

Evaluación central de proyecto – Resumen ejecutivo

Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS), Ecuador

Título	Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS)		
País/región/global	Ecuador		
Sector y código del sistema de notificación de los países acreedores	43030 - Desarrollo urbano y administración de la ciudad		
Número de proyecto	2014.2160.1		
Entidad comitente	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ) (BMZ), cofinanciador: Green Climate Fund (GCF)		
Organismo ejecutor principal o contraparte en la implementación	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador (MIDUVI)		
Volumen financiero	11 455 000 EUR (cofinanciamiento: 450 000 EUR de GCF)		
Duración	julio 2017 – abril 2021		
Año del informe	2021	Año de muestra	2018

Contexto del proyecto

El Ecuador se caracteriza por una fuerte urbanización en las últimas décadas y el crecimiento notable de las ciudades intermedias. Sin embargo, el desarrollo urbano en el país carece de una planificación adecuada y sufre de una alta desigualdad social, impactando negativamente las condiciones de vida, especialmente de la población marginalizada.

A nivel político, el Ecuador firmó la Nueva Agenda Urbana (NAU), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París. Sin embargo, no existía un marco nacional de desarrollo urbano que pudiera servir de orientación para los diferentes actores nacionales y locales a la hora de concebir políticas sostenibles de desarrollo urbano. Además, no existían condiciones favorables para implementar a nivel local la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) tradicionalmente priorizaba la temática de la vivienda social y no asumía un protagonismo para liderar y orientar las políticas urbanas al desarrollo sostenible a nivel nacional. Adicionalmente, las políticas en el Ecuador están muy sectorizadas históricamente y carecen de una mayor articulación interinstitucional. En este

sentido, el desarrollo urbano, tanto a nivel nacional como local, se caracterizaba por una falta de coordinación y vinculación entre todos los actores claves, así como insuficiente participación ciudadana en los procesos de planificación y formulación de políticas públicas.

Partiendo de este contexto, entre julio de 2017 y abril de 2021 se ejecutó el proyecto Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS) identificado con el número de proyecto (PN) 2014.2160.1, financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y ejecutado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) del Ecuador. Este proyecto forma parte de un clúster en el área de desarrollo urbano y cambio climático en conjunto con proyectos bilaterales, globales y triangulares.

Gráfico 1. Región del proyecto.



Descripción breve del proyecto

El proyecto CIS tuvo como objetivo general que las condiciones habilitantes para la implementación del desarrollo urbano sostenible, en el marco de la Nueva Agenda Urbana (NUA), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático mejorasen y el desarrollo urbano sostenible se pusiera en práctica en las seis ciudades piloto (Latacunga, Ambato, Cuenca, Loja, Lago Agrio y Portoviejo).

Inicialmente, el proyecto se diseñó con una duración de tres años. Sin embargo, un cambio aprobado en el año 2018 permitió una extensión por un año. El proyecto no tuvo proyectos predecesores, pero continuará mediante el proyecto sucesor CIS II. El volumen del presupuesto comprende un valor total de 11.455.000 euros.

En cuanto a la delimitación geográfica del proyecto, este se lleva a cabo en Quito con entidades nacionales, así como a nivel local en seis ciudades intermedias de seis provincias diferentes: Loja (provincia Loja), Cuenca (provincia Azuay), Ambato (provincia Tungurahua), Latacunga (provincia Cotopaxi), Lago Agrio (provincia Sucumbíos) y Portoviejo (provincia Manabí). Inicialmente, el proyecto se planificó para la intervención a nivel local en cuatro ciudades. Sin embargo, el cambio aprobado en el año 2018 implicó una ampliación geográfica, incluyendo las dos ciudades de Latacunga y Ambato.

La estrategia del proyecto planteó un enfoque interinstitucional, intersectorial y multinivel. Para lograr el objetivo principal, el proyecto impulsó a nivel nacional la construcción de un marco orientador de desarrollo urbano (cambio de acción 1) cuyo elemento clave era la primera política urbana nacional que, a su vez, debía encaminar en el futuro cambios estructurales para el desarrollo urbano. A nivel local, el proyecto implementó laboratorios urbanos en las seis ciudades con el objetivo de fortalecer las capacidades para la implementación de políticas orientadas en la Nueva Agenda Urbana (NUA), la Agenda 2030 y el Acuerdo de París (campo de acción 2) a través de la construcción de políticas públicas locales, el piloto de mecanismos y herramientas

innovadoras y digitales de la gestión urbana, y la facilitación de mecanismos de intercambio de experiencias. Para mejorar las condiciones del desarrollo urbano, el proyecto se enfocó el fortalecimiento de capacidades en el sector académico (campo de acción 3) mediante instrumentos políticos de investigación urbana, la construcción de redes académicas y la promoción de la cooperación entre la academia y el sector político nacional y local para impulsar políticas basadas en evidencia. Considerando la alta relevancia de la ciudadanía para los procesos del desarrollo urbano, el proyecto promovió, tanto a nivel nacional como local, la corresponsabilidad ciudadana (campo de acción 4) impulsando espacios de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas y pilotando medidas innovadoras para el levantamiento de datos urbanos.

Gráfico 2. Objetivo del módulo / áreas de intervención



Evaluación según los criterios OCDE/CAD

Pertinencia

El proyecto CIS destacó por un nivel alto de pertinencia. En su orientación estratégica, CIS estuvo explícitamente alineado con la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana (NUA). A nivel nacional, el proyecto estuvo alineado con cuatro de los nueve objetivos de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo y con 12 de los 70 lineamientos de la Estrategia Territorial del país. De igual forma, existió una alineación del proyecto con la planificación de desarrollo local de las ciudades investigadas.

Las personas entrevistadas, tanto de las instituciones públicas, de los gobiernos locales, de la academia, de la sociedad civil y del sector privado, afirmaron que el proyecto CIS estuvo alineado con sus necesidades, objetivos estratégicos o, en el caso de las instituciones públicas, con sus competencias y facultades. Desde ninguna institución consultada se cuestionó la pertinencia del proyecto CIS. La pertinencia del proyecto para los grupos marginalizados o vulnerables se tradujo, conceptualmente, en un indicador específico y, operativamente, en integrar el enfoque de derechos en la construcción de políticas públicas, por ejemplo, en el desarrollo del Sistema Verde Urbano de la ciudad de Loja.

Pese al alto nivel de alineación del proyecto con las políticas internacionales, nacionales y locales vigentes, la adecuación del diseño del proyecto CIS fue medio alta. El diseño fue realista y se caracterizó por un enfoque holístico. No obstante, tuvo debilidades conceptuales relacionadas con la plausibilidad del modelo de resultado y la calidad de los indicadores.

Coherencia

El proyecto CIS en su implementación logró un nivel alto de coherencia interna y externa. En el Ecuador, la cooperación alemana mediante la asistencia técnica y financiera ejecutó durante los últimos cuatro años hasta nueve intervenciones que, temáticamente, están vinculadas con los enfoques del proyecto CIS. Para integrar todos estos proyectos, así como generar coherencia

interna y sinergias, CIS impulsó la conformación del Clúster Ciudades Sostenibles. Sin embargo, este no dispone aún de una hoja de ruta o estrategia específica. La coordinación estuvo liderada por la responsable de CIS, lo que facilitó la armonización. Dentro del marco de la cooperación alemana para el desarrollo, el proyecto, con su enfoque de desarrollo urbano, fue pionero en el Ecuador en el momento de su diseño. No se estaba implementando otra intervención, técnica o financiera, que hubiera apuntado específicamente a los desafíos estructurales para la gestión urbana de las ciudades del país. De tal manera, el proyecto CIS no tenía un carácter complementario.

Es importante tener en cuenta que el proyecto tuvo un carácter pionero aplicando un enfoque integral y estructural de desarrollo urbano y cambio climático. La implementación del proyecto demostró una relación y articulación estrecha con organismos bilaterales y multilaterales. CIS se destaca por su apoyo a las iniciativas propias de las contrapartes vinculadas con los enfoques temáticos del proyecto, generando así una armonización de las actividades y efectos de sinergias. De igual manera, buscó una estrecha relación y articulación con otros organismos internacionales que intervenían en las temas y ciudades priorizadas por CIS.

Eficacia

Los resultados del análisis sugieren que la implementación del proyecto CIS fue altamente eficaz. Basándose en los indicadores, se ha logrado el cumplimiento del objetivo. Los resultados entregados corresponden a lo que fue planificado inicialmente; no se presentaron modificaciones en los productos. Con respecto a las tres hipótesis seleccionados, el análisis tanto de los documentos del sistema de monitoreo como de la información primaria levantada desde las contrapartes, logró corroborar las relaciones entre las actividades, *output* y *outcome*. Desde la perspectiva de las contrapartes, la ejecución del proyecto CIS por la GIZ se destaca por una alta calidad, lo que se manifiesta no solo en el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos, sino también en numerosos resultados positivos imprevistos.

Gráfico 3. Logro de los indicadores del objetivo del proyecto

Un mecanismo de gestión multiactor y multinivel	100%
Cuatro propuestas de proyectos	100%
Tres mecanismos para un aprendizaje entre pares	100%
El enfoque de derechos	100%

Impacto

El proyecto CIS tiene un nivel medio de impacto. El proyecto CIS logró cambios o resultados de desarrollo y contribuyó a los resultados o cambios previstos o no intencionados, pero en rasgos generales, su impacto solo se puede evaluar realmente en una perspectiva a largo plazo.

El proyecto CIS contribuyó principalmente al ODS 11 “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, pero también a algunos indicadores de otros ODS. De acuerdo con el sistema de marcadores de BMZ, el proyecto contribuyó a la equidad de género (GG-1), el desarrollo participativo y buena gobernabilidad (PD/GG-2), mitigación del cambio climático (KLM-1), adaptación al cambio climático (KLA-1), y desarrollo rural y seguridad alimentaria (LE-1). Otro impacto está relacionado con capacidades técnicas y metodológicas fortalecidas en las instituciones locales.

El proyecto CIS ha contribuido a mejorar la articulación y cooperación entre los actores, sea a nivel nacional entre entidades públicas, sea con la creación de lazos académicos con la UTPL o sea con la sociedad civil organizada a través de la aplicación de modelos participativos incluyentes, entre otros ejemplos. Una parte significativa de las instituciones contrapartes se han beneficiado de un mejor posicionamiento institucional. El desarrollo del proyecto CIS generó también resultados no intencionados. Había muchas actividades que no fueron planificadas en el inicio y la virtualidad debido a pandemia COVID-19

permitió llegar más allá de lo planificado inicialmente.

Eficiencia

Los recursos y el presupuesto disponibles se utilizaron de forma adecuada, los procesos operativos y administrativos fueron eficientes. No obstante, no hay fuentes específicas de datos financieros alternativos y no hay estimaciones para costos de personal y actividades alternativas.

Si bien la eficiencia de la asignación se ve afectada negativamente por factores externos que provocaron cambios en la estructura de socios, se evaluaron positivamente otros criterios, como las sinergias locales con varios socios.

En general, se pudo establecer que los recursos se utilizaron de forma apropiada y las actividades de CIS se realizaron en los plazos establecidos. Los insumos financieros apuntaron a políticas y resultados concretos. Los recursos humanos fueron también clave.

Se confirmó un uso adecuado de recursos y presupuesto. Así mismo, no se detectaron mayores ineficiencias. Considerando la situación macroeconómica y financiera del país, las contrapartes aportaron recursos dentro de lo posible y así contribuyeron adecuadamente a la eficiencia del proyecto.

Sostenibilidad

El proyecto tomó medidas concretas y, desde la perspectiva de las personas entrevistadas, se asume principalmente una durabilidad de los cambios. De manera general, y por tratarse de un proyecto que se ejecuta de manera experimental sobre temáticas innovadoras en el país, sobre la base de las observaciones de las contrapartes se concluye un nivel exitoso de la sostenibilidad. En términos generales, las contrapartes disponen de las capacidades técnicas, institucionales o individuales necesarias, así como del liderazgo para seguir con los procesos. Sin embargo, algunas organizaciones carecen de recursos financieros para mantener los resultados o procesos encaminados.

El proyecto CIS tomó medidas adecuadas para asegurar que los propios actores de la sociedad civil puedan mantener los resultados a mediano plazo, a pesar de la volátil situación en términos de personal en las diferentes organizaciones. Además, la implementación del proyecto se llevó también a cabo a través de la transferencia de experiencias, el establecimiento y promoción de iniciativas de cooperación entre actores y la creación de redes horizontales y verticales de *networking* entre actores.

Desde la perspectiva de varias contrapartes, existe la necesidad de consolidar las medidas tomadas para asegurar la sostenibilidad del proyecto, promover la continuidad de los procesos y productos generados. No se han identificado riesgos o desafíos significativos para la sostenibilidad. Se observaron desafíos puntuales, tales como aclarar los procesos del proyecto dentro de las instituciones e impulsar dentro de lo posible la voluntad política para la implementación de los productos generados.

Valoración general

Cuadro 1. Valoración de los criterios de evaluación OCDE/CAD

Criterios de evaluación	Total (máx.100)	Valoración
Pertinencia	95	Nivel 1: muy exitoso
Coherencia	90	Nivel 2: exitoso
Eficacia	100	Nivel 1: muy exitoso
Impacto	70	Nivel 3: más bien exitoso
Eficiencia	85	Nivel 2: exitoso
Sostenibilidad	85	Nivel 2: exitoso
Puntuación media y valoración global	87	Nivel 2: exitoso*

Conclusiones y factores de éxito y fracaso

El análisis arrojó un resultado muy positivo del proyecto, e incluso en algunas acciones se han sobrepasado los indicadores. Para la mayoría de los componentes, se han realizado el 100 % de las actividades y ya se están haciendo actividades adicionales con los recursos que sobraron. Se están generando documentos finales y publicaciones sobre el trabajo realizado, con el fin de poner a disposición a la ciudadanía todo el conocimiento generado durante los últimos años.

A continuación, se ofrecen algunos ejemplos de factores de éxito:

- ✓ El alto compromiso de los actores y los grupos involucrados.
- ✓ Las estructuras de cooperación y coordinación bien desarrolladas que permitieron la implementación general de las medidas a tiempo y de buena calidad y el logro de los resultados previstos.
- ✓ La transparencia y la participación promovidas continuamente durante la ejecución del proyecto generaron confianza, apertura y una actitud positiva entre la mayoría de los actores.
- ✓ Desde la perspectiva de las contrapartes, el conocimiento, las capacidades técnicas y el buen relacionamiento del personal de la GIZ con las contrapartes fueron clave.

A continuación, se ofrecen algunos ejemplos de factores de fracaso:

- ✗ El entorno volátil debido a la pandemia.
- ✗ La alta rotación de personal en las instituciones públicas dificultó, parcialmente, la coordinación con la contraparte y la ejecución de las actividades planificadas.

Recomendaciones

- Asegurar una articulación conceptual y metodológica entre las partes interesadas cuando están relacionadas con el mismo proceso operativo.
- Asegurar que las características de los productos previstos en el proyecto coincidan con las expectativas de los usuarios y de la comunidad local o los grupos beneficiarios.
- Encontrar nuevos mecanismos financieros para la permanencia del proyecto a lo largo del tiempo.
- Hacer un nuevo mapeo para identificar actores potenciales locales con los que el proyecto genere alianzas estratégicas para CIS II.
- Tomar medidas para aumentar la utilidad de los productos y aumentar el impacto del proyecto.
- Existe alto nivel de rotación de personal que puede afectar de forma negativa la sostenibilidad de los resultados obtenidos hasta ahora. Por lo cual es importante desarrollar mecanismos para mantener el conocimiento adquirido para los próximos equipos.
- Al formular el modelo y la matriz de resultados, a) detallar y explicar de mejor forma las hipótesis de resultados y las suposiciones para que la teoría de cambio sea más comprensible; b) asegurar que los resultados a nivel del *outcome* sean consecuencia directa de los resultados a nivel de los *outputs* sin que sea necesario establecer para la implementación del proyecto procesos operativos propios; c) asegurar que los indicadores establecidos correspondan adecuadamente a los diferentes niveles de la matriz; d) detallar mejor los beneficios y resultados esperados por contrapartes o grupos de contrapartes.
- Al conceptualizar cooperaciones con organizaciones de la sociedad civil, tomar en cuenta las debilidades estructurales en este sector que se manifiestan, por ejemplo, en un alto grado de dependencia de financiamiento externo lo que puede afectar la sostenibilidad de los resultados generados.

Enfoque y métodos de evaluación

El equipo de evaluación estuvo compuesto por dos personas: una evaluadora internacional y un evaluador nacional. La evaluadora internacional estuvo encargada de liderar el equipo de evaluación, con participación activa del evaluador local, que estuvo involucrado en todas las tareas principales de la evaluación, incluidas las presentaciones durante la misión.

El procedimiento metodológico fue cualitativo. Las entrevistas se grabaron con la autorización de las personas entrevistadas y se documentaron mediante fichas de notas en formato de documento Word para garantizar la calidad de los datos. Los documentos se analizaron mediante triangulación de los datos entre los dos evaluadores. Para el análisis, los datos se codificaron y distribuyeron según los temas de la matriz de evaluación.

La situación de seguridad debido a la pandemia de COVID-19 no permitió que la evaluadora internacional viajara al Ecuador para la misión de evaluación, ni que el evaluador nacional llevara a cabo la recopilación de datos en persona. Por lo tanto, la misión de evaluación se llevó a cabo de manera virtual, sin presencia del equipo evaluador. Se hizo uso de teleconferencias con la participación de los dos evaluadores del proyecto para garantizar la triangulación de los datos. Las guías de entrevistas se enviaron con antelación a las personas entrevistadas para garantizar una mejor preparación.

Sistema de valoración

Los proyectos se clasifican según los criterios de pertinencia, coherencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y eficiencia de la OCDE/CAD. Cada uno de los seis criterios se clasifica en un baremo del 1 al 100 (sistema porcentual).

La puntuación general del proyecto se deriva de la media de puntos obtenidos por los criterios individuales del CAD. El valor medio de la puntuación general se redondea según la convención matemática. Todos los criterios del CAD ponderan por igual para la puntuación general. En comparación con los sistemas anteriores (baremo de 6 puntos, baremo de 16 puntos), un baremo de 100 puntos tiene una serie de ventajas en el sentido de que permite la diferenciación, se utiliza comúnmente a nivel internacional, es fácil de entender y puede convertirse fácilmente en otros sistemas de evaluación.

Cuadro 2. Baremos de valoración y puntuación

Baremo de 100 puntos (puntuación)	Baremo de 6 niveles (valoración)
92–100	Nivel 1: muy exitoso
81–91	Nivel 2: exitoso
67–80	Nivel 3: más bien exitoso
50–66	Nivel 4: más bien insatisfactorio
30–49	Nivel 5: insatisfactorio
0–29	Nivel 6: muy insatisfactorio
Valoración global: los criterios de eficacia, impacto y sostenibilidad son criterios de umbrales: Si uno de los criterios se clasifica en el nivel 4 o inferior, la valoración general no puede superar el nivel 4, aunque la puntuación media sea más alta.	

Tanto las dimensiones de evaluación dentro de los criterios OCDE/CAD como la determinación de la puntuación global mediante un sistema de puntos sirven para aumentar la transparencia de las valoraciones y, al mismo tiempo, permitir una mejor comparabilidad entre los distintos proyectos.

Detalles de la publicación

Responsable:

Albert Engel, GIZ, director
Unidad de Evaluación Corporativa de la GIZ

Coordinación y gestión:

Claudia Kornahrens, GIZ, Jefa de Sección
Dr. Vera Hundt, GIZ, Gestión de Evaluación
Unidad de Evaluación Corporativa de la GIZ
Sección de Evaluación Central de Proyectos

Autoría:

Dr. Daniele Vieira (Madiba Consult GmbH) y Stefan Tominski (Madiba Consult GmbH)

Edición:

International Correspondents in Education (ICE)

Diseño:

Maquetación: DITHO Design GmbH, Colonia
Gráficos: Stefan Oltsch

Impresión y distribución:

GIZ, Bonn

Mapas:

Los mapas que se muestran aquí están destinados únicamente a fines informativos y no constituyen de forma alguna un reconocimiento en virtud del derecho internacional de fronteras y territorios. La GIZ no se responsabiliza de que estos mapas estén actualizados, sean correctos o completos. Queda excluida cualquier responsabilidad por cualquier daño, directo o indirecto, que resulte de su uso.

Correo electrónico: evaluierung@giz.de

Sitio web: www.giz.de/evaluierung

www.youtube.com/user/GIZonlineTV

https://twitter.com/giz_gmbh

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sedes:

Bonn y Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36

53113 Bonn, Alemania

Tel.: +49 228 44 60-0

Fax: +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

65760 Eschborn, Alemania

Tel.: +49 6196 79-0

Fax: +49 6196 79-11 15

Correo electrónico: info@giz.de

Sitio web: www.giz.de

Bonn 2023