



República del Ecuador



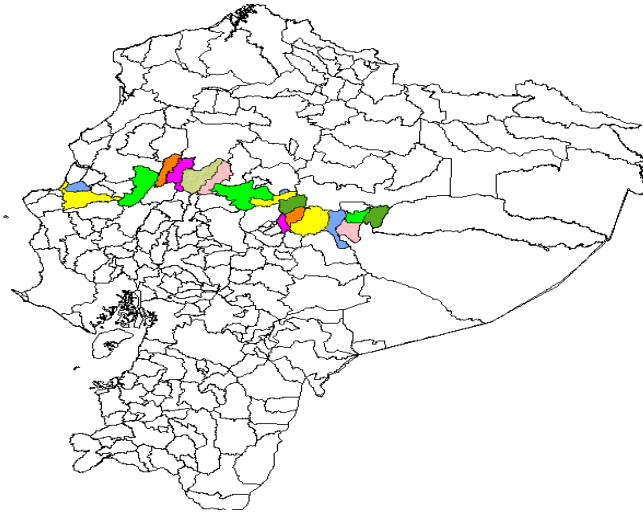
**SUBSECRETARIA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

**SUBSECRETARIA REGIONAL 3**

**SUBSECRETARIA REGIONAL 4**

**INFORME DE EVALUACION**

**PROYECTO DE DESARROLLO DEL CORREDOR  
CENTRAL**



*Julio de 2009*



## TABLA DE CONTENIDOS

1. RESUMEN EJECUTIVO .....	4
2. INTRODUCCION. ....	5
4. OBJETIVOS, COMPONENTES Y MÁS DATOS DEL PROYECTO .....	6
5. METODOLOGIA DE EVALUACION. ....	9
6. ANALISIS .....	10
7. CONCLUSIONES .....	21
8. RECOMENDACIONES GENERALES .....	22
9. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA .....	22
10. BIBLIOGRAFIA .....	23
11. ANEXOS .....	23



República del Ecuador



## ABREVIACIONES Y SIGLAS

<b>CLARs</b>	Comité Locales de Asignación de Recursos
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
<b>GOE</b>	Gobierno del Ecuador
<b>GADs</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>IC</b>	Institución cooperante
<b>IEPS</b>	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MAGAP</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (a partir de 2007)
<b>MIES</b>	Ministerio de Inclusión Económica y Social
<b>MEF</b>	Ministerio de Finanzas del Ecuador
<b>OB</b>	Organizaciones Campesinas de Base
<b>OLC</b>	Oficina Local de Coordinación (del Proyecto)
<b>ONG</b>	Organismo no Gubernamental
<b>PDCC</b>	Proyecto de Desarrollo del Corredor Central
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>UEP</b>	Unidad Ejecutora del Proyecto



## 1. RESUMEN EJECUTIVO

El 16 de Marzo del 2007 el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola- FIDA y el Gobierno del Ecuador firmaron el Convenio de Préstamo No. 650-EC, para ejecutar el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central - PDCC, por un monto de US \$ 24.3 millones de dólares, cuya ejecución es de cinco años (2007 -2012).

El proyecto busca reducir los niveles de pobreza de las familias campesinas, comunidades indígenas, agricultores de subsistencia y pequeños empresarios, beneficiando a 36.000 familias rurales, de las provincias de Manabí, Los Ríos, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza, integrando 17 cantones y 63 parroquias.

### Recomendaciones Generales

- 1.- Revisar de manera bilateral (Ecuador-FIDA), las cláusulas del convenio de préstamo a fin de reformular el proyecto, en el marco de la normativa legal vigente y del nuevo contexto sociopolítico del país.
- 2.- La estrategia de ejecución del proyecto debe ser propuesta por las autoridades ecuatorianas en concordancia con las políticas de desarrollo propuestas por el gobierno nacional y contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- 3.- Revisar la estructura del equipo técnico y administrativo del proyecto, así como sus roles y funciones para una efectiva gestión. El IEPS debe analizar la conveniencia de apalancar su equipo técnico a fin de optimizar recursos del PDCC.
- 4.- Garantizar mecanismos de participación social en la formulación, ejecución y evaluación del proyecto y subproyectos. Por lo que la reestructuración del Comité de Coordinación es fundamental se incluya la participación de los GADs y OB.

### Recomendaciones de Política Pública

1. Los proyectos de desarrollo rural deben ser flexibles y adaptarse a un entorno socio político cambiante, lo cual requiere una revisión periódica de la estrategia de implementación.
2. La estructura orgánica en proyectos de desarrollo rural debe corresponder a la lógica de intervención y la toma de decisiones directivas deben ser oportunas.
3. Los convenios de deuda externa deben permitir al país definir la inversión en función de sus prioridades en materia de desarrollo.
4. Para apoyar el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y de instituciones locales, es importante que la inversión en capacitación sea uno de los aspectos prioritarios considerados en toda intervención, más aún cuando ésta contempla la co-ejecución o co-financiamiento.
5. La participación de los actores locales es fundamental se considere al momento de tomar decisiones de inversión en proyectos de desarrollo rural.



## INFORME DE EVALUACION PROYECTO DE DESARROLLO DEL CORREDOR CENTRAL

### 2. INTRODUCCION.

#### 2.1. Antecedentes

El 16 de Marzo del 2007 el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola- FIDA y el Gobierno del Ecuador firmaron el Convenio de Préstamo No. 650-EC para ejecutar el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central - PDCC, por US \$ 24.3 millones de dólares. Fondos FIDA US \$14.9 millones, Gobierno Nacional US \$ 6.1 millones, Beneficiarios US \$ 3.3 millones. Período de ejecución es de cinco años 2007 -2012. Organismo responsable y ejecutor es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES a través del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, IEPS y de la Unidad Ejecutora del Proyecto, UEP.

El proyecto busca reducir los niveles de pobreza de las familias campesinas, comunidades indígenas, agricultores de subsistencia y pequeños empresarios.

El área de intervención incluye territorios de las provincias de Manabí, Los Ríos, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza, integrando 17 cantones y 63 parroquias y la zona no delimitada de La Manga del Cura. Los beneficiarios directos son 36.000 familias rurales.

#### 2.2 Justificación de la evaluación realizada

El objeto del seguimiento y evaluación realizado por SENPLADES es contar con un informe técnico de evaluación del Proyecto que identifique la contribución al Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como emitir recomendaciones para mejorar la ejecución de los proyectos de inversión pública en general y en particular de aquellos, relacionados con el sector productivo rural, como en este caso, los cuales han sido identificados como una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Mediante el Decreto No. -1668 del 7 de abril del 2009 se crea el Instituto de Economía Popular y Solidaria - IEPS, en este documento se ordena cambiar la Unidad Ejecutora del Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del MAGAP al MIES a través del IEPS, adicionalmente se solicita una evaluación a los proyectos y programas mencionados en el decreto.

En el informe de seguimiento semestral elaborado por la Unidad Ejecutora del PDCC y funcionarios del FIDA se evidencia con preocupación los significativos retrasos en la ejecución presupuestaria, menor al 30%, así como las demoras en los avances físicos, especialmente en los componentes 3 y 4; que implican un cambio radical en la gestión y en la estrategia de implementación del proyecto.



### 3. MARCO CONCEPTUAL.

#### 3.1 Objetivo del Plan Nacional de Desarrollo al que contribuye:

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial

#### 3.2 Políticas del PND con las que se relaciona:

- Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos los ámbitos
- Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado
- Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria.

#### 3.3 Metas del PND a las que contribuye:

- Meta 1.1 Revertir la desigualdad económica
- Meta 1.2 Reducir la pobreza
- Meta 1.11 Mejorar las condiciones del área rural.

#### 3.4 Consejo Sectorial de Política

El Proyecto se enmarca en el ámbito del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Ministerio Coordinador de la Producción.

### 4. OBJETIVOS, COMPONENTES Y MÁS DATOS DEL PROYECTO

#### 4.1 Objetivos del Proyecto

##### ▪ Objetivo general

Reducir los niveles de pobreza de las familias campesinas, comunidades indígenas, agricultores de subsistencia y pequeños empresarios.

##### ▪ Objetivos específicos

- Mejorar la capacidad de las instituciones ecuatorianas para adecuar políticas de reducción de la pobreza en el ámbito rural.
- Facilitar la formulación de PDL con la participación plena de las autoridades locales y representantes de la sociedad civil
- Asistir a los beneficiarios del Proyecto en la identificación de nuevas oportunidades de negocios y diversificación de ingresos.
- Financiar iniciativas para el desarrollo productivo y social.
- Facilitar la contratación de servicios asistencia técnica en el mercado.





- Contribuir al mejoramiento de las condiciones del entorno para el desarrollo de negocios.
- Fortalecer la capacidad de las organizaciones y de los beneficiarios para mejorar sus activos físicos.
- Promover en forma competitiva el mejoramiento de los recursos naturales.
- Financiar en forma competitiva el mejoramiento de las condiciones ambientales por parte de los GL, las comunidades y las ONGs.
- Contribuir al rescate del patrimonio tangible de municipios y cantones del área del Proyecto.
- Apoyar en la identificación de productos y servicios con identidad local y el desarrollo de negocios conexos.
- Fortalecer el desarrollo de manifestaciones culturales

#### **4.2. Institución Responsable**

Ministerio de Agricultura Acuicultura y Pesca, MAGAP- (desde 16 marzo de 2007 hasta 6 de abril de 2009); Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES (desde 7 de abril de 2009), a través del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, IEPS. Unidad Ejecutora del Proyecto, UEP.

#### **4.3. Estado del Proyecto o Programa: En ejecución**

#### **4.4. Período de Ejecución: 2007 -2012**

#### **4.5. Costo Total: US\$ 24'294.000,00**

#### **4.6. Cobertura y localización**

El área de intervención incluye territorios de las provincias de Manabí, Los Ríos, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza, integrando 17 cantones y 63 parroquias y la zona no delimitada de La Manga del Cura.

#### **4.7 Componentes del Proyecto:**

##### **Componente 1: Planificación Participativa y Desarrollo de Capacidades**

Los objetivos de este componente son: i) asistir al Gobierno del Ecuador - GOE, específicamente al Ministerio de Economía Finanzas del Ecuador (MEF), SENPLADES y al MAGAP, en el establecimiento de un marco conceptual relacionado con las políticas de desarrollo rural, en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza y alinear las contribuciones de los donantes en este sentido; ii) asistir a los gobiernos locales en la preparación y/o actualización de planes de desarrollo local que involucren a todos los actores en cada localidad e incluyan ideas innovadoras para incentivar el desarrollo territorial; y, iii) asistir a grupos de beneficiarios en la identificación de nuevas oportunidades económicas basadas en la diversificación y el desarrollo de los recursos naturales y culturales en la Costa, Sierra y Oriente.



Este componente incluye tres subcomponentes: (i) institucionalización de programas de lucha contra la pobreza; (ii) fortalecimiento de los gobiernos locales; y (iii) desarrollo de iniciativas de negocios innovativos.

### **Componente 2: Desarrollo de Negocios Rurales**

El Proyecto, a través de este componente, se propone elevar la capacidad de los beneficiarios para emprender actividades de diversificación económica, tomando en consideración las condiciones culturales y naturales del área del Proyecto, con énfasis a los productos y servicios únicos o particulares en donde los beneficiarios viven y llevan a cabo sus negocios. El Componente se ejecutará mediante el desarrollo de tres subcomponentes: (i) sub proyectos de desarrollo integral municipal, (ii) apoyo a la contratación de asistencia técnica; e (iii) inversiones en bienes y servicios públicos.

### **Componente 3: Manejo de Recursos Naturales**

El objetivo de este componente es apoyar el manejo sostenible de los recursos naturales en el área del proyecto y proveer capacitación a los gobiernos locales, organizaciones campesinas y comunidades indígenas en el mejoramiento de sus activos físicos e implementar proyectos destinados a la conservación de recursos naturales y controlar la sobreexplotación de los recursos forestales. Este componente implica la puesta en marcha de tres sub componentes: (i) capacitación en manejo de recursos naturales; (ii) sub proyectos de manejo de recursos naturales; y (iii) sub proyectos de manejo ambiental.

### **Componente 4: Conocimiento Local y Diversidad Cultural**

El objetivo del componente es reconocer y valorizar la dimensión cultural de los bienes tangibles e intangibles presentes en el territorio de Corredor Central, utilizando este capital patrimonial caracterizado por sus cualidades y condiciones sui generis para generar bienestar en sus poblaciones y comunidades. Este componente incluye la implementación de tres actividades complementarias: (i) apoyo a la recuperación y puesta en valor del patrimonio cultural tangible; (ii) apoyo al reconocimiento de productos del territorio con identidad; y, (iii) sub proyectos de apoyo a la identificación y promoción de manifestaciones culturales.

## **4.8 Beneficiarios**

El Grupo - objetivo del Proyecto está constituido por aproximadamente 36.000 familias rurales que corresponden a (i) agricultores de subsistencia entendidos como aquellos cuyas unidades agrícolas menores a una hectárea; (ii) pequeños productores considerados como aquellos que poseen entre 1 y 5 hectáreas; y, (iii) microempresarios rurales comprendidos como aquellos que utilizan mano de obra familiar.

## **4.9 Proyectos relacionados**

- Proyecto de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible "Proyecto CADERS" ejecutado por el MAGAP.





- Proyecto DRI Cotacachi - Apoyo a iniciativas Territoriales en la Región Norte. Ejecutado por el MIES.

## 5. METODOLOGIA DE EVALUACION.

### 5.1 Conformación del Equipo: El equipo se conformó de la siguiente manera:

- Marco Romero, Subsecretario de la Regional 3
- Katuska Miranda, Subsecretaria de la Regional 4
- Alberto Oleas, Técnico de Inversiones y Proyectos Regional 3
- Xavier Cobeña, Técnico de Inversiones y Proyectos Regional 4
- Jessica Cifuentes, Técnico Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación, Matriz Quito.

**5.2 Estudio de Gabinete:** El estudio de gabinete consiste en un análisis pormenorizado, por parte del equipo evaluador, de toda la información disponible sobre la intervención con carácter preliminar. Los documentos revisados en esta etapa fueron: Marco Lógico, Evaluación Ex Ante del Proyecto, Convenio de Préstamo N° 650-EC, Informe de Avance del 8 de diciembre de 2008. Esta reunión de trabajo se realizó en la ciudad de Montecristi los días 18 y 19 de mayo de 2009, en las oficinas de SENPLADES Regional 4.

**5.3 Trabajo de Campo:** En esta etapa los evaluadores se contactaron con los informantes clave y recogieron su valoración y percepciones sobre la intervención de forma directa. Esta información complementa al análisis documental, y sirvió de base para emitir las conclusiones y recomendaciones. Esta actividad demandó las siguientes actividades:

- Reunión de trabajo con equipo del PDCC en Latacunga, el 8 y 9 de junio de 2009.
- Reunión con representantes del FIDA Ecuador Ing. Santiago Camino, Dra. Janeth Gamboa, el 12 de junio de 2009.
- Reunión con el Director Ejecutivo del IEPS Miguel Andrade, el 17 de junio de 2009.
- Visita de campo por parte del equipo de la Regional 3 a los Municipios de Patate, Pelileo y Mera a los siguientes proyectos:

**“Desarrollo Integral del cantón Patate”:** Esta propuesta se basa en dos proyectos:

- Eje turístico que consiste en la reconstrucción del Hotel Turístico Patate de propiedad municipal y que coordinan con tres asociaciones de 60 integrantes.



- Producción de cuyes que es el apoyo a la conformación del consorcio cantonal del cuy de Patate que prevé apoyar la adecuación de instalaciones, asistencia técnica, fortalecimiento asociativo y comercialización.

**"Desarrollo Integral del Cantón Pelileo" con énfasis en la producción de lácteos, cuyes y manejo de desechos sólidos.**

- Apoyo al acopio, enfriamiento y comercialización de lácteos para 21 productores en Cotaló, 24 productores en Huambaló, y 4 productores en Salazaca.
- Proyecto Cuyes para 42 familias con apoyo en infraestructura, forrajes, asistencia técnica, comercialización.
- Apoyo en el manejo de desechos sólidos para el cantón.

**"Fortalecimiento Turístico del Cantón Mera"**

- Apoyo para la construcción del Teleférico sobre el río Pastaza para 176 familias beneficiarias.

## 6. ANALISIS

### 6.1 EJECUCION DE LOS COMPONENTES.

#### 6.1.1 Planificación Participativa y Desarrollo de Capacidades

***Institucionalización de programas de lucha contra la pobreza***

Elaborar políticas de reducción de la pobreza rural.

En la etapa de diseño del proyecto, la situación sociopolítica en el Ecuador era muy distinta a la actual, no se evidenciaban políticas de estado encaminadas al desarrollo rural, preservación del patrimonio cultural y natural. Al contar con un nuevo marco constitucional y un gobierno que asigna importantes recursos del Estado a la preservación del patrimonio natural y cultural, cambia el contexto del componente. En tal virtud, ha sido mínima la búsqueda de relacionamiento del Proyecto con SENPLADES y MAGAP para impulsar la construcción de políticas de reducción de la pobreza.

▪ ***Fortalecimiento a los Gobiernos Locales.***

Introducción de instrumentos de planificación que incorpora el desarrollo territorial y la construcción de corredores económicos.

El Proyecto encontró que la mayoría de gobiernos locales, prácticamente habían concluido la fase de formulación de sus planes cantonales, por lo



que la tarea del Proyecto fue realizar la actualización y difusión de 15 planes, de los 17 planes previstos en la ejecución del mismo.

En lo que corresponde ha fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para planificar y ejecutar proyectos no se ha cumplido, por cuanto no se evidencian programas que permitan fortalecer la gestión.

▪ **Desarrollo de iniciativas de negocios innovativos.**

Identificación de nuevas oportunidades con identidad local de productos y servicios; y, modalidades operacionales.

En este aspecto el proyecto ha trabajado en la identificación de nuevas oportunidades económicas. Se han identificado 52 cadenas productivas, luego de un proceso de selección, el equipo técnico del PDCC, priorizó 23 y se van a intervenir en 15 cadenas, teniendo en cuenta los criterios de Inclusión de los pequeños productores, identificación de mercados potenciales, desarrollo de productos con identidad y la potencialidad de vínculos dentro del territorio del Proyecto. El desarrollo de la capacidad de las organizaciones de beneficiarios que tienen una limitada capacidad de incidencia política y comercial en sus territorios para identificar e implementar actividades económicas diversificadas, es un aspecto en el cual el proyecto tiene que desarrollar para lograr los objetivos propuestos.

**Componente 1: Planificación Participativa y Desarrollo de Capacidades**

INDICADORES	AVANCE PROGRAMADO JUNIO DE 2009	AVANCE REAL A JUNIO 2009	!	% DE AVANCE
Tres documentos de políticas preparados	1 documento presentado	En preparación convenio	☹	
17 planes municipales y de una zona no delimitada desarrollados efectivamente	17 planes y de una zona no delimitada desarrollados efectivamente	15 planes y de una zona no delimitada desarrollados efectivamente	☺	88%
640 grupos beneficiarios pueden priorizar e identificar oportunidades de desarrollo económico de las cuales 20% son iniciativas identificadas por grupos de mujeres	100 grupos total 20% mujeres	Total 50 grupos más del 20% mujeres	☹	50%

Fuente: POA PDCC  
Elaboración: SENPLADES Regionales 3 y 4

**6.1.2 Desarrollo de negocios rurales**

Es el componente articulador del proyecto, no obstante contar con un manual de operaciones, esto no facilitó el direccionamiento de los recursos hacia proyectos, limitó el cumplimiento de las metas del



proyecto. Estas condiciones dificultaron la presentación de proyectos por parte de las organizaciones campesinas de manera espontánea o con los requerimientos y argumentos necesarios para justificar su financiamiento en el marco del PDCC. Entre las razones identificadas tenemos las siguientes:

- La estrategia de financiamiento de proyectos impulsados por la demanda requería de una importante inversión inicial (primer y segundo año del proyecto) en capacitación y fortalecimiento organizativo, en la generación de proyectos que califiquen al financiamiento ofertado.
- Las organizaciones postulantes en su mayoría no son formales, el proyecto no preveía esta situación, por lo tanto no se dispone de fondos para apoyar la formalización de las organizaciones campesinas participantes, ni flexibilidad de los procedimientos para adaptarlos a las condiciones locales, para que las poblaciones con mayores necesidades básicas insatisfechas y limitantes sociales excluyentes (pobreza, género, etnia) accedan al financiamiento, ya que necesitan acompañamiento técnico, que el proyecto no está en capacidad de proporcionarles.
- Los procedimientos administrativos y operativos que realizan las unidades ejecutoras de acuerdo a lo establecido en el manual de operaciones del proyecto no permiten una atención ágil a los beneficiarios.

#### ***Subproyectos integrados de desarrollo municipal.***

Apoyo al desarrollo de actividades económicamente viables, socialmente aceptables y ambientalmente sostenibles en un contexto cantonal.

Este es el subcomponente que más desarrollo ha tenido en el proyecto, se han identificado 16 proyectos integrales con los diferentes gobiernos locales y asociaciones, el monto de financiamiento por parte del PDCC a los proyectos está entre los USD \$ 50.000,00 y los USD \$ 270.000,00; de los cuales 8 se encuentran en distintas etapas de ejecución, los 8 restantes están en trámites para su implementación; sin embargo, existe un débil encadenamiento sin integralidad tanto con los enfoques transversales del proyecto, como de componentes y la población.

#### ***Apoyos para la contratación de asistencia técnica.***

Identificación de necesidades de asistencia técnica para el desarrollo de sus negocios. Para la ejecución de este subcomponente se debía constituir el Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR) en cada segmento, los cuales no han sido conformados y no han ejercido un rol protagónico como es el planteamiento del proyecto para revisar y aprobar los subproyectos de asistencia técnica, que permitan generar el empoderamiento de los beneficiarios del proyecto.



La contratación de la asistencia técnica ha sido propuesta desde el proyecto. De un total de 120 proyectos programados a junio de 2009, se ha cofinanciado 50 iniciativas con 345 beneficiarios, que corresponde al 42% de la meta. Esta asistencia técnica ha estado encaminada a la producción de diferentes cultivos en el territorio del corredor central.

Estas intervenciones han sido aisladas sin una proyección sostenida de desarrollo que no articulan ni procesos productivos ni fomenta la asociatividad de los productores/as, orientada a la sostenibilidad de servicios que se puedan institucionalizar desde las organizaciones a sus asociados. Frente a esta situación las intervenciones en su mayor parte se encuentran en su etapa de cierre.

### ***Inversiones en bienes públicos y servicios***

Inversiones facilitadoras de negocios: en mercados, circuitos turísticos y servicios de información y comunicaciones.

El Proyecto no ha trabajado en este subcomponente por lo que no existen avances.

### **Componente 2: Desarrollo de Negocios Rurales**

INDICADORES	AVANCE PROGRAMADO JUNIO DE 2009	AVANCE REAL A JUNIO DE 2009	!	% DE AVANCE
60% de los hogares de beneficiarios, incluyendo 20% de hogares dirigidos por mujeres, tienen un aumento en sus ingresos de por lo menos 20%	Decremento pobreza por ingresos 8%[1]	<b>Pujilí -Pelileo:</b> 7,27% <b>Portoviejo- La Maná:</b> (1,74% Manabí) y (12% Los Ríos) de reducción. <b>Baños Puyo:</b> 6% (sin datos provinciales, se muestran datos región amazónica) <b>PROMEDIO</b> 6,59%	☺	82%
17 proyectos integrales cantonales ejecutados. 16 proyectos en ejecución. 8 proyectos en ejecución 8 proyectos por iniciar (convenio firmado o en elaboración) 50%	16 proyectos en ejecución.	8 proyectos en ejecución  8 proyectos por iniciar (convenio firmado o en elaboración) 50%	☹	50%
1.792 proyectos de asistencia técnicas	120 Asistencias Técnicas	50 proyectos de asistencia Técnica	☹	42%

[1] Fuente: ENEMDU 2006 y 2008  
Elaboración: SENPLADES. Regionales 3 y 4

#### **6.1.3 Manejo de recursos naturales**

Busca asegurar que los recursos naturales se incrementen en cantidad y calidad y que sean manejados de manera sostenible.





Este componente cuenta con tres subcomponentes: Capacitación en el manejo de recursos naturales. Subproyectos de manejo de recursos naturales. Subproyectos de manejo ambiental, que comprende el apoyo a las comunidades y Gobiernos Locales, en la ejecución de proyectos ambientales, que incluyan entre otros aspectos: mejor aprovechamiento de la flora y la fauna, la forestación y/o reforestación y otros proyectos que reduzcan el deterioro ambiental y la contaminación.

La contribución de éste componente al avance actual es limitado. Esto se evidencia en el monto de inversión destinado a éste componente (0% de lo programado). El equipo expresa que encontró dificultades en articular las actividades productivas del componente desarrollo de negocios rurales con el manejo de los recursos naturales.

Finalmente, el diseño original del proyecto plantea estímulos individuales para el manejo de los recursos naturales, no plantea integrar esos esfuerzos en políticas territoriales para hacer sostenible ese manejo. Ésta situación se evidencia en las metas planteadas para éste componente, mismas que no se han cumplido.

- 3840 concursos familiares
- 216 concursos comunales
- 12 proyectos de manejo ambiental
- 320 iniciativas de capacitación

### Componente 3: Manejo de recursos naturales

INDICADORES	AVANCE PROGRAMADO JUNIO DE 2009	AVANCE REAL A JUNIO DE 2009	!	% DE AVANCE
75% de 420 comunidades participantes han adoptado al menos dos prácticas sostenibles	15%	0%	⊗	0%
75% de 7600 familias participantes, de las cuales 20% son dirigidos por mujeres, ha adoptado al menos dos prácticas sostenibles.	15%	0%	⊗	0%
75% de los subproyectos municipales ambientales redujeron la degradación de la tierra/deforestación/contaminación ambiental en un 10 %.	Sin información para medir	Sin información para medir	⊗	-

Fuente: POA PDCC  
Elaboración: SENPLADES Regionales 3 y 4

#### 6.1.4 Conocimiento local y diversidad cultural

Este componente cuenta con tres subcomponentes: Rehabilitación de sitios patrimoniales, reconocimiento a los productos con identidad y subproyectos de desarrollo cultural.





Desde este componente el proyecto ha cofinanciado eventos y ferias en las que se han promocionado los productos que ofertan las asociaciones de productores. Entre estos, productos agrícolas e iniciativas agroindustriales en Patate; la feria de recuperación de semillas y tradiciones culturales andinas, cofinanciada y ejecutada por el Movimiento Indígena de Cotopaxi; iniciativas de organizaciones de mujeres que impulsan iniciativas de productos típicos de la Amazonía.

El nivel de ejecución presupuestaria es mínimo, entre las principales razones se señalan:

- La importante participación estatal (en el 2008) de las entidades gubernamentales, lo que suplió en gran medida, la demanda que por años no había podido ser atendida en cuanto a preservación del patrimonio cultural. Ésta situación dejó un espacio de intervención marginal al Proyecto.
- La normativa legal vigente plantea importantes requisitos para la intervención de sitios patrimoniales.
- No existió la capacidad de establecer alianzas estratégicas con actores importantes como el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural para contribuir con los recursos del proyecto a llevar a cabo actividades conjuntas.
- Las iniciativas que se apoyan no están articuladas a procesos de servicios turísticos estructurados y con intervenciones integrales, que genere sostenibilidad a las iniciativas.

#### Componente 4: Conocimiento local y diversidad cultural

INDICADORES	AVANCE PROGRAMADO JUNIO DE 2009	AVANCE REAL A JUNIO 2009	!	% DE AVANCE
25% de potenciales sitios patrimoniales restaurados	5%	1%	⊖	20%
25% de todos los productos y servicios identificados son comercializados con éxito	10%	0%	⊖	0%
25% de todos los subproyectos culturales son rentables	5%	0%	⊖	0%
Por lo menos un nuevo producto o servicio que diversifica los ingresos y mercados de los grupos beneficiarios ha sido introducido por municipio	0%	0%	⊖	0%
75% de prácticas y practicantes potenciales han sido registrados	25%	0%	⊖	0%

Fuente: POA PDCC

Elaboración: SENPLADES Regionales 3 y 4



## 6.2 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La ejecución presupuestaria del proyecto se desarrolla de manera parcial, la programación presupuestaria a mayo de 2009 fue de USD 10'206.000 y la Inversión del mismo periodo alcanza los USD 3'382.579,96. La ejecución presupuestaria efectiva es de 33% de lo programado para el periodo y del 13,92%, frente al presupuesto total del proyecto de USD 24'300.000,00.

El componente de mayor ejecución es el 2: Desarrollo de Negocios Rurales, el grupo de gasto de más alta ejecución es la Administración y Gestión del Proyecto

### Fuente de financiamiento y ejecución presupuestaria

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	MONTO TOTAL (MILES USD)	MONTO INVERTIDO 2007 (USD)	MONTO INVERTIDO 2008 (USD)	TOTAL (USD)	MONTO INVERTIDO MAYO 2009 (USD)	TOTAL (USD)
<b>FIDA</b>	14.900.000,00	115.028,00	1.120.398,37	1.235.426,37	282.066,53	1.517.492,90
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	6.100.000,00	0,00	1.865.087,06	1.865.087,06	0,00	1.865.087,06
<b>CONTRAPARTE LOCAL</b>	3.300.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>24.300.000,00</b>	<b>115.028,00</b>	<b>2.985.485,43</b>	<b>3.100.513,43</b>	282.066,53	3.382.579,96

Fuente: Informe de Gestión del periodo Julio 2009-Mayo 2009 Proyecto Corredor Central.  
Elaboración: SENPLADES Regionales 3 y 4

EJECUCIÓN POR COMPONENTE	
CONCEPTO	% DE EJECUCIÓN
A. Planificación Participativa y Desarrollo de Capacidades	46%
B. Desarrollo de Negocios Rurales	58%
C. Manejo de Recursos Naturales	0%
D. Conocimiento Local y Diversidad Cultural	4%
E. Administración y Gestión del Proyecto	95%

Elaboración: SENPLADES Fuente: POA PDCC  
Elaboración: SENPLADES Regionales 3 y 4

## 6.3 ANALISIS CUALITATIVO

### 6.3.1 Contexto social, político, institucional y económico actual

En el 2006, año de elaboración del proyecto, estas eran algunas de las características socio políticas de nuestro país:

La extrema pobreza era cuatro veces más alta en el campo que en las ciudades y según datos del Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) los



pobladores rurales y pueblos indígenas estaban más expuestos a la exclusión social que los habitantes de las ciudades.

No se contaba con una clara política de desarrollo rural, se ejecutaban programas dispersos, con metodologías distintas. Esta dispersión dificultaba la evaluación de su impacto. Algunos de los programas que se encontraban en ejecución para ese entonces eran: Capacitación laboral, PRODEIN, PROLOCAL, Crédito Productivo Solidario, FISE, Fonlocal, Vivienda Campesina, Vivienda Urbano Marginal y PRODEPINE.

- La diversidad biológica del Ecuador, como la gran variedad de ecosistemas que se localizan en su territorio, son reconocidos a nivel internacional, no obstante la política pública en materia ambiental estaba limitada a la preservación de zonas con estatus legal de protección (áreas protegidas).
- La inversión pública en materia de patrimonio cultural no superaba el 0,01% del presupuesto de inversión, existían importantes vestigios arqueológicos en peligro de desaparecer.

Con el inicio de la ejecución del proyecto se suscitan algunas circunstancias a tomar en cuenta:

La Unidad Ejecutara se conforma en el mes de agosto del 2007, las condiciones de elegibilidad del préstamo entran en vigencia el 17 de septiembre, su efectividad se inicia en octubre y dada la mecánica de manejo de los fondos del sector público, la implementación de la infraestructura operativa del Proyecto, y el inicio de la ejecución de inversiones marcaron un significativo retraso, el Proyecto entra en un proceso efectivo de operaciones a partir del mes de marzo del 2008.

En 2008 el país aprobó una nueva constitución, que promulgó el Régimen del Buen Vivir y que impulsó políticas de Estado orientadas a recuperar el Rol Planificador del Estado, privilegiando al sector de la Economía Popular y Solidaria. En el periodo 2007-2008 la inversión gubernamental en proyectos de desarrollo rural se incrementó al rededor del 70%. Estas circunstancias, dejan fuera de contexto el planteamiento del Componente 1 del proyecto, Planificación Participativa y Desarrollo de Capacidades, que esencialmente proponía la institucionalización de programas de lucha contra la pobreza rural.

Frente a las modificaciones resultantes de la indispensable reforma del Estado, emprendida por el Gobierno, la unidad ejecutora del proyecto ha tenido una limitada capacidad de adaptación. Al suscribir el Contrato de Préstamo con el FIDA, el Ministerio del que dependía fue el de Agricultura y Ganadería MAG, posteriormente de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca MAGAP; luego con las definiciones incluidas en la Constitución aprobada en septiembre de 2008, Título VI Régimen de Desarrollo capítulo cuarto Soberanía Económica, pasó a ser un Proyecto dependiente del Ministerio de Inclusión Social y Económica MIES, específicamente del



Instituto de Economía Popular y Solidaria - IEPS, creado mediante el Decreto No. -1668 del 7 de abril del 2009.

En lo que respecta a preservación ambiental, durante el periodo 2007-2008 se inician dos importantes proyectos gubernamentales relacionados a la preservación: Socio Bosque, a través del cual se promueve la conservación de zonas de trascendencia ambiental mediante incentivos económicos a los propietarios de éstas tierras y PROFORESTAL, que promueve la reforestación masiva mediante actividades forestales económicamente sustentables. El PDCC a través de su componente 3, Manejo de Recursos Naturales, no logró coordinar acciones conjuntas con los demás organismos gubernamentales que se encontraban trabajando en temas similares de manera que el impacto de éste componente no se puede evidenciar.

La inversión pública en materia cultural, tiene un crecimiento aún mayor, con la creación del Ministerio de Cultura se inicia el levantamiento del Inventario Nacional Patrimonial y se ponen a disposición fondos públicos a través del Instituto de Patrimonio Cultural - INPC, para el levantamiento de información patrimonial así como para la restauración de diversos sitios patrimoniales. No obstante, el PDCC a través del componente 4, Conocimiento Local y Diversidad Cultural, no logra articularse a éstas entidades gubernamentales, diluyéndose su contribución en intervenciones poco significativas.

### **6.3.2 Comité de Coordinación del Proyecto ha presentado retrasos en las decisiones estratégicas del proyecto.**

El equipo de cada OLC no podía exceder cinco personas, de los cuales cuatro estaban dedicados a actividades administrativas y solo un funcionario estaba asignado a área de proyectos. La mayor parte de los aportes técnicos, según lo planeado por el PDCC debía realizarse a través de consultorías externas, situación que dificultaba el seguimiento a los proyectos desde su fase de implementación así como relaciones comunitarias con los beneficiarios. La demanda de proyectos no excedió en ningún momento el monto disponible para co-financiamiento, situación que refleja la poca difusión de los beneficios que disponía el PDCC y el limitado acompañamiento a las organizaciones campesinas beneficiarias. La estructura orgánica es insuficiente para la efectiva gestión del proyecto.

El Comité de Coordinación, cuyo papel era marcar el rumbo estratégico del proyecto, presentó retrasos en la toma de decisiones fundamentales como: aprobación de planes operativos anuales y presupuestos. Adicionalmente, los retrasos físicos y presupuestarios presentaba el proyecto ameritaban un redireccionamiento de las directrices políticas que debían ser planteadas por el Comité de Coordinación.

### **6.3.3 Las condiciones contractuales del crédito.**

Por las condiciones contractuales del crédito, la entidad a cargo del proyecto no pudo tener un margen de maniobra mínimo para que la



intervención del PDCC se ajuste a la nueva institucionalidad y estrategias de desarrollo del país; sin embargo, con el cambio de Dirección Administrativa y Técnica, ocurrida en noviembre de 2008, el proyecto reorienta su estrategia al co-financiamiento con la articulación de cadenas productivas y su posterior salto cualitativo a cadenas de valor, reemplazando al inicial enfoque que respondía a la demanda. Sin embargo, este cambio de enfoque, presenta dificultades operativas para su exitosa implementación, tales como:

1. Los Sub-proyectos no podían financiar infraestructura productiva necesaria para dar impulso a las cadenas productivas, por los términos establecidos en el contrato de préstamo.
2. Limitado personal para llevar a cabo las actividades necesarias bajo éste nuevo enfoque, el contrato de préstamo prohíbe incrementar personal, sea este técnico o administrativo.
3. Procesos operativos que limitan la inversión (los proyectos de USD 2.500 requerían la no objeción de los funcionarios del FIDA) el proceso de aprobación puede durar hasta un mes.
4. Las organizaciones postulantes no eran formales, el proyecto no preveía esta situación, por lo tanto no existían fondos para apoyar la formalización de las organizaciones campesinas participantes, ni flexibilidad de los procedimientos para adaptarlos a las condiciones locales.
5. Dificultad de establecer alianzas estratégicas que permitan acelerar los procesos de fortalecimiento organizativo.
6. Debido a la estrategia inicial del proyecto se perdió valioso tiempo que pudo haber sido utilizado en desarrollar relaciones con importantes actores y socios que podían impulsar a las cadenas productivas (clusters) en los territorios y movilizar recursos complementarios.

#### **6.3.4 Limitaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las Organizaciones Campesinas de Base.**

La estrategia de financiamiento de proyectos impulsados por la demanda requería una importante inversión inicial (el primer y segundo año del proyecto) en capacitación y fortalecimiento organizativo en la generación de proyectos que califiquen al financiamiento ofertado. Requería la generación de acuerdos interinstitucionales que suplían estas deficiencias y el seguimiento técnico requerido para las inversiones.

La estrategia del proyecto se basa en la generación de subproyectos impulsados desde la demanda de los beneficiarios, ha presentado limitaciones en su implementación debido a que las organizaciones campesinas no presentaron proyectos de manera espontánea o con los requerimientos y argumentos necesarios para justificar el financiamiento en





el marco del Proyecto. Entre otras, las razones identificadas son las siguientes:

- Los potenciales beneficiarios no lograron reunir los requisitos legales para acceder al co-financiamiento.
- El enfoque del proyecto de pequeñas inversiones articuladas por la demanda, dispersa las acciones sobre el territorio con resultados de bajo impacto global. Al ser el Corredor Central un territorio de alta heterogeneidad geográfica, ambiental, económica y sociocultural, no se logró consolidar un eje articulador de las acciones que le de unidad metodológica y conceptual.
- Limitado interés de la población una vez conocidos los techos de co-financiamiento y los requisitos para acceder a los beneficios. El proyecto planteaba co-financiar 1.752 subproyectos de asistencia técnica de máximo USD 2.500 cada uno y llevar a cabo concursos familiares de USD 850 en lo que respecta al componente 3 Manejo de recursos naturales.
- El nivel educativo y la experiencia de los líderes campesinos no les permitía articular propuestas técnicas bajo los parámetros requeridos y presentarlas.
- Las poblaciones beneficiarias poseían poca o nula experiencia en la ejecución de proyectos para el desarrollo. Algunas comunidades tuvieron que apalancarse en ONGs u otro tipo de organizaciones, con lo cual estuvieron expuestas a sobreponer el interés de éstas instituciones en la consecución de los recursos, aunque no necesariamente se satisficiera la demanda de la población.
- Las poblaciones con mayores necesidades básicas insatisfechas y limitantes sociales excluyentes (pobreza, género, etnia) a las que en teoría el proyecto priorizaría, fueron las que mayores limitaciones tuvieron al momento de acceder al financiamiento ya que necesitaban el acompañamiento técnico que el proyecto no estaba en capacidad de proporcionarles.
- El apoyo a proyectos integrados de desarrollo municipal, son los que más recursos ha recibido en función de los planes de desarrollo local; sin embargo, existe un débil encadenamiento sin integralidad tanto con los enfoques transversales del proyecto, como de componentes y la población, además los proyectos tiene enfoque paternalistas, pues el aporte de los beneficiarios se circunscribe a la mano de obra, el fortalecimiento organizativo y de asociatividad no contempla como un fuerte apoyo que generen sostenibilidad.
- La asistencia técnica financiada por el proyecto ha sido muy general, no bien definida, no muestra pertinencia con las demandas de los usuarios, termina en servicios prestados; que no resuelve los problemas, presenta escasos e insatisfactorios resultados.





- Para la prestación de servicios de asistencia técnica se limitó la participación de profesionales locales con la experiencia requerida y conocimiento de la problemática de la zona, privilegiándose la participación de empresas consultoras de las principales ciudades del país.

### **6.3.5 La participación de actores locales fue limitada**

Las lecciones aprendidas en proyectos anteriores, demostraban que el empoderamiento de las comunidades locales y la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los procesos emprendidos por los programas y proyectos de desarrollo rural, basados en estas experiencias se planteó por parte del PDCC la conformación de los Comités Locales de Asignación de Recursos, no obstante estos comités no lograron conformarse, adicionalmente la participación de los actores locales no fue relevante para la asignación de fondos de co-financiamiento.

## **7. CONCLUSIONES**

1. Las condiciones contractuales con las que Ecuador negoció el crédito, no le permitieron a la entidad a cargo del proyecto tener un margen de maniobra mínimo para que la intervención del PDCC se ajuste a la nueva estrategia de desarrollo endógeno y al nuevo modelo institucional que requiere una gestión operativa desconcentrada.
2. El contexto social, político, institucional y económico actual es sustancialmente diferente al que correspondía al momento de la formulación del proyecto, no obstante la lógica de intervención del proyecto así como las líneas de acción continúan siendo las mismas.
3. El equipo de trabajo es poco funcional, el Comité de Coordinación del Proyecto no funcionó, ocasionando retrasos en la toma de decisiones estratégicas del proyecto; por lo que la estructura orgánica del mismo no contribuye al logro de su objetivo general.
4. Los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones campesinas de base, potenciales beneficiarios del PDCC, presentaban debilidades a nivel institucional y limitaciones importantes en la gestión de proyectos: La inversión en el fortalecimiento de capacidades locales no se presentó oportunamente lo que limitó la presentación de subproyectos, esto explica la baja ejecución física y presupuestaria del proyecto.
5. La participación de actores locales fue limitada al no conformarse los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLARs), de manera que la asignación de los fondos para cofinanciamiento de los Subproyectos estuvo en manos de la Unidad Ejecutora y de los funcionarios del FIDA.



## 8. RECOMENDACIONES GENERALES

1. Revisar de manera bilateral (Ecuador-FIDA), las cláusulas del convenio de préstamo a fin de reformular el proyecto, en el marco de la normativa legal vigente y del nuevo contexto sociopolítico del país.
2. La estrategia de ejecución del proyecto debe ser propuesta por las autoridades ecuatorianas en concordancia con las políticas de desarrollo propuestas por el gobierno nacional y contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Revisar la estructura del equipo técnico y administrativo del proyecto, así como sus roles y funciones para una efectiva gestión. El IEPS debe analizar la conveniencia de apalancar su equipo técnico a fin de optimizar recursos del PDCC.
4. Garantizar mecanismos de participación social en la formulación, ejecución y evaluación del proyecto y subproyectos. Por lo que la reestructuración del Comité de Coordinación es fundamental se incluya la participación de los GADs y OB.

## 9. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

1. Los proyectos de desarrollo rural deben ser flexibles y adaptarse a un entorno socio político cambiante, lo cual requieren de una constante revisión de la estrategia de implementación.
2. La estructura orgánica en proyectos de desarrollo rural debe corresponder a la lógica de intervención y la toma de decisiones directivas debe ser ágil debido al entorno cambiante en el que se desarrolla este tipo de proyectos.
3. Los convenios de deuda externa deben permitir al país priorizar la inversión en función de sus necesidades en materia de desarrollo.
4. La inversión en capacitación es uno de los elementos centrales que debe ser considerado en toda intervención que requiera la co-ejecución o co-financiamiento de organizaciones campesinas o GADs, dada las debilidades encontradas en los procesos institucionales.
5. La participación de los actores locales es fundamental al momento de tomar decisiones de inversión en proyectos de desarrollo rural.



## 10. BIBLIOGRAFIA

- Evaluación Ex Ante del Proyecto, FIDA
- Informe de Evaluación PDCC, 8 de diciembre de 2008
- Proyecto de Desarrollo del Corredor Central, FIDA
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, SENPLADES
- Evaluación del PND 2007-2009, SENPLADES

## 11. ANEXOS

- Anexo No. 1 Matriz de Avance de Metas
- Anexo No. 2 Marco lógico del proyecto
- Anexo No. 3 Presupuesto del proyecto
- Anexo No. 4 Detalle de subproyectos segmento Portoviejo - La Maná
- Anexo No. 5 Detalle de subproyectos segmento Pujilí - Pelileo
- Anexo No. 6 Detalle de subproyectos segmento Baños - Puyo
- Anexo No. 7 Informe de avances diciembre de 2008
- Anexo No. 8 Indicadores de extrema pobreza

10-09-09