez, Socia
Carlos Morales, Socio
Tania Morales, Socia
Maria Chongobalin, Socia
Gloria Samoreta, Socia
Rosio Morales, Tesorera
Marcia Jacome, Socia
Maria Moreta, Socia
Byron Moreta, Socio
Marcial Chango, Socio

Vivian Moreta, Socia
Sonia Moreta, Socio
Edna Morales, Socia
Senaída Moreta, Socia
Ligia Morales, Socia
Luis A., Socio
Ana Chongobalin, socia
Bertha Chiquisa, Socia

Asociación de productores y Comercializadores de Huevos de Campo del Cantón Quero –
APROHCAM

Rosa Amada Sánchez Paucar, socia
Ana Beatriz Velasco, socia
Rosa Romero Chang, socia
Palacios Palacios Fabiola, socia
María Hernández, socia
Rene Naranjo, socia
Zoila Remache, socia
Laura Sánchez, socia
María Palacios, socia
Arquímedes Orlando Guerrero, socio
Luis Aníbal Analuisa Urco, socio
Mariana Ocaña, socia
Maida Narcisa Remache, socia
Gladis Fabiola Salcedo Cali, socia
María Audelia Casa Criollo, socia
Olga María Gallo Freire, socia
Marlene Analuisa, socia
Franklin Melo, socio
Janeth Sánchez Analuisa, socia
María Calderón Ramos, socia
Gloria Freire Freire, socia
Segundo Palacios Romero, socio
Rover Llovan Naranjo Guerrero, socio
Aida Esmeralda Freire Zorio, socia
Luzmila Villagómez,

Asociación de productores de guarango y frutales-ASOPROGF

Narcisa Olivia, Socia
Juan Carlos Almeida, Socio
Edision Fabián, Socio

Isabel Erazo, Socia
Mónica Inés Gavilanes, Socia
Lili América Granizo, Socia
Luis Augusto Granizo, Socio
Rafael Bolívar Lara, Socio
Martha Haro, Socia
Wilson Álvarez, Socio

Asociación ÑUKANCHIK ÑAN

Leonardo Ati, Socio
Tiburcio Halca, Socio
Alfredo Ati, Socio
Jose Maria Bucancela, Socio
Umbelina Ati, Socia
Angelica Ati, Socia
Delfina Ati, Socia
Carmelo Ati, Socio

Asociación de productores e industrializadores de lácteos y sus derivados, San Simón

Carlos Segundo Garcia, Socio
Luis Nicanor Mopositach, Socio
Maria Chimbo Curi, Socia
Jenny Tamami Yallico, Socia
Marcela Arellano, Socia
Maria Sara Arellano, Socia
Alberto Arellano ch, Socio
Isidro Arellano, Socio
Ricardo Chimbolema, Socio
Benedicto Tamami, Socio
Nelson Curi, Socio
Benancio Tamami, Socio
Elvia Tamami, Socia
Carmen Tamami, Socia
Norma Alexaandra Arellano, Socia
Anacleto Guamba, Socio
Marianita luisa yallica, Socia
Maria Hilda Tamami Arellano
Tomas Agualongo Chimbolema, Socio
Angelcecelio Agualongo, Socio
Virgilio Moposita, Socio

Asociación de productores agropecuarios y de comercialización "San Lorenzo"

Laura López, Socia
Mariana Tixi, Socia
Juan Chacan, Socio
Samuel Choapanta, Socio
Ángel López, Socio
Ángel Saltos, Socio
María Inés Jaya, Socia
Fausto Bonilla García, Socio
Clara Secaira, Socia
Gloria Alban, Socia
Nepalí Bonilla, Socia
Luis López, Socio

Asociación San Antonio

Orlando Plaza, Socio
Jesús Bravo, Socio
Mayra Valdiviezo, Socia
Alejandrina Pincay, Socia
Indauro Choez, Socio
Elva Penafiel, Socia
Luis Calderón, Socio
Diosa Saches, Socia
Antonio Sanches, Socio
Angela Vera, Socia
Sara Vera, Socia
Alberto Sánchez, Socio

Teoría del cambio para el programa del FIDA en Ecuador (2009-2019)

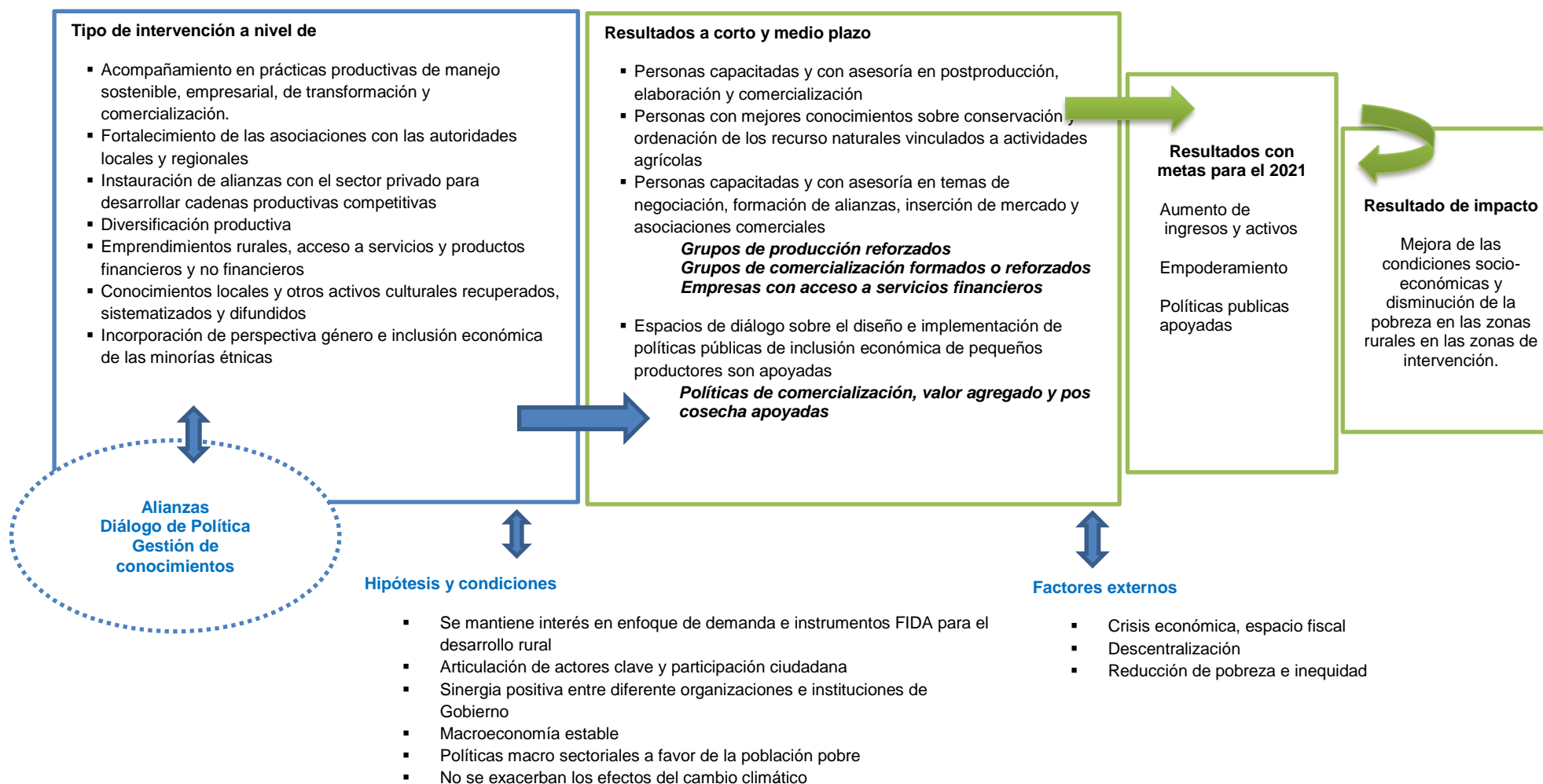
Objetivos estratégicos COSOP (2014/ extensión 2018)

- Mejora el acceso a activos y recursos para apoyar la diversificación de la economía rural
- Incremento de las capacidades de los productores y emprendedores rurales para que participen en la formulación y se beneficien de políticas productivas inclusivas



Contribución del programa FIDA Ecuador a:

- Marco estratégico FIDA
- Plan Nacional para el Buen Vivir
- Plan Nacional de Desarrollo
- Objetivos de Desarrollo Sostenible



Bibliografía

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – documentos de proyecto

El equipo de evaluación consultó los siguientes informes para todos los proyectos cubiertos por esta EEPP: Informes finales sobre el diseño del proyecto; Informes del Presidente; Informes de supervisión; Informes de revisión de medio término; Informes finales; informes de impacto RIMS.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – políticas y estrategias

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 2007 *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*.

_____. 2011. *Marco Estratégico del FIDA (2011-2015)*.

_____. 2015. *Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)*.

_____. 2012. *Igualdad de género y empoderamiento de la mujer*.

_____. 2012. *Estrategia con relación a asociaciones*.

_____. 2011. *Actuación del FIDA en relación con los países de ingresos medios*.

_____. 2011. *Política y estrategia del FIDA de presencia en los países*.

_____. 2011. *Estrategia relativa al sector privado – Intensificación de la actuación del FIDA en relación con el sector privado*.

_____. 2011. *Gestión de recursos naturales y medio ambiente*.

_____. 2009. *Actuación en relación con los pueblos indígenas*.

_____. 2009. *Financiación Rural*.

_____. 2008. *Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y seguridad de la tenencia*.

_____. 2007. *Estrategia de innovación del FIDA*.

_____. 2007. *Estrategia para la Gestión de Conocimientos*.

Documentos de la División de América Latina y el Caribe del FIDA

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 2004. *República del Ecuador: Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales*.

_____. 2014. *República del Ecuador. República del Ecuador: Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales*.

_____. 2018. *República del Ecuador. República del Ecuador: Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales*.

_____. *Revisión de la cartera (2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012; 2013-2014; 2014-2015)*.

_____. 2011. *Informe regional - Apoyando la puesta en marcha de la Estrategia del FIDA, Diálogo de políticas para el desarrollo rural*.

Documentos de evaluación

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. *Manual de Evaluación*, 2015.

_____. 2014. *Evaluación del Programa en el País - República del Ecuador*.

Documentos del Gobierno de la República del Ecuador

República del Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*.

_____. 2014. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.

_____. 2014. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*.

_____. 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Disponible en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.

República del Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. 2018. *Plan de Prosperidad 2018-2021*.

República del Ecuador. *Estrategia Nacional de Soberanía Alimentaria Nutricional*.

República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. 2012. *Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025*.

República del Ecuador. Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2019. *Planificación estratégica*. Disponible en <https://www.agricultura.gob.ec/el-ministerio>

República del Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. 2019. *Proforma del presupuesto generales del Estado*. Disponible en https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/16CN_Por-Programa.pdf

República del Ecuador. Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2016. *Crédito de Desarrollo Humano (El estado del buen vivir)*.

Otras referencias

Banco Central del Ecuador. 2018. Producto Interno Bruto. Consultado en enero de 2018. Disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/975-producto-interno-bruto-2>

_____. 2019. Evolución de las Remesas. Consultado en enero de 2019. Disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>

Banco Mundial. 2018a. AOD neta recibida. Consultado en diciembre de 2018. Disponible en <https://datos.bancomundial.org>

_____. 2018b. *Ecuador: panorama general*. Consultado en diciembre de 2018. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>

_____. 2018c. *Country Profile*. Consultado en enero de 2019. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/835601530818848154/pdf/Ecuador-SCD-final-june-25-06292018.pdf>

Calderón, A., Dini, M. y Stumpo G. 2016. *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40863/1/S1601309_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018*. Consultado en enero de 2019. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>

Fernández Ulloa, W. N. 2012. *Las cifras de las nacionalidades y pueblos indígenas: mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010*. INEC.

Instituto Nacional de Encuestas y Censos. 2017. *Presentación de los principales resultados ESPAC 2017*. Consultado en diciembre de 2018. Disponible en www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-

[inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2017/Presentacion_Principales_Resultados_ESPAC_2017.pdf](#)

_____. 2018. *Reporte de pobreza y desigualdad 2018*. Consultado en Enero 2019. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2018/Junio-2018/Informe_pobreza_y_desigualdad-junio_2018.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2019. *Aid at a Glance*. Consultado en Enero 2019. Disponible en <http://www.oecd.org/countries/ecuador/aid-at-a-glance.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador. 2016. *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Consultado en enero de 2019. Disponible en www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs.

_____. 2018. *Informe sobre Desarrollo Humano 2018*. Consultado en enero de 2019. Disponible en www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2018. *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

Revista Espacios. 2018. *Aporte del sector agropecuario a la economía del Ecuador. Análisis crítico de su evolución en el período de dolarización. Años 2000-2016*. Vol. 39 (N32). 2018. Disponible en <https://www.revistaespacios.com/a18v39n32/18393207.html>



Oficina de Evaluación
Independiente



Invertir en la población rural

Oficina de Evaluación Independiente
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: evaluation@ifad.org
www.ifad.org/evaluation

 www.twitter.com/IFADeVal

 www.youtube.com/IFADevaluation



Servicios de impresión
internos del FIDA