



**RESUMEN EJECUTIVO**



Noviembre 2017

# EVALUACION FINAL DEL VI PROGRAMA PAÍS ECUADOR 2015 - 2018

Equipo de evaluación:

Evaluador Principal: Andrea Calvaruso

Evaluadora en Salud Sexual y Reproductiva: Patricia Costales

Evaluadora en Género: Sofía Zaragocin

Equipo UNFPA:

Sergio Lenci, Asesor Regional de Monitoreo y Evaluación UNFPA LACRO

Mario Vergara, Representante Nacional UNFPA Ecuador

Marcia Elena Álvarez, Gerente de la Evaluación UNFPA Ecuador

Santiago Peña, Punto Focal de Monitoreo y Evaluación UNFPA Ecuador

Período que cubre la evaluación: enero 2015 – junio 2017

# **Evaluación Final del VI Programa de País de UNFPA para la República de Ecuador 2015-2018**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **Propósitos y objetivos de la Evaluación**

De acuerdo con la política de evaluación del UNFPA las evaluaciones deben corresponder a tres propósitos fundamentales: a) ser un medio para rendir cuentas sobre el desempeño de la organización; b) servir como fundamento para la toma de decisiones basadas en evidencia y; c) aportar lecciones aprendidas sobre como acelerar la implementación del Plan de Acción de la Conferencia Internacional Sobre Población y Desarrollo CIPD.

También deben ofrecer información basada en evidencia que sea veraz, confiable, útil y oportuna, y permitir la incorporación de hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas en los procesos de toma de decisiones. En lo que respecta a la evaluación de los programas de país del UNFPA, el énfasis se centra en los criterios de relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. El análisis de impacto queda fuera del alcance de este tipo de evaluaciones.

La evaluación independiente del Programa de País Ecuador 2015-2018, que se rige por la metodología elaborada por la Oficina de Evaluación del UNFPA y se orientó por 2 objetivos generales y 3 objetivos específicos como se describe a continuación:

### **Objetivos generales:**

- Rendir cuentas sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, con el fin de medir el desempeño del VI Programa de Cooperación del UNFPA en Ecuador;
- Identificar las principales lecciones aprendidas, conclusiones, y recomendaciones para el diseño del próximo VII Programa de País.

### **Objetivos específicos:**

- Contar con una evaluación independiente de los avances de los 5 productos del programa de país, examinando la cadena de resultados, los logros esperados y alcanzados, los resultados no previstos y los factores contextuales;
- Establecer el nivel de posicionamiento de UNFPA Ecuador en el contexto nacional, en relación a su mandato, y evidenciar el valor agregado. Evaluar la capacidad de la Oficina de País para responder a las necesidades nacionales emergentes.
- Presentar hallazgos clave, lecciones clave de la cooperación pasada y actual, identificar buenas prácticas y proporcionar conclusiones y recomendaciones estratégicas y factibles para el próximo ciclo de programación.

### **Alcance de la Evaluación**

La evaluación del VI Programa de País 2015 – 2018 cubrió el ámbito de cooperación de UNFPA a nivel nacional y cantones específicos de la Frontera Norte FN. La naturaleza de la evaluación contempló la asistencia del UNFPA, financiada con recursos propios y con fondos movilizados provenientes de otras fuentes. Se incluyó en la cobertura de la evaluación todas las actividades planificadas y/o implementadas durante el período (enero 2015 y junio 2017) en cada producto

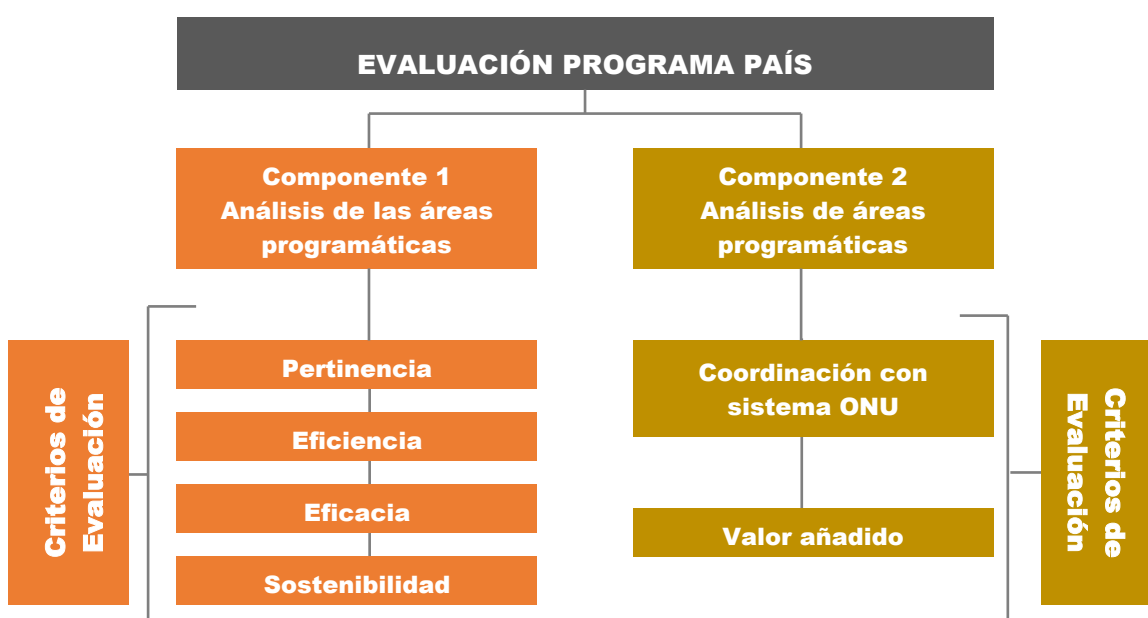
del programa. También se identificaron los resultados indirectos no previstos. Finalmente, la evaluación permitió identificar la oportunidad y efectividad de la respuesta de UNFPA en el contexto de la emergencia del terremoto de abril del 2016.

En relación con el enfoque de la evaluación y los métodos de recolección de información utilizados estos fueron inclusivos y participativos.

Se conformó un **Grupo de Referencia de la Evaluación GRE** integrado por delegados oficiales de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Salud Pública, Sociedad Civil y del Sistema de Naciones Unidas SNU, quienes acompañaron el proceso y validaron el diseño metodológico y el Informe Final de Evaluación

## Metodología y proceso

### Componentes y criterios de la Evaluación



La evaluación contempló dos componentes:

- 1) El análisis de las áreas programáticas,
- 2) El análisis del posicionamiento estratégico del UNFPA en Ecuador.

El análisis de las áreas programáticas se llevó a cabo de acuerdo a cuatro criterios de evaluación: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad que se detallan a continuación:

- a. **Pertinencia:** La medida en que los resultados del programa de país y las estrategias de implementación corresponden a necesidades de la población a nivel nacional (en particular las de los grupos en situación de vulnerabilidad), a las prioridades del gobierno, a las estrategias Globales del UNFPA y a los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales, en particular el Plan de Acción de la CIPD y sus revisiones quinquenales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS. La relevancia también incluye la evaluación de la capacidad de respuesta de la Oficina de País a los cambios y/o solicitudes adicionales

de los socios nacionales y los cambios causados por factores externos, como crisis humanitarias o cambios de gobierno.

- b. **Eficiencia:** La medida en que los productos y resultados del Programa de País se logran con una cantidad de recursos apropiada (fondos, experticia, tiempo, costos administrativos, entre otros) La eficiencia refleja la puntualidad en la entrega de los productos y tiempos de respuesta institucional para toma de decisiones y para responder a demandas emergentes.
- c. **Eficacia:** La medida en que los productos del Programa de País se han alcanzado, y el grado en que los productos han contribuido al logro de los resultados del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo UNDAF. Debido al relativo corto período que cubre la evaluación, la eficacia debería considerar las metas anuales propuestas.
- d. **Sostenibilidad:** La medida en que se han implementado estrategias y mecanismos para asegurar que los resultados de las intervenciones se mantengan una vez finalizado el Programa de País, con especial énfasis en el fortalecimiento de capacidades nacionales.

En relación al posicionamiento estratégico del UNFPA en el país, se utilizaron los criterios de evaluación siguientes:

- a. **Coordinación:** la medida en que el UNFPA ha sido un miembro activo y como ha contribuido a los mecanismos de coordinación en el Equipo de País de las Naciones Unidas.
- b. **Valor Agregado:** Principales ventajas comparativas del trabajo de UNFPA en el marco del desarrollo en el país, específicamente en relación con otras agencias del SNU.

## Preguntas de evaluación

Las preguntas que de acuerdo a las directrices del Manual de Evaluación de UNFPA, fueron la base de la matriz de evaluación y enfocaron el trabajo del Equipo de Evaluación EE permitió la recopilación de datos específicos para un análisis profundo y útil para la toma de decisiones.

## Métodos para la recopilación de información y análisis

Se adoptó un enfoque metodológico mixto, aunque con un mayor peso de datos y análisis cualitativo. Esto permitió relacionar datos cuantitativos y cualitativos y combinar un enfoque deductivo de análisis, a partir de categorías predefinidas, con un enfoque inductivo. Este último, permitió trabajar con hipótesis y elementos no previstos en el diseño inicial de la evaluación, los cuales fueron identificados en las entrevistas y otros métodos de recolección de información. Tanto en los grupos focales como en las entrevistas semi-estructuradas las preguntas se fueron adaptando al contexto y perfil de los participantes.

A partir de una primera base de información documental sobre los principales avances cuantitativos del Programa (por ejemplo: los niveles de ejecución financiera o los bienes y servicios entregados, entre otros), se identificaron y analizaron otros elementos y/o factores que explican cómo y por qué las acciones del UNFPA contribuyeron, o no, a los efectos esperados. Para ello se reconstruyeron las hipótesis de trabajo que fundamentaron las acciones en los distintos componentes del Programa de País. Esta reconstrucción se realizó con la

información obtenida de entrevistas a personal del UNFPA, socios, actores y destinatarios del Programa. Los hallazgos y conclusiones generales permitieron validar las hipótesis.

## **Procedimiento y técnicas para la recolección de información**

El procedimiento de recolección de información se desarrolló en dos momentos: a) Recolección de información secundaria; y b) Fase de campo.

*Recolección de información secundaria:* Se basó en la indagación en dos tipos de documentos como se indica a continuación:

- a. Revisión y análisis de documentos relacionados con las políticas y estrategias corporativas del UNFPA, la planificación, monitoreo, reportes y evaluaciones programáticas de país durante el período enero 2015- junio 2017;
- b. Revisión y análisis de documentos contextuales, políticos y programáticos del gobierno;

*Fase de campo:* Esta fase empezó el 1 de agosto de 2017 y terminó el 8 de septiembre del 2017. Algunas entrevistas se realizaron en la primera semana del mes de agosto con el personal de la oficina de UNFPA Ecuador para adelantar y ampliar la etapa de recolección de información primaria. Algunas entrevistas se realizaron también antes y después de la fase formal de campo para confirmar y/o precisar información tanto en el nivel nacional de UNFPA como en el nivel regional. El cuestionario en línea se lanzó durante los primeros días de agosto para que su información estuviera disponible durante las entrevistas realizadas a partir del 26 de agosto.

*Selección de la Muestra:* Se adoptó un enfoque inclusivo y la muestra se seleccionó con base en el mapeo de los actores realizado por la oficina país de UNFPA, con el fin de identificar a los socios directos e indirectos del UNFPA.

En total se contactó a 249 personas, por medio de las siguientes técnicas e instrumentos:

- a. Cuestionario en línea. Este cuestionario se administró a través de la página web “survey monkey”. El proceso fue realizado con el apoyo de la oficina de UNFPA Ecuador y LACRO. En total se contactó a 121 actores de los cuales 79, equivalente al 65% del total, respondieron el cuestionario. Con este instrumento se obtuvo información cualitativa (percepciones de los y las informantes) y se estandarizaron las categorías de respuestas obtenidas.
- b. Entrevista semi-estructurada. Se contactó un total de 61 actores, de forma presencial y a través de la aplicación Skype. El total incluyó socios nacionales y locales y representantes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas SNU para realizar entrevistas adaptadas a la categoría de informante. La información fue cruzada entre sus categorías y confrontada con la información secundaria recolectada anteriormente.
- c. Grupos focales. Se contactó un total de 67 participantes para conocer sus puntos de vista sobre contenidos de la matriz de preguntas, adaptadas a la categoría de informante. Se realizaron 11 grupos focales que incluyeron a socios, técnicos nacionales y locales y representantes de la sociedad civil que han participado del Programa País.
- d. Visitas de campo y observación *in-situ* en áreas de implementación de actividades. Por medio de la observación participante el EE observó 5 momentos apoyados por UNFPA en el territorio de Sucumbíos y Esmeraldas (FN). Se trató de dos simulacros de emergencias obstétricas, dos funcionamientos de las salas de parto con pertinencia intercultural y libre posición y, una visita al Centro de Capacitación en Salud Sexual y Reproductiva de la Universidad Central del Ecuador en Quito.

Para la interpretación de los hallazgos y su posterior valoración, se utilizó el método de triangulación de fuentes y métodos. Para ello se verificaron los resultados de los análisis comparando, más de una vez, la misma información obtenida procedente de diferentes fuentes y a través de diferentes métodos.

Los mecanismos de validación de las hipótesis y de los resultados preliminares fueron los siguientes:

- a. Revisiones internas del EE: por medio de reuniones internas durante las fases de recopilación de información y análisis, para compartir y discutir los hallazgos/conclusiones preliminares, las hipótesis y la evidencia.
- b. Presentación, análisis y validación del informe inicial al Grupo de Referencia.
- c. Presentación y discusión de los hallazgos preliminares con la oficina de país, con el objeto de analizar su validez o confiabilidad. El proceso fue apoyado por la Oficina de Representación para América Latina y el Caribe LACRO.
- d. Presentación y discusión de los hallazgos preliminares con el Director Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe y la Directora de País.

## **Conclusiones**

Con base en los hallazgos de la Evaluación del VI Programa de País de UNFPA se describen a continuación las principales conclusiones:

### **Conclusiones sobre el posicionamiento estratégico**

- a) Respecto de la teoría del cambio y la validez de las hipótesis de trabajo el Equipo Evaluador, EE, concluye que la mayoría de hipótesis se validaron con la información recopilada sobre la ejecución del VI Programa de país. Puede afirmarse que el UNFPA Ecuador contribuyó al fortalecimiento de las capacidades nacionales del Estado como garante de derechos y al empoderamiento de titulares de derechos para mejorar el acceso a servicios integrales de Salud Sexual y Reproductiva, SSR y de atención de Violencia Basada en Género VBG, así como la implementación de políticas y normativas al nivel nacional y en la zona de la Frontera Norte, FN.
- b) El EE considera que el UNFPA agregó valor a las instituciones de gobierno, organizaciones de sociedad civil y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, SNU, por su capacidad para producir información y aportar evidencia en la discusión técnica y política y por su rol articulador legítimo. Esto es una oportunidad para que el UNFPA convoque y articule actores los distintos sectores de la sociedad ecuatoriana, en un proceso estratégico de creación, construcción y mantenimiento de espacios de diálogos y construcción de consensos.
- c) La ejecución del VI Programa estuvo alineada con el UNDAF y contribuyó con los objetivos del Plan Estratégico de UNFPA 2014-2017, así como a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 3: Promover la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, y 5: Mejorar la Salud Materna. Así mismo, su trabajo se alinea a la Agenda 2030 con énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, ODS, 3: Salud y Bienestar y 5: Igualdad de Género. La implementación del programa consideró los enfoques de derechos humanos, de género e interculturalidad y utilizó, entre otras estrategias, la abogacía y el fortalecimiento de las capacidades nacionales. UNFPA tiene un liderazgo compartido con otras agencias del SNU en los temas de su mandato y en otros temas como la respuesta humanitaria y seguridad humana, en este contexto es una agencia reconocida por su presencia activa y aporte

técnico. Cabe resaltar que UNFPA respondió de manera oportuna y adecuada a los requerimientos, en las fases de preparación, respuesta y reconstrucción, frente a las emergencias naturales.

- d) En línea con la consecución de los ODS y la Agenda 2030, se insta a UNFPA a adoptar una perspectiva de largo plazo en la planificación orientada a la contribución de efectos e impactos a lograrse en un periodo mayor a lo definido en el instrumento “Programa País”. En este sentido los futuros programas de país deberán tener una mirada de alcance de productos intermedios que apunten al logro de resultados e indicadores definidos en la Agenda 2030. Por otro lado, la teoría del cambio de UNFPA refleja claramente la relación entre garante y titular de derechos, propia del enfoque del Desarrollo Basado en Derechos. Para ilustrar: el acompañamiento al MSP para fortalecer los servicios de SSR y la VBG, debe tener como condición fundamental también el fortalecimiento de la demanda informada de la ciudadanía, a través del conocimiento y ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, para lograr esto se hace evidente la importancia y el lugar de la Educación Integral de la Sexualidad, EIS, como el eslabón inicial en la cadena de resultados que solo se alcanzarán en un plazo que supera la duración de un Programa de País.

## **Conclusiones sobre el nivel programático**

- a) Respecto de la pertinencia, el EE tuvo evidencia que los productos planificados y la ejecución del VI Programa fueron coherentes con el marco constitucional, legal y normativo del Ecuador. Así también con las prioridades nacionales de cobertura territorial y de población en vulnerabilidad, en materia de salud, derechos y equidad, que estaban expresadas en planes, políticas y programas ejecutados por los Ministerios y otras instituciones de Gobierno.
- b) Con el Ministerio de Educación, MINEDUC, no pudo implementarse la EIS en los centros educativos, como estaba previsto, debido a la incidencia de Plan Familia, como política del Gobierno de Ecuador en esta temática y cuyos enfoques no estaban alineados a los estándares internacionales de EIS.
- c) El UNFPA fue capaz de generar los productos y alcanzar las metas establecidas en el acompañamiento de instituciones de nivel central y en la FN. En ambos contextos el personal del UNFPA mostró un alto perfil técnico y experticia para apoyar en la implementación de los programas y políticas de gobierno.
- d) La construcción de acuerdos y una visión común sobre los temas abordados por el programa país, se constituyeron en factores determinantes para la eficacia. El UNFPA aportó insumos técnicos y realizó acciones de abogacía como estrategias para incidir en el marco normativo del país en relación con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la igualdad de género y la prevención de la VBG, al nivel nacional y en la FN. También contribuyó a fortalecer la capacidad del MSP para brindar atención integral en SSR y para incrementar la oferta y demanda de Métodos Anticonceptivos MAC al nivel nacional, en la FN y en situaciones humanitarias. Así como apoyó al MSP para ampliar la cobertura de servicios de SSR a poblaciones prioritarias, tales como adolescentes, personas con discapacidad, entre otros.
- e) Otro ámbito en el que se evidencia la eficacia del acompañamiento es en el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la Sociedad Civil para desarrollar políticas basadas en evidencia sobre derechos de adolescentes y jóvenes en SSR. UNFPA contribuyó a que las



instituciones del Estado y grupos de Sociedad Civil fortalecieran su capacidad técnica y desarrollo de mecanismos de coordinación para mejorar el acceso a SSR integral, y atención de la VBG y Violencia Sexual VS en la FN y en situaciones de asistencia humanitaria.

- f) El UNFPA complementó su trabajo del nivel central con presencia en la FN. La presencia de personal técnico en el terreno, permitió implementar las políticas públicas y los servicios adaptados al contexto específico. La presencia en el terreno y la interacción con las instituciones en FN permitió asumir un rol articulador entre los niveles subnacional y nacional y retroalimentar la implementación de los programas y políticas públicas.
- g) Para la ejecución del VI Programa de país, se utilizaron mecanismos de gestión rápidos y apropiados a los contextos nacionales, incluidos escenarios de emergencia. El Estudio “Costos de Omisión en Salud Sexual y Reproductiva en Ecuador” ilustran la capacidad del UNFPA para promover la coordinación entre las instituciones de gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, para generar evidencia para la política pública, así como la capacidad de utilizar recursos financieros propios como catalizadores de un mayor monto de recursos para generar este tipo de resultados.
- h) El trabajo en FN es un indicador de la eficiencia distributiva, definido por la concentración de trabajo y recursos en una zona en donde los indicadores de salud y desarrollo de la población son más bajos que los de otras regiones del país y, por lo tanto, los resultados adquieren un mayor valor comparativo por su contribución a la equidad.
- i) La sostenibilidad de los resultados del VI programa en las instituciones estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil OSC a las que el UNFPA apoyó se evidencian, entre otros, en asignaciones presupuestarias, formulación de políticas, la adopción de normas y compromisos, generación de evidencia, producción de conocimiento, adopción y transversalización de enfoques, fortalecimiento de instituciones y articulación de actores. Sin embargo, es necesario incidir aún más sobre la asignación presupuestaria y la implementación de las normativas y políticas que fueron generadas, porque es la asignación de un presupuesto nacional un elemento fundamental que garantiza que los resultados tendrán sostenibilidad en el tiempo.

## **Conclusiones sobre el ciclo de planificación, monitoreo y evaluación**

Durante la evaluación se pudo constatar una brecha entre la planificación como instrumento que direcciona la implementación del programa país en su relación entre los resultados deseados; los productos que los posibilitan y los indicadores que los concretan; y la forma de reportar lo implementado. En particular, se registra la tendencia de planificar en base a efectos y monitorear en base a producto, lo cual evidencia la necesidad de poder identificar mecanismos de seguimiento que permitan analizar los dos ámbitos, así como tratar de identificar la relación entre ellos. Aunque esta brecha se observa en el UNFPA Ecuador y en distintos países y agencias del SNU, los resultados de esta evaluación respecto de esa limitación pueden ser un insumo para una reflexión más amplia.

## Recomendaciones

Con base en los hallazgos y las conclusiones encontradas, el EE realiza las siguientes recomendaciones descritas a continuación

- a) ***Acompañar la implementación de políticas y normativa:*** es conveniente que UNFPA acompañe al gobierno en la implementación de las políticas públicas, marcos legales y normativos para asegurar cambios profundos y sostenibles en los temas del mandato de UNFPA.
- b) ***Sobre los productos de conocimiento:*** En el nuevo programa, conviene difundir con amplitud los productos de conocimiento generados durante la ejecución del VI Programa de País. Entre estos, el Estudio de Costos de Omisión en SSR porque es un importante instrumento para incidencia en política pública, así mismo se recomienda aprovechar la experiencia obtenida por el MSP, SENPLADES, SENDAS y UNFPA con este estudio, para realizar otros estudios de esta naturaleza en temas de VBG y el femicidio.
- c) ***Articular actores al nivel nacional y subnacional:*** Es recomendable que en el siguiente programa el UNFPA facilite espacios públicos y tenga presencia en espacios académicos, para fomentar el dialogo sobre sus áreas temáticas. Podrá así facilitar la participación de los actores públicos y privados y mediar en sus posiciones con base en la confianza que genera en ambos sectores.
- d) ***Desarrollar una respuesta conjunta del SNU para el diálogo político y la abogacía:*** El EE insta al SNU para tener una sola voz en temas sensibles de derechos sexuales y reproductivos y género, considerando las posiciones de los grupos conservadores en el país y la región.
- e) ***Ampliar el horizonte de apreciación de los resultados:*** Es recomendable hacer evidente la relación entre lo que es posible hacer en un período de cuatro años con resultados de desarrollo de largo alcance. Es decir, expresar la relación entre los resultados y productos del Programa de país y todas las condiciones e hipótesis que lo hacen posible. Esto es determinante para dimensionar con realismo los resultados esperados en materia de SSR y ESI.
- f) ***Mobilización de recursos:*** El UNFPA debe comenzar a reflexionar sobre la posibilidad de que las prestaciones de Asistencia Técnica AT puedan ser cofinanciadas por los países en donde opera, en función del valor agregado que proporciona, la transparencia de su gestión administrativa y la legitimidad e imparcialidad que tiene. Esto puede ser la base de una estrategia de movilización de recursos.