

---

Evaluación Final del Proyecto  
2017/PRYC/000233 "Impulsada la  
reactivación económica resiliente de  
mujeres afectadas por el terremoto en  
Muisne"

---

Evaluador: Alfonso Bermejo Villa [IdeSur]

---

## ÍNDICE

## ÍNDICE

<b>I. CUESTIONES PRELIMINARES.....</b>	<b>3</b>
<b>A. ANTECEDENTES DEL PROYECTO .....</b>	<b>3</b>
<b>B. DESARROLLO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>II. EVALUACIÓN POR RESULTADOS.....</b>	<b>6</b>
<b>A. Pertinencia .....</b>	<b>6</b>
<b>B. Eficacia .....</b>	<b>16</b>
<b>C. Eficiencia.....</b>	<b>28</b>
<b>D. Impacto.....</b>	<b>31</b>
<b>E. Sostenibilidad .....</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>36</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>41</b>

## **I. CUESTIONES PRELIMINARES**

### **A. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

- **Descripción del objeto de evaluación**

La intervención 2017/PRYC/000233 denominada "Impulsada la reactivación económica resiliente de mujeres afectadas por el terremoto en Muisne", ejecutada por la Asociación por la Paz y el Desarrollo (PyD), conjuntamente con los socios locales, la Fundación Creando Futuro (FCF) y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Sede Esmeraldas (PUCESE), y co-financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene como objetivo específico "impulsada la reactivación económica resiliente de mujeres afectadas por el terremoto en Muisne". Para alcanzar dicho objetivo se plantearon los siguientes dos resultados:

**RE.1.** "GAD municipal de Muisne y población afectada por el terremoto mejoran sus capacidades resilientes"

**RE.2.** "La población afectada por el terremoto recupera su capacidad productiva y de generación de ingresos"

### **B. DESARROLLO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN**

#### **B.1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN**

Con respecto al alcance técnico, la evaluación tiene como propósito general "apoyar la toma de decisiones, mejorar la gestión, desarrollar capacidades y ampliar el aprendizaje y, promover la participación". Como objetivos específicos, podemos identificar:

- Conocer la adecuación de la intervención a las necesidades y condiciones del colectivo beneficiario (pertinencia).
- Conocer los efectos atribuibles a la intervención en la población beneficiaria (impacto).
- Conocer la eficacia de la intervención en relación a la reactivación económica resiliente de mujeres afectadas por el terremoto.
- Conocer la eficiencia de la intervención en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del proyecto de cooperación.
- Conocer el grado en que los efectos transformadores derivados de la intervención se podrían sostener en el tiempo una vez agotada la ayuda externa (sostenibilidad y apropiación).

Los anteriores fines deben proporcionar conclusiones útiles y prácticas que permitan mejorar la calidad de los procesos en las actuaciones, optimizar la consecución de resultados y la medición del impacto y que permitan la oportuna toma de decisiones para hacer eficiente y eficaz la ejecución de futuras intervenciones que puedan ponerse en marcha.

En este sentido, el presente trabajo, focalizado en el análisis sistemático y exhaustivo de los objetivos y resultados esperados, se realiza con una finalidad de calidad, utilidad, aprendizaje y transparencia, obteniéndose un resultado sumativo, formativo y con un claro **enfoque participativo y de género**.

## B.2. TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo tuvo su inicio el 1 de julio de 2019 en la ciudad de Muisne. La agenda permitió al evaluador tener una muestra de todas las actividades ejecutadas por el proyecto. Se adjunta a continuación el cronograma de las visitas realizadas:

Lunes 1/07	Martes 2/07	Miércoles 3/07	Jueves 4/07	Viernes 5/07
12.00. Llegada a Muisne	9.00. Entrevista a Toti Pacheco, ex vicealcaldesa	9:30. Reunión con Grecia Ureta, emprendimiento semilla, pastelería, Chamanga	9:30. Entrevista a Elina Cheme, emprendimiento semilla, artesanías, Muisne	
15.00. Carlos Cagua, técnico de medios de vida, PyD		10.30. Reuniones aleatorias vecinos del barrio Nueva Jerusalén para conocer el trabajo en Gestión de Riesgos	10.00. Entrevista a Julia Cagua, directora FCF	10.00. Reunión con el equipo de PUCESE en Esmeraldas
16.00. Reunión con Marie Missud, coordinadora del proyecto	11:15. Entrevista con Fernanda Perea, presidenta del Foro de Mujeres, emprendimiento semilla, Muisne	12.00 Reunión con Francisca Cotera, emprendimiento crecimiento, cría pollos, Chamanga)		
	13:30. Entrevista a Carmen Barboza Vaca, crédito CACMU, tienda ciudadela, Muisne	13.00. Reunión con l/as integrantes de la asociación de comidas rápidas en el recinto Limón, emprendimiento semilla, Chamanga	13.00. Entrevista a Karina Arroyo, emprendimiento crecimiento, crédito CACMU, Muisne	13.00. Salida a Quito
	14.30. Entrevista a Lorena Ortiz Trejo, emprendimiento crecimiento, salón de belleza, Muisne	14:30. Julio Falconez García, crédito CACMU, tienda barrio San Pablo, Muisne		

	15:30. Reunión con mujeres que participaron de la actualización de la Agenda, Coalición por la Igualdad de Género	15.00. Angely Godoy, Presidenta barrio Santa Rosa, taller gestión riesgo	15.00. Reunión con funcionarios de la Unidad de Gestión de Riesgo, Planificación, entre otros	
--	---	--	---	--

Durante el trabajo de campo, se aplicaron distintos métodos participativos de recogida de información:

- Entrevistas de grupo con la población beneficiaria de las zonas de intervención (p.e. Mujeres que participaron de la actualización de la Agenda Local de Mujeres);
- Entrevistas y grupos focales con informantes clave y autoridades locales;
- Observación directa.

### **B.3. PREPARACIÓN DEL INFORME FINAL, ANÁLISIS Y CONCLUSIONES**

Tras la finalización del trabajo de campo, comienza la fase de redacción del informe de evaluación final, que consiste en:

- Análisis de la documentación aportada por la ONGD
- Análisis de los materiales y fuentes de verificación aportados por los socios locales en terreno.
- Análisis de los datos y documentación obtenidos en el trabajo de campo.
- Redacción del presente informe.

El primer borrador es remitido a PyD el 31 de julio de 2019. El 02 de septiembre, PyD remite sus comentarios a IdeSur y, tras ser procesados, el 03 del mismo mes, el informe final es enviado a PyD para su posterior entrega a la AECID.

## II. EVALUACIÓN POR RESULTADOS

A continuación, se presenta la valoración de los diferentes criterios de evaluación.

### A. Pertinencia

La pertinencia del proyecto se valora como positiva. En este sentido, la intervención estaría en consonancia con las políticas del financiador, y alineadas con las políticas de desarrollo nacional, municipal y sectorial. Asimismo, los organismos competentes reconocen la zona de intervención como de alto riesgo a los sismos y de alta vulnerabilidad debido a la pobreza del cantón.

Para analizar la pertinencia del proyecto se debe cuando menos observar cuatro vectores; a) la adecuación de la intervención a las políticas internacionales en la materia; b) las políticas del donante; c) las políticas nacionales y/o locales en materia de gestión de riesgos; y, finalmente, d) las prioridades y necesidades de los/as titulares de derechos y responsabilidades.

### POLÍTICAS INTERNACIONALES

Sin duda alguna, el marco normativo donde se amparan las políticas en reducción de riesgos a nivel mundial se basa en los resultados de la **Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres<sup>1</sup>**, realizada en Kobe, Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero de 2005. En la citada conferencia, se adoptan cinco prioridades de acción como relevantes:

- 1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.** Dentro del RE1 del proyecto se apoyaron los procesos de fortalecimiento institucional en cuanto a la elaboración de la Agenda Municipal de Reducción de Riesgos. Asimismo, se trabajó la Agenda de Mujeres donde se introdujo – de manera transversal – la GdR en todos sus componentes. Ambos documentos serán insumos para la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT).
- 2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.** El proyecto, también en el RE1, trabajó la identificación y mapeo comunitario de las amenazas, riesgos y niveles de vulnerabilidad. Asimismo, el fortalecimiento de Comités Comunitarios de GdR, capacitándolos, conformando brigadas. Paralelamente, la Secretaría

<sup>1</sup> <http://cenepred.gob.pe/download/Marco%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Hyogo.pdf>

de Gestión de Riesgos y el Municipio implementaron Sistemas de Alerta Temprana (SAT), lo que complementaba el trabajo hecho por el proyecto.

- 3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.** En este sentido, el proyecto utilizó medios masivos de comunicación para crear conciencia en la población sobre la necesidad de estar preparados para hacer frente a cualquier desastre de origen natural. En la conformación de los Comités Comunitarios se habría hecho mucha incidencia en la generación de capacidades locales.
- 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.** El RE2 trabajó la dinamización de las economías locales afectadas por el terremoto, poniendo énfasis en las mujeres cabeza de familia.
- 5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz.** El RE1, como ha sido señalado, trabajó en la conformación de brigadas barriales que permitan una respuesta eficaz, y eficiente, a cualquier desastre.

Los desastres se han convertido en un problema que preocupa a los gobiernos de todo el mundo y a las agencias internacionales. La reducción de su recurrencia, severidad e impacto, especialmente en los países en desarrollo, es uno de los principales retos en la actualidad (Suárez, 2008). La Estrategia Internacional para Reducción de Desastres (ERID) de las Naciones Unidas, señala que el número de personas en riesgo en el mundo ha estado aumentando en una tasa de 70 a 80 millones por año, dejando en evidencia el aumento de la vulnerabilidad humana en diferentes sitios del mundo. De esta forma, la gestión del riesgo se convierte no sólo en un tema de carácter internacional y nacional sino principalmente del quehacer local.

En el mismo sentido, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>2</sup>, realizada en 2015, se establecen 4 prioridades que deben ser asumidas por los Estados en todas sus escalas:

- 1. Comprender el riesgo de desastres:** “Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre”.

---

<sup>2</sup> [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

- 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo:** “Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible”.
  
- 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia:** “Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Estos factores pueden impulsar la innovación, el crecimiento y la creación de empleo. Esas medidas son eficaces en función del costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas”.
  
- 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción:** “El crecimiento constante del riesgo de desastres, incluido el aumento del grado de exposición de las personas y los bienes, combinado con las enseñanzas extraídas de desastres pasados, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer aún más la preparación para casos de desastres, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos, integrar la reducción del riesgo de desastres en la preparación y asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaces a todos los niveles. Es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción”.

## **POLÍTICAS DEL DONANTE**

En relación a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, señala: “el V PD (Plan Director) propone incorporar a su estrategia centrada en la lucha contra la pobreza, concebida como un fenómeno multidimensional, y contra la desigualdad, un enfoque de construcción de **resiliencia**, según la visión reflejada en la Agenda 2030, en un siglo

caracterizado por amenazas globales que obligan a poner el foco en la reducción de vulnerabilidad de las personas y de las comunidades". En este sentido, "la resiliencia representa la capacidad de las personas, comunidades, o de cualquier entidad para anticiparse y prever amenazas, acontecimientos adversos de todo tipo o desastres, afrontarlos, recuperarse de ellos y adaptarse y volver a prosperar tras la crisis".

Asimismo, la Meta 15.A. del V PD es "**Apoyar a las Administraciones Públicas para garantizar una prevención y respuesta efectiva ante desastres.**

Para lograr que las instituciones garanticen una gestión adecuada de los riesgos se apoyará, por ejemplo, la realización de planes de gestión de riesgos, planes de ordenamiento territorial, la planificación con enfoque de adaptación por ecosistemas y herramientas básicas como son los sistemas de información y alerta temprana, entre otros, que fomenten la resiliencia ante situaciones de crisis".

En este sentido, el proyecto ha actuado sobre las metas planteadas en el PD en la medida que trabajó directamente con la población objetivo, sensibilizándola, capacitándola y fortaleciendo su capacidad productiva para aumentar su resiliencia ante nuevos desastres. En este caso, el proyecto trabaja sobre las lecciones aprendidas tras el terremoto que azotó Muisne. Asimismo, se trabajó en el fortalecimiento de capacidades de la institucionalidad pública, sobre todo en la elaboración participativa de las herramientas para una gestión de riesgos adecuada. En este sentido, se elaboró la Agenda Municipal de Reducción de Riesgos y la Agenda de Mujeres, que incorporaba – de manera transversal – acciones ligadas a la gestión de riesgos, desde un enfoque que mira las particularidades de las mujeres del territorio.

## **POLÍTICAS NACIONALES Y/O LOCALES EN MATERIA DE GESTIÓN DE RIESGOS**

El Ecuador, debido a su posición geográfica y conformación geológica es un país altamente expuesto a la acción de fenómenos naturales tales como erupciones volcánicas, **sismos**, deslizamientos, inundaciones y afectaciones climatológicas. El riesgo asociado a estas amenazas naturales es elevado por las deficientes condiciones de vulnerabilidad política, física, social, económica y ambiental.

Por muchos años, la gestión del riesgo en el país fue considerada bajo un enfoque de respuesta ante las emergencias y los desastres, mas no como una acción integral, esta independencia ha conllevado a la construcción de nuevos riesgos. Es a partir del año 2008, que en la República del Ecuador se experimentan cambios profundos en la institucionalidad y normatividad para la gestión del riesgo, la competencia directa de la gestión del riesgo le corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados responsables de su jurisdicción

territorial. Se ha iniciado la adopción de esta competencia, sin embargo – aunque ha habido avances en la temática – este cometido se ha visto limitado por la falta de conocimiento y compromiso por parte de las autoridades, unificado a la falta de recursos financieros, técnicos, tecnológicos y humanos, resultando las comunidades tanto urbanas como rurales las más afectadas.

La constitución política del Ecuador de 2008<sup>3</sup>, en su artículo 389, señala que “El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los **efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo**, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de **minimizar la condición de vulnerabilidad**”.

“El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional, y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.
3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.
4. Fortalecer a la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.
5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.
6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades, prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.
7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo”.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su Capítulo 3, Artículo No. 11, Órganos Ejecutores:

---

<sup>3</sup>[http://www.derecho-ambiental.org/Derecho/Legislacion/Constitucion\\_Asamblea\\_Ecuador\\_5.html](http://www.derecho-ambiental.org/Derecho/Legislacion/Constitucion_Asamblea_Ecuador_5.html)

“[...] La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos” [literal d].

Por su parte, en el artículo 390, se indica que “los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad”. Es en este sentido que, mediante Decreto Ejecutivo 1046-A de abril de 2008, se crea la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos; y, con Decreto Ejecutivo 42, de septiembre de 2009, se reorganizó la Secretaría Técnica a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos como una Unidad Desconcentrada y Descentralizada. Es así también que se plantea que los GAD [provinciales, cantonales, parroquiales] sean los responsables de la gestión de riesgos en sus territorios. Posteriormente, la Secretaría pasó a denominarse Servicio Nacional de Gestión de Riesgos.

Los GAD forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, a través de dos mecanismos de gestión y coordinación denominados Unidades de Gestión de Riesgos (UGR) y los Comités de Gestión de Riesgos [CGR/COE]. El Manual del Comité de Gestión de Riesgos describe lo siguiente<sup>4</sup>:

### **Unidades de Gestión de Riesgos [UGR]**

Son los mecanismos que deben asegurar que la gestión de riesgos se transversalice en la planificación y en la gestión de sus instituciones, para ello cada entidad deberá utilizar la información generada por la SGR [escenarios para las amenazas principales, alertas y avisos] para:

1. Identificar los elementos esenciales para la reducción de riesgos y determinará para ello los estándares y normas técnicas que correspondan en el ámbito de su competencia.
2. Monitorear el cumplimiento de los estándares y normas técnicas en gestión de riesgos, determinados en el numeral que antecede.
3. Determinar las estrategias y acciones para reducir los riesgos acumulados y nuevos en sus procesos agregadores de valor.
4. Determinar las amenazas para las cuales debe preparar y actualizar planes de contingencia y entrenar al personal para su aplicación.
5. Preparar planes a anuales de reducción de riesgos con indicadores y metas, y vigilar su cumplimiento.

### **Comités de Gestión de Riesgos como mecanismos de coordinación**

---

<sup>4</sup> Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Secretaría de Gestión de Riesgos. Ecuador. Pág 23-24

En la estructura CGR/COE no coexisten dos tipos de comités sino dos roles del mismo comité. Como CGR su enfoque está en la reducción de riesgos como función permanente y global, como COE su enfoque está en la atención de la respuesta durante situaciones de emergencia o desastre.

Las UGR son dependencias que operan dentro de la cadena interna de mando en cada institución. Los CGR/COE son estructuras inter-institucionales permanentes basadas en la coordinación y la complementariedad de capacidades y recursos.

Los municipios cubren todo el territorio nacional en el ámbito de sus competencias y sus gobiernos tienen mandatos específicos de la Constitución y del COOTAD referidos a la gestión de riesgos. Por esta razón los CGR/COE de nivel municipal están presididos por los alcaldes.

Los CGR/COE operan con dos mecanismos permanentes: a] El plenario y b] Las mesas técnicas de trabajo [MTT].

El plenario de CGR/COE es la instancia de coordinación encargada de:

- a. Preparar y aprobar la agenda de reducción de riesgos [ARR] en su territorio, implementarla y rendir cuentas sobre sus logros.
- b. Coordinar los esfuerzos de las entidades públicas y privadas dentro de su ámbito territorial durante las emergencias y desastres.
- c. Orientar las acciones en la fase de recuperación.
- d. Pronunciarse sobre los asuntos que sus miembros sometan a su conocimiento.

Las MTT son el mecanismo que integra y coordina las capacidades técnicas de los sectores público y privado para la reducción de riesgos y la atención de las emergencias en un territorio. Todas las MTT deben funcionar de manera permanente.

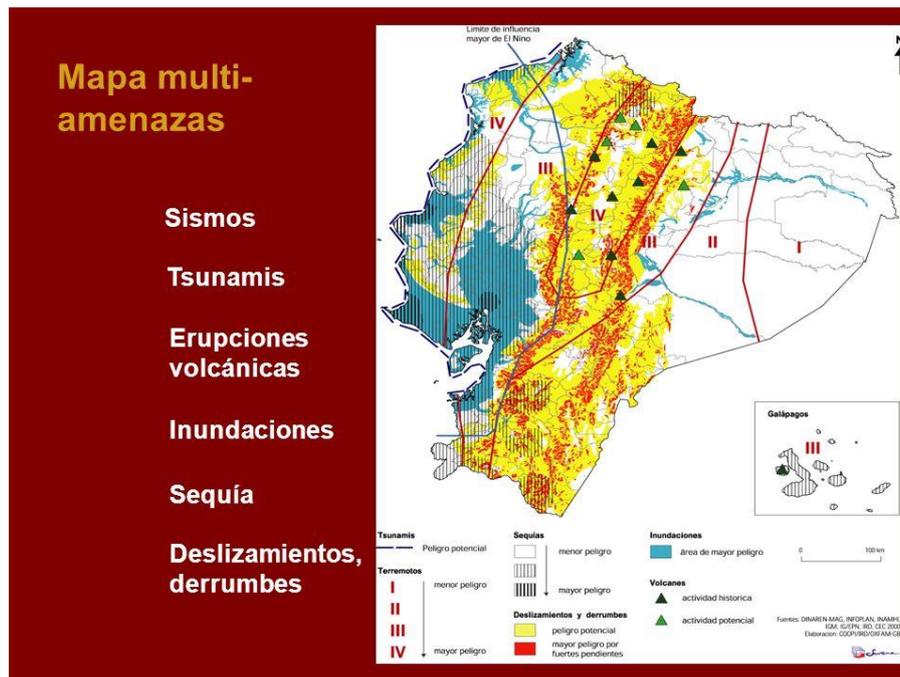
La gestión del programa efectivamente se ha direccionado en el fortalecimiento y apoyo a la institucionalidad detallada en los párrafos anteriores, así como también se enfoca en el fortalecimiento y participación a nivel comunitario. Cabe señalar que a nivel nacional no existen políticas ni metodologías para la aplicación y ejecución de protocolos de acción entre los niveles comunitarios y gubernamental.

El Artículo 140 del COOTAD, indica que la gestión de riesgos incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y

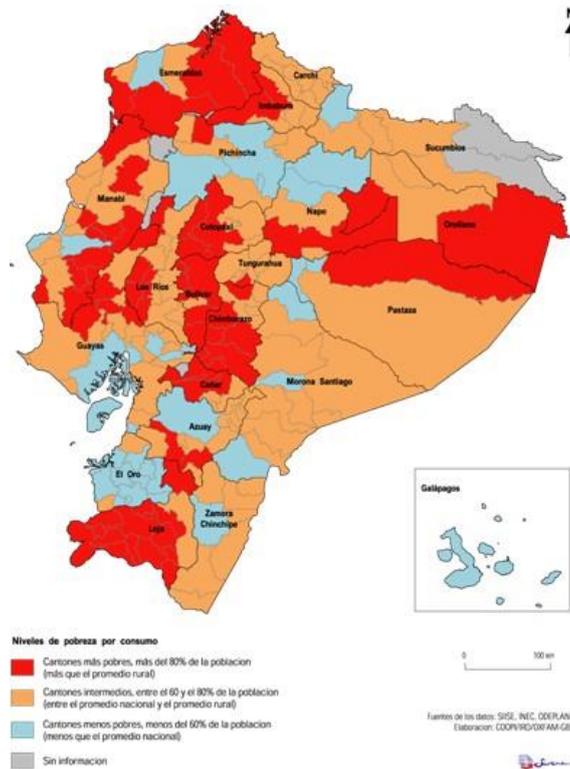
los planes emitidos por el organismo nacional responsable de acuerdo con la Constitución y la ley.

## TITULARES DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

El proyecto tiene como objetivo aumentar la resiliencia de la población afectada por el terremoto en Muisne. En este sentido, es importante observar las amenazas a las que se enfrenta el territorio:



Como se puede observar, el Cantón, como toda la zona costera es considerado un territorio con un alto riesgo de terremoto (IV).



Esta situación se vuelve particularmente peligrosa si analizamos los niveles de vulnerabilidad del cantón por los niveles de pobreza. Como se puede observar, más del 80% de la población es pobre, porcentaje mayor al promedio rural.

En abril de 2016, el Ecuador sufrió un terremoto de 7.8 en la escala de Richter, siendo el cantón Muisne uno de los más afectados. Se estima que – aproximadamente – el 95% de los habitantes de la localidad tuvieron que ser evacuados a albergues por peligro de derrumbes de sus viviendas. Asimismo, quedaron suspendidas todas las actividades económicas. Pese a ello, la población y las autoridades son conscientes de la necesidad de prevenir los desastres; sin embargo, debido a la falta de cultura preventiva, las autoridades no destinan recursos a la Gestión de Riesgos, y la población continúa adoptando comportamientos riesgosos.

### **Pertinencia de incluir la temática de género**

ONU Mujeres señala que la reducción del riesgo de desastres sensible a los asuntos de género hace referencia a analizar y tener en cuenta los papeles y las relaciones de las mujeres y los hombres establecidos por las normas de género de una cultura y una sociedad determinadas. Exige prestar atención específica a los derechos de las mujeres y la igualdad de género como parte de un enfoque proactivo y centrado en las personas para reducir los riesgos y las vulnerabilidades”. En este sentido, “los desastres afectan a las mujeres, las niñas,

los niños y los hombres de forma diferente. Las desigualdades de género aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y limitan su acceso a la información y los recursos que necesitan para reducir los riesgos que se derivan de los desastres". Para dar una idea de las diferencias en las vulnerabilidades por sexo, se señalan algunos datos aportados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]:

- Según los datos de 141 países afectados por desastres entre 1981 y 2002, los desastres tienen un impacto negativo mayor sobre la esperanza de vida de las mujeres que sobre la de los hombres.
- Las mujeres, los niños y las niñas son 14 veces más propensos que los hombres a morir durante un desastre.
- La mayoría de las víctimas atrapadas en Nueva Orleans después del huracán Katrina fueron mujeres afroamericanas y sus hijos, el grupo demográfico más pobre de la zona.
- Las probabilidades de que una mujer sea víctima de la violencia doméstica o sexual aumentan después de un desastre; muchas mujeres evitan albergarse en refugios por miedo a ser violadas.

Asimismo, estaría en consonancia con lo señalado por el Marco de Acción de Hyogo respecto a la temática de género, señalando que se debe "garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre".

Por su parte, la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, "considera la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como agentes de cambio y dirigentes en los procesos de desarrollo que afectan sus vidas como requisito para el logro de un mundo más inclusivo, sustentable y resistente. [...] Además, orientan sus esfuerzos para que las capacidades, habilidades y recursos estén listos para prevenir, mitigar y preparar para los eventos adversos".

## B. Eficacia

Para el análisis de la eficacia, se hará una valoración de los Resultados y la metodología que se está implementando. Para conocer el detalle de todas y cada una de las acciones desarrolladas en el transcurso de la intervención sugerimos remitirse a los informes de seguimiento.

Se considera que la eficacia es buena. En términos generales, los indicadores de actividades y resultados están siendo cumplidos de acuerdo a lo planificado. Sin embargo, es importante mencionar que los dos resultados del proyecto han tenido muy poca relación entre sí, por lo cual – en términos prácticos – han sido ejecutados como 2 micro-proyectos con su propia dinámica de desarrollo.

Para una más clara estructura del apartado, se presentarán las acciones realizadas por cada uno de los indicadores:

### **RE1. GAD Municipal de Muisne y población afectada por el terremoto mejoran sus capacidades resilientes**

#### **RE1.I1. Doce funcionarios/as del GAD municipal capacitados/as en resiliencia y respuesta a desastres**

Línea de Base (I)	Meta (II)	Nivel de Cumplimiento (III)	Atribuible al proyecto (III-I)/II
0	12	250%	30

De acuerdo al informe de seguimiento y a lo señalado por algunos funcionarios del GAD municipal, entre los meses de octubre de 2018 y junio de 2019, se fortalecieron las capacidades a través de: i) asesoramiento al personal de la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR); y, ii) capacitación a 30 servidores/as públicos/as sobre resiliencia y respuesta a desastres, con un enfoque de género e interculturalidad. Se realizó un taller en noviembre de 2018 con 23 personas, y, en diciembre del mismo año – dentro de la construcción de la Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos y la actualización del PDyOT – se conformaron 4 mesas temáticas con un promedio de 15 participantes.

Debido a las elecciones municipales (marzo 2019), los/as funcionarios/as del municipio se avocaron a las mismas, motivo por el cual fue imposible el continuar el trabajo. Sin embargo, tomando en cuenta que hubo cambio de autoridades, resulta beneficioso que aún puedan trabajarse acciones con el nuevo funcionariado. Es también importante señalar que el encargado de la UGR ha

sido mantenido en el cargo, hecho que – de alguna manera – permite tener cierta continuidad en las acciones. El evaluador considera que PyD debe continuar fortaleciendo las capacidades del municipio, continuando con el proceso de actualización del PDyOT, teniendo como principales insumos la Agenda de Reducción de Riesgos y la Agenda de Mujeres. De considerarlo pertinente, se podría también fortalecer las capacidades del GAD a través de la capacitación sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para que – las nuevas autoridades – conozcan cuáles son las obligaciones de ley.

RE1.I2. 150 familias capacitadas en resiliencia y respuesta a desastres desde las buenas prácticas de manejo de los recursos naturales locales

<b>Línea de Base (I)</b>	<b>Meta (II)</b>	<b>Nivel de Cumplimiento (III)</b>	<b>Atribuible al proyecto (III-I)/II</b>
0	150 familias	132%	198 personas*

\* Se asume una persona por familia

El trabajo de capacitación fue realizado en los barrios de Santa Rosa, Las Américas y Progreso en Muisne (4 talleres en cada uno). Nueva Jerusalem y Lomas de Chamanga en Chamanga (3 talleres en cada uno). Además, en Cabo San Francisco (3 talleres) y Galera (3 talleres). La capacitación dada fue en la metodología AVC (Análisis de Vulnerabilidad y Capacidades), la cual “consiste en recopilar, analizar y sistematizar, de una forma estructurada y lógica, información sobre la vulnerabilidad de una comunidad a una determinada amenaza. Esta información sirve entonces para diagnosticar los riesgos principales y las capacidades actuales de la comunidad y lleva, en último término, a la preparación de actividades dirigidas a reducir la vulnerabilidad de la población ante posibles desastres<sup>5</sup>”. En este sentido, parte de los temas tratados en los talleres, fueron:

- Lo que sentiste después de la catástrofe
- Perfil histórico de la comunidad
- Observación de los servicios presentes en la comunidad
- Calendario histórico de la comunidad
- Mapa de amenazas y vulnerabilidades
- Mapa de recursos y capacidades
- Organizaciones comunitarias presentes
- Tejido social de la comunidad
- Medios de subsistencia

Estas capacitaciones fueron realizadas conjuntamente con la ONG CARE y contaron con el acompañamiento del responsable de GdR del GAD municipal.

<sup>5</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “¿Qué es el AVC? Introducción al Análisis de vulnerabilidad y capacidad”  
<https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/whats-vca-sp.pdf>

Durante el trabajo de campo, el evaluador, acompañado de la responsable de PyD en Muisne, hizo un recorrido por los barrios de Chamanga donde se trabajaron las actividades de capacitación, y se fue preguntando – de manera aleatoria – si habían participado de las actividades:

- Una gran mayoría de la población consultada manifestó no tener conocimiento del trabajo realizado. En Nueva Jerusalem, habrían participado, en su mayoría, vecinos/as cercanos/as a la vivienda de la presidenta del barrio.
- En Lomas de Chamanga, sólo un vecino de este barrio habría concurrido a las reuniones, los demás eran vecinos/as de barrios aledaños, no incluidos en la formulación de la intervención.
- Después de concluido el proyecto, los Comités Comunitarios no se habrían vuelto a reunir.
- Las brigadas ya no están en funcionamiento. No se sabía dónde se encontraban los equipos entregados (camillas, megáfonos, botiquines, etc.).
- Se podía encontrar los mapas de gestión de riesgos en algunos postes de alumbrado público.
- Aquellas personas que participaron de la intervención manifestaron haber sido capacitados en Gestión de Riesgos, recordando – principalmente – cuáles son las áreas seguras en caso de sismo.

Es importante que PyD, aun trabajando con socios, pueda asegurar la participación de un/a técnico/a en terreno acompañando el proceso de ejecución, así como brindar un acompañamiento posterior a los Comités Comunitarios conformados.

#### RE1.I3 Seis comunidades y OSC capacitadas en resiliencia y respuesta a desastres

<b>Línea de Base (I)</b>	<b>Meta (II)</b>	<b>Nivel de Cumplimiento (III)</b>	<b>Atribuible al proyecto (III-I)/II</b>
0	6 comunidades OSC	116,67%	7 comunidades

Este indicador, en lo que respecta a las comunidades o barrios, ya está descrito en el RE1.I2.

En cuanto al trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, la misma tuvo como objetivo actualizar la Agenda de Mujeres para lo cual fueron convocadas representantes de las organizaciones que hacen parte de la Mesa de Género y

también líderes y lideresas de la Coalición por la Igualdad de Género. En total se realizaron 5 talleres:

- 28/06/2018, donde se analizó la problemática cantonal de gestión de riesgos (31 personas participantes, 21 mujeres y 10 hombres),
- 13/07/2018; 20/07/2018; 31/07/2018, análisis de la problemática local y planteamientos de política pública relacionadas con la resiliencia y la GdR. Participaron 19, 21 y 11 personas, respectivamente,
- 07/08/2018, se revisó el documento borrador de la Agenda de Mujeres. Participaron 23 personas, 19 mujeres y 4 hombres.

La agenda de mujeres de Muisne se dividió, al igual que la agenda nacional, en 9 ejes temáticos. Es importante señalar que el trabajo desarrollado permitió la incorporación de la temática de Gestión de Riesgos en cada uno de esos ejes. Es importante por cuanto, para alcanzar los objetivos planteados, la temática tiene que trabajarse de manera transversal en las instituciones, estando presente en todas las acciones de política pública.

Los ejes temáticos de la Agenda de Mujeres son los siguientes:

- Eje 1. Reproducción y Sostenibilidad de la Vida
- Eje 2. Una vida libre de violencia
- Eje 3. Educación y conocimiento
- Eje 4. Salud
- Eje 5. Deporte y Recreación
- Eje 6. Cultura, comunicación y arte
- Eje 7. Producción y empleo
- Eje 8. Ambiente
- Eje 9. Poder y toma de decisiones

La construcción de la Agenda de Mujeres fue un proceso ampliamente participativo, con la presencia de distintas organizaciones locales, las cuales hacen parte de la Mesa de Género. Al finalizar el proceso, la Agenda fue validada por las 7 comunidades con las que se trabajó, lo que dota al documento de legitimidad ante la población.

Como ha sido mencionado, este documento debe servir de insumo para el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la medida que permitirá planificar, dotar de presupuesto y ejecutar las acciones de política descritas en el documento, lo que repercutirá positivamente en los impactos alcanzados en la medida que se contará con un documento que incluye la perspectiva de género y la resiliencia social/comunitaria.

## **OE.RE2. La población afectada por el terremoto recupera su capacidad productiva y de generación de ingresos**

RE2.I1 80 iniciativas de mujeres afectadas por el terremoto apoyadas (al menos 90% mujeres)

<b>Línea de Base (I)</b>	<b>Meta (II)</b>	<b>Nivel de Cumplimiento (III)</b>	<b>Atribuible al proyecto (III-I)/II</b>
0	72 (90%)	91,67%	66

Para definir el nivel de avance, el evaluador ha incluido a todas aquellas personas (emprendimientos) que han obtenido algún beneficio por parte del proyecto, ya sea a través del curso de capacitación, fondo semilla o microcrédito productivo. En este sentido, la distribución es la siguiente:

- Número de personas que se recibieron del curso de capacitación: 65 (55 mujeres y 10 hombres)
  - o 25 personas (22 mujeres y 3 hombres) recibieron capital semilla
  - o 20 personas (17 mujeres y 3 hombres) recibieron capital de crecimiento
  - o 20 personas (16 mujeres y 4 hombres) que completaron el curso, pero no recibieron apoyo en materiales
- Número de personas que recibieron un microcrédito pero que no fueron beneficiadas por algún fondo semilla: 21 personas (11 mujeres y 10 hombres)

Como dato adicional, inicialmente se habían seleccionado 48 emprendimientos para ser beneficiados con capital semilla; sin embargo, el apoyo fue rechazado por 3 de ellos debido a que eran beneficiarios del bono de desarrollo humano otorgado por el gobierno.

Asimismo, aunque no está contabilizado para evitar la duplicidad, existieron 7 personas (6 mujeres y 1 hombre) que fueron beneficiados con el fondo semilla y – además – pudieron acceder a un microcrédito productivo.

Dentro del proceso seguido, el primer paso era que aquellas personas con emprendimientos y quienes tengan una idea de negocio, y quieran emprender, tenían que inscribirse para desarrollar un curso de 4 meses en Gestión Empresarial e Innovación desde la Economía Feminista. Para la convocatoria se utilizaron afiches, volantes y medios masivos (radio) para garantizar una mayor difusión. Para brindar alternativas a los/as participantes, los horarios de los cursos fueron en dos turnos en Muisne, durante la mañana para los nuevos emprendimientos y durante la tarde para aquellos que tenían algún nivel de desarrollo. En el caso de Chamanga, por tener menos inscritos, se hizo un solo

turno. Hubiese sido interesante incluir la temática de Gestión de Riesgos como eje transversal en el curso impartido.

Para el curso se inscribieron un total de 138 personas, y se eligieron 80 bajo las siguientes variables:

- Ingresos económicos bajos
- Que tengan hijos menores
- Madres cabeza de familia
- Medios de vida

El curso era asistido por 4 técnicos, 2 de la PUCESE y 2 de PyD (antes trabajadores de la Fundación Creando Futuro), con lo cual la PUCESE, quien desarrolló la metodología, pudo transferirla a sus contrapartes del proyecto, lo que es considerado una externalidad positiva. Para evitar la deserción por parte de las mujeres emprendedoras, el proyecto habilitaba un espacio para que – aquellas que iban acompañadas por sus menores hijos – puedan dejarlos a cuidado de voluntarios/as y puedan atender las clases.

De las 15 personas que desertaron, de acuerdo a lo señalado por las beneficiarias entrevistadas, los motivos eran diversos: en algunos casos se pensó – inicialmente – que todas aquellas personas que desarrollaran el curso iban a ser apoyadas con los fondos semilla, lo que después fue aclarado por el proyecto; en otros, tuvieron inconvenientes con sus parejas, debido al “abandono de sus responsabilidades reproductivas”; y, en algunos otros, por motivos personales distintos a los expuestos, o laborales.

Para aquellas que culminaban las clases teóricas del curso tenían que elaborar – supervisadas por un tutor – un plan de negocio el cual sería expuesto de manera oral. De lo señalado en territorio, inicialmente se ofreció un monto de USD 1.300 – USD 1.500 por negocio; sin embargo, para poder alcanzar un mayor número de participantes, se redujo el monto a, aproximadamente, USD 700. De acuerdo a lo manifestado por el equipo técnico, en la formulación siempre se estableció un monto aproximado de USD 700. Vinculado a esto, algunos actores – incluidos técnicos ejecutores de la intervención – señalaron que el monto finalmente entregado no era suficiente para cumplir las demandas de capital por parte de los emprendimientos apoyados lo que – en algunas pocas ocasiones – habría generado algún malestar en las beneficiarias.

Para seleccionar aquellos emprendimientos que iban a ser beneficiados con los fondos semilla, se tomaron en cuenta las siguientes variables:

- Para los negocios en crecimiento:
  - o Asistencia (4/20)
  - o Participación (2/20)
  - o Idea Innovadora (3/20)
  - o Obtención del RUC o RISE (1/20)

- Entorno psicosocial (4/20)
  - Vulnerabilidad económica y social
- Plan de Negocio (6/20)
  - Exposición oral (3/20)
  - Presentación escrita (3/20)
- Para el capital semilla:
  - Asistencia (4/20)
  - Participación (2/20)
  - Idea Innovadora (4/20)
  - Entorno psicosocial (4/20)
    - Vulnerabilidad económica y social
  - Plan de Negocio (6/20)
    - Exposición oral (3/20)
    - Presentación escrita (3/20)

Otra de las observaciones realizadas por las beneficiarias entrevistadas es el hecho que la información no habría estado clara o no habría sido suficiente. Para ilustrar lo señalado, una gran parte señala no haber conocido a tiempo la posibilidad de solicitar, además de equipos y herramientas, materia prima para el negocio. En este sentido, el equipo técnico manifiesta que esto fue socializado con todas las participantes, inclusive se tuvieron tutorías personales donde se apoyaba la elaboración del plan de negocios, y la posibilidad de adquirir también materia prima. Otro ejemplo, es el desconocimiento en la posibilidad de solicitar – adicional al curso de gestión empresarial recibido – una beca para un curso corto en el rubro del negocio emprendido. De acuerdo a lo manifestado por la coordinadora del proyecto, esto no fue socializado debido a que el presupuesto destinado para estas acciones finalmente fue utilizado para extender la contratación de los técnicos de la organización.

Por otro lado, como se puede ver en los requisitos para presentarse a los fondos, uno de los compromisos asumidos por las personas beneficiadas es la formalización del negocio a través de los permisos correspondientes, principalmente el Registro Único del Contribuyente (RUC) o el Régimen Impositivo Simplificado (RISE). A la fecha de la visita de campo, algunos emprendimientos no habían cumplido el requisito (44,4%), y se prevé sea por tres motivos: el primero, debido a un proceso de fiscalización que realizaba la contraloría a los antiguos funcionarios del municipio, por lo cual el mismo se mantenía cerrado, sin atención al público y por ende la imposibilidad de hacer el trámite correspondiente; el segundo, el riesgo a perder algún subsidio en caso la formalización del negocio; y, el tercero, el riesgo percibido de no poder asumir el pago de impuestos y tener inconvenientes posteriores por estar en central de riesgo. En cuanto a los permisos de funcionamiento dados por el municipio, sólo 2 de los emprendimientos los tenían. Es importante señalar que estos permisos municipales no estaban dentro de los requisitos exigidos por la intervención.

En noviembre de 2018 se realizaron dos convivencias familiares con las 48 ganadores/as (como se mencionó, 2 de ellas renunciaron – posteriormente – al fondo, y 1 fue separada por falta de compromiso). Estos convivios tenían dos fines: por un lado, sensibilizar a las familias sobre la importancia de la corresponsabilidad en las labores reproductivas; y, por otro lado, sensibilizar sobre la resolución de conflictos por medios pacíficos al interior de los hogares. Dentro de este proceso fue que se trabajaron los Planes de Mediación Familiar (PMF), que tenía como objetivo la identificación de posibles inconvenientes familiares dado el compromiso de involucrarse en un emprendimiento productivo; en este sentido, se intentaba establecer posibles soluciones a los potenciales problemas identificados, y que estos sirvan como un acuerdo entre la emprendedora y su familia. En la evaluación realizada por el proyecto sobre el cumplimiento de los PMF, los resultados son los siguientes:

	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	
Semilla Muisne	5 (27,8%)	7 (38,9%)	6 (33,3%)	<b>18</b>
Crecimiento Muisne	1 (7,2%)	8 (57,1%)	5 (35,7%)	<b>14</b>
Semilla Chamanga	0 (0%)	5 (71,4%)	2 (28,6%)	<b>7</b>
Crecimiento Chamanga	0 (0%)	4 (66,7%)	2 (33,3%)	<b>6</b>
	<b>6 (13,33%)</b>	<b>24 (53,33%)</b>	<b>15 (33,33%)</b>	<b>45</b>

En el caso de los microcréditos, se firmó un acuerdo con la ONG CODESPA para que realice las gestiones con la Cooperativa de Ahorro y Crédito Mujeres Unidas - CACMU con el fin que pueda instalarse en el territorio y otorgar, inicialmente, crédito a aquellos emprendimientos que habían sido beneficiados con el capital semilla o de crecimiento, pero que tuviesen necesidad de mayor capital de trabajo.

Se organizó un curso de educación financiera, dividido en 5 módulos: i) presupuesto familiar; ii) el ahorro en la familia; iii) crédito como herramienta; iv) patrimonio familiar; y, v) bienestar financiero. La asistencia a los talleres fue la siguiente:

- Chamanga
  - o 07/11/2018 – 28 participantes (20 mujeres y 8 hombres)
  - o 14/11/2018 – 48 participantes (40 mujeres y 8 hombres)
- Muisne (mañana)
  - o 08/11/2018 – 39 participantes (29 mujeres y 10 hombres)
  - o 15/11/2018 – 42 participantes (31 mujeres y 11 hombres)
- Muisne (tarde)
  - o 08/11/2018 – 35 participantes (26 mujeres y 9 hombres)
  - o 15/11/2018 – 48 participantes (37 mujeres y 11 hombres)

Uno de los inconvenientes para que emprendimientos apoyados por capital semilla o de crecimiento puedan acceder a los microcréditos de CACMU es el

requisito exigible que no se encuentren en “central de riesgos”; es decir, que no tengan deuda con ninguna empresa. En la realidad de Muisne, una gran mayoría de personas se encuentran en la central, y los motivos son diversos; de acuerdo a lo señalado, una gran cantidad se debe a deudas con compañías telefónicas; otros debido a impagos de servicios post-terremoto, donde la actividad económica colapsó y sólo se tenían ingresos para subsistencia; y, en algunos otros casos, por haber sido aval de personas que no cumplieron sus compromisos financieros. Tomando en cuenta que el proyecto aporta USD 18.000 a CACMU como parte de su compromiso (y la cooperativa pone un monto similar), pudieran explorarse distintas alternativas para que los fondos de cooperación permitan a los emprendimientos apoyados por el proyecto acceder a los créditos. Una posibilidad que puede explorarse es la conformación de un Comité de Crédito Local (CCL) que administre esos USD 18.000 como Fondo de Garantía. Podría también explorarse la participación económica del Municipio aportando al Fondo, y siendo parte del CCL. El evaluador considera que – manteniendo las condiciones de mercado actuales (similares a las que tiene CACMU en cualquier territorio donde trabaja) no sería necesaria la donación a la cooperativa en la medida que se estaría apoyando su expansión en el mercado nacional. En este mismo sentido, es importante señalar que en el territorio se encuentra BanEcuador, entidad estatal que ofrece créditos a emprendimientos desarrollados por mujeres (“Mujer Emprendedora”) a una TEA de entre 11% y 15%<sup>6</sup>, menor a la ofrecida por CACMU, la cual tiene una TEA para microcréditos de 17,23%. Cuando se hizo la entrevista a las personas beneficiarias se preguntó por qué accedieron al crédito CACMU, y no al de BanEcuador, fueron dos las respuestas; por un lado, desconocimiento que BanEcuador podía otorgarles créditos a una tasa similar; y, por otro, el trámite para el acceso a un crédito en BanEcuador parece ser bastante mayor a los tiempos manejados por CACMU. Otra posibilidad a explorar es un acuerdo con BanEcuador para acelerar los procesos de aquellos/as que han recibido cursos de capacitación en educación financiera. Aunque no pudo ser comprobado por el evaluador, algunos de los actores entrevistados señalaban que BanEcuador iba a eliminar el requisito de no estar en la “central de riesgos” para casos de microemprendimientos.

A través de CACMU (con corte al 15 de abril pasado), 28 personas (17 mujeres y 11 hombres) recibieron microcréditos productivos, 14 para emprendimientos en crecimiento y 14 para emprendimientos semilla. Del total, 7 de ellos (25%) fueron también beneficiados por el proyecto. Actualmente no se están entregando nuevos créditos a la espera de conocer los resultados (morosidad, impagos, etc.) de los ya otorgados.

Algunos datos adicionales sobre los créditos, son:

- 1 en Bolívar, 20 en Muisne, 1 en Salima, 3 en San Francisco, y 3 en San José de Chamanga

---

<sup>6</sup> <https://www.banecuador.fin.ec/a-quien-financiara/credito-crece-mujer/>

- La totalidad de los créditos fueron por USD 1.650 (en total, USD 46.200) y por 24 meses.
- En cuanto al destino de los créditos: 2 Capital de Trabajo (CT) agrícola; 3 CT artesanal; 12 CT comercio; 1 en inversión en animales mayores; 5 en inversión en animales menores; 1 en inversión en comercio; y 4 en inversión en servicios.
- 8 de los créditos fueron otorgados el 31/01/2019 y 20 el 21/03/2019.

Una de las variables relevantes a la hora de querer minimizar los riesgos de retrasos o impagos es facilitarles a los/as tomadores/as de crédito el acceso al pago de la deuda. En este sentido, una de las beneficiarias del fondo concursable, quien cuenta con la posibilidad de realizar transferencias bancarias vía internet, facilita el pago de todas aquellas personas que lo requieran, y ella cobra un monto mínimo por ese servicio. Es importante señalar que la agencia más cercana está en Atacames, a aproximadamente 57 Km. de Muisne.

Es interesante mencionar, además, que, en los dos emprendimientos visitados, ambos titulares manifestaron separar – diariamente – el dinero que destinarían al pago de la deuda. Ello es interesante porque demuestra que brindar educación financiera minimiza los riesgos de morosidad e impago.

Se puede explorar también la posibilidad, siempre que se cumplan los criterios finalmente establecidos, dar prioridad a aquellas mujeres que han participado en el proyecto, ya sea en el curso brindado por la PUCESE (hayan sido – o no – beneficiadas por los fondos) o que hayan participado, de manera activa y constante, en las actividades del RE1.

#### RE2.I2. Creados 17 nuevos emprendimientos de mujeres afectadas por el terremoto

<b>Línea de Base (I)</b>	<b>Meta (II)</b>	<b>Nivel de Cumplimiento (III)</b>	<b>Atribuible al programa (III-I)/II</b>
0	17	117,65%	20

Como ha sido señalado, fueron beneficiados 25 emprendimientos con capital semilla, de los cuales 23 son negocios particulares, y 2 emprendimientos asociativos (Muisne). Del total, 18 son de Muisne (14 emprendimientos de mujeres) y 7 de San José de Chamanga (6 emprendimientos de mujeres).

Sin tomar en cuenta los 2 emprendimientos asociativos (conformados por grupos de mujeres), el proyecto financió la creación de 20 nuevas ideas de negocio, lo que supone un cumplimiento del indicador en 117,65%.

RE2.I3. Mejorados 23 emprendimientos existentes de mujeres afectadas por el terremoto

Línea de Base (I)	Meta (II)	Nivel de Cumplimiento (III)	Atribuible al programa (III-I)/II
0	23	73,91%	17

El proyecto, en total, apoyó el crecimiento de 20 emprendimientos que ya se encontraban constituidos. De acuerdo a lo señalado por los técnicos de la PUCESE, aunque se establecía – basados en la variable temporal – que dichos emprendimientos estaban en un estadio de “crecimiento”, realmente eran de “subsistencia”.

De estos 20 emprendimientos, 19 eran individuales y 1 colectivo. De los particulares, 14 eran en Muisne y 5 en San José de Chamanga. De aquellos que se encuentran establecidos en Muisne, 12 de ellos tienen como propietarias a mujeres. En San José de Chamanga, los 5 emprendimientos son manejados por mujeres. En este sentido, podemos afirmar que 17 emprendimientos de mujeres fueron mejorados por el proyecto, lo que implica un cumplimiento del indicador en un 73,91%.

RE2.I4. El 70% de las emprendedoras beneficiarias de los fondos concursables aumentan un 20% sus ingresos (al menos 28 emprendedoras de un total de 40)

Línea de Base (I)	Meta (II)	Nivel de Cumplimiento (III)	Atribuible al programa (III-I)/II
0	70% aumentan sus ingresos un 20%	114,29%	80% (36 emprendimientos)

Finalmente fueron apoyados 45 emprendimientos, y no 40 como estaba estipulado en el indicador. Para la medición de cumplimiento se mantienen los porcentajes.

De acuerdo a la información proporcionada por la ONGD PyD, se hicieron 3 mediciones de ingresos a lo largo del tiempo; en junio de 2018, al momento de la inscripción al curso; en febrero 2019; y, en mayo 2019. Las familias apoyadas con el emprendimiento que pudieron aumentar en – al menos – un 20% sus ingresos, son:

- 12 (75%) de los emprendimientos semilla en Muisne

- 12 (92,3%) de los emprendimientos de crecimiento en Muisne
- 2 (100%) de las asociaciones semilla en Muisne
- 1 (100%) asociación de crecimiento en Muisne
- 7 (77,7%) de los emprendimientos semilla en San José de Chamanga
- 1 (33,3%) de los emprendimientos de crecimiento en San José de Chamanga
- 1 (100%) asociación semilla en San José de Chamanga

De los datos aportados, se puede asegurar que se habría cumplido el indicador en un 114,29%. El evaluador considera que es importante mencionar que, dado el hecho que también en los casos de emprendimientos semilla se incorporan ingresos al momento de la inscripción al curso, el evaluador da por supuesto que se miden los ingresos familiares, sin importar la fuente de ingresos, aun cuando los datos de 2019 provengan de los cuadernos de registros de los emprendimientos.

Se considera un indicador de impacto.

RE2.I5. El 50% de las emprendedoras apoyadas acceden a créditos para sus iniciativas de negocio (al menos 20 emprendedoras de un total de 40)

<b>Línea de Base (I)</b>	<b>Meta (II)</b>	<b>Nivel de Cumplimiento (III)</b>	<b>Atribuible al programa (III-I)/II</b>
0	50% acceden a un microcrédito	31,14%	15,57% (7)

Como fue descrito en el indicador R2.I1., de los emprendimientos beneficiados con los fondos concursables, 7 de ellos pudieron acceder a un microcrédito de CACMU, lo que representa el 15,57% del total de emprendimientos, con lo cual tenemos un cumplimiento del 31,14%.

## C. Eficiencia

La eficiencia del proyecto se valora como positiva, aunque con algunas deficiencias, sobre todo las ligadas al componente comunitario donde – aunque se cumplen con los indicadores establecidos – no se habrían trabajado procesos comunitarios que permitan que los resultados tengan los impactos esperados. Asimismo, en cuanto a los fondos concursables, se considera que los montos otorgados no eran suficientes. Finalmente, en relación a los microcréditos, los mismos no llegan a los destinatarios finales. Es rescatable el trabajo de coordinación realizado con las ONG CARE y CODESPA.

### C.1. Desde la perspectiva de las acciones implementadas:

De acuerdo a lo señalado por la organización, el inicio del proyecto tuvo dos obstáculos; en primer lugar, el arranque se retrasó debido a las negociaciones entre PyD y los socios locales para la ejecución de las actividades. Esas negociaciones acarrearón la demora en la solicitud de fondos a España. En segundo lugar, se dieron inconvenientes logísticos que afectaron el trabajo del equipo técnico: mudanza de oficina, arreglos, ausencia de luz e internet durante varias semanas.

Como primer punto es importante destacar el trabajo armonizado con otras organizaciones que trabajan en el territorio y que tienen experiencia en las temáticas ejecutadas, como el caso de CARE y la gestión de riesgos; o de CODESPA y los microcréditos. El trabajo coordinado ha permitido poder dar mayor cobertura, ser más eficientes en la ejecución del gasto, y fortalecer las capacidades de PyD y los socios locales.

En cuanto a las actividades del proyecto; dentro del RE1., uno de los principales inconvenientes para el trabajo fueron las elecciones municipales que implicó un cambio de gobierno, y – por tanto – de gran parte del funcionariado, sobre todo los puestos de decisión. Aunque la alcaldía saliente no tuvo como prioridad la gestión de riesgos, el trabajo con los/as funcionarios/as seguramente se verá afectado. En este sentido, a pesar de lo señalado, es importante mencionar que el responsable de la unidad de gestión de riesgos sigue siendo el mismo por lo cual podría mantenerse el hilo conductor.

En el caso del trabajo realizado a nivel comunitario; de acuerdo a lo señalado por las personas entrevistadas, la convocatoria a los vecinos tuvo algunos inconvenientes; en este sentido, como se vio en el sector de Nueva Jerusalem, la convocatoria se habría dado, únicamente, entre los vecinos próximos a la vivienda de la presidenta del sector, manifestando – los/as entrevistados/as - que las convocatorias a las reuniones fueron mermando con el tiempo. En el caso del

barrio Lomas Norte en San José de Chamanga, dentro del grupo conformado, solo habría habido una persona de dicho barrio, siendo los demás integrantes, vecinos de barrios aledaños. Este hecho es importante resaltarlo porque uno de los factores relevantes para trabajar Comités Comunitarios es la proximidad entre los actores, hecho que no se cumplía en este caso.

Aunque el trabajo era coordinado por la ONG CARE, es recomendable la presencia continua de alguna de las técnicas de PyD que permita realizar un seguimiento a las acciones implementadas, fortalecer capacidades a nivel institucional, y brindar un acompañamiento posterior. El éxito de las acciones que dependen de la organización comunitaria es la presencia constante, así como el fortalecimiento de la cohesión social.

En el caso del RE2., por un lado, desde todos los actores entrevistados (PyD, PUCESE y titulares de derechos) se mencionó que el monto aportado para cada uno de los emprendimientos (USD 700 en promedio) no es suficiente para su implementación (como ya se explicó, aunque se consideraba a los negocios preexistentes “de crecimiento” en realidad eran de “subsistencia”), teniendo necesidades adicionales de capital. De acuerdo a lo señalado por algunos de los actores, el monto prometido inicialmente era el doble. Asimismo, es fundamental los canales de comunicación con los/as titulares de derechos; en este sentido, además de las discrepancias en los montos, algunas beneficiarias mencionaron que una parte de las personas que hicieron el curso manejaban la información que, de concluir el mismo, todas serían beneficiadas con los fondos concursables. Al igual que en el RE1., se recomienda un mayor seguimiento a los emprendimientos beneficiados, con el fin de tener un mayor control sobre el trabajo que realizan y para brindarles asistencia técnica que les permita - en caso sea necesario - mejorar sus procesos de gestión. Se recomienda además solicitar - de manera mensual - el reporte de producción y ventas, a través de los cuadernos contables. Durante el trabajo de campo, actores manifestaron el temor que algunas beneficiarias - una vez culminada la ejecución del proyecto y, por tanto, exista un menor control - dejen de desarrollar la actividad productiva y vendan los activos adquiridos.

Finalmente, en el caso de los microcréditos, los fondos invertidos no están llegando a la población meta del proyecto. Si la finalidad de la intervención es apoyar emprendimientos de mujeres afectadas por el terremoto, no parece ser conveniente incluir variables (como el no estar en la “central de riesgos”) que las excluya. En todo caso, conocer el motivo por el cual han sido incluidas en la central puede también ser analizado a la hora de analizar la solicitud de un crédito. Como ya fue mencionado, una posibilidad es que los USD 18 mil puestos como fondos de inversión, por parte de PyD, en CACMU, sirvan como fondo de garantía para que las beneficiarias puedan acceder al crédito. Lo señalado, de ninguna manera implica que el préstamo termine siendo parte del “fondo semilla”, sino que - de evaluarse positivamente las variables sociales y

económicas – pero a falta de una garantía individual, sea ese fondo quien respalde el crédito.

### **C.2. Desde la perspectiva de los recursos humanos:**

En cuanto al equipo que participa en el proyecto, para el RE1 se trabajó con la contratación de consultores externos, y con personal de CARE para el trabajo en las comunidades. Por parte de PyD, hubo apoyo de algunas voluntarias de la organización. Para el RE2., se contó con el apoyo de un técnico en emprendimientos, con experiencia en la temática, del territorio, y con conocimiento del trabajo realizado por la contraparte, la Fundación Creando Futuro (FCF). El resto del equipo eran técnicos de la PUCESE (2) y de la FCF (2), posteriormente contratados por PyD. El trabajo de capacitación en microcréditos fue realizado por personal técnico de CODESPA.

Aunque es una variable exógena, la rotación del personal en el municipio ha implicado retrasos en la ejecución del proyecto. A la fecha de la visita del evaluador, el municipio se encontraba cerrado al público desde las elecciones (03/2019).

### **C.3. Desde la perspectiva de los recursos materiales:**

El equipo cuenta con las condiciones mínimas en cuanto a los recursos materiales [escritorio, computadoras, impresoras, fotocopiadoras, y material fungible]. Por otro lado, no se cuenta con medios de transporte propios, lo que retrasa – o dificulta – algunas acciones, por ejemplo, las de seguimiento. El medio de transporte utilizado son los buses públicos. En época de lluvia, el desplazamiento por el municipio se dificulta debido a las inundaciones.

El internet dificulta también la comunicación ya que – en algunas ocasiones – no se tiene acceso. Como mencionó en el apartado C.1., situaciones como estas originaron retrasos en el inicio, y también durante el período de ejecución.

## D. Impacto

Tomando como indicadores de impacto, la construcción de documentos institucionales participativos, la elaboración de la política pública en materia de Violencia Basada en Género (VBG) y el aumento de los ingresos familiares de las beneficiarias del proyecto, se puede valorar el impacto como positivo.

En términos generales, los indicadores propuestos son de producto o resultados y ya fueron desarrollados en el apartado de Eficacia.

Para el análisis de impacto se hará una valoración del Objetivo Específico basándonos en el avance en el cumplimiento de los indicadores propuestos.

### ***OE.1. IMPULSADA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA RESILIENTE DE MUJERES POR EL TERREMOTO EN MUISNE***

OE1.I1. Un GAD municipal con políticas e instrumentos de planificación revisados y legalizados que incorporan elementos de resiliencia y prevención de desastres con enfoques de género e interculturalidad

Línea de Base	Meta	Nivel de Avance
0 políticas e instrumentos de planificación	"x" políticas e instrumentos de planificación	N/A

El nivel de avance del indicador no puede ser medido en la medida que la meta no es especificada.

Los instrumentos trabajados con el municipio fueron la construcción de la Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos y la actualización del PDyOT. Dentro de este indicador, se alcanzó la promulgación, el 01/12/2017, de la "Ordenanza para la Prevención y Erradicación Progresiva de la Violencia de Género y todo tipo de Discriminación en el Cantón Muisne<sup>7</sup>". Aun cuando algunas de las mujeres entrevistadas señalan que la ordenanza no se cumple debido a que no se presupuestan acciones para tal fin, para el movimiento de mujeres del cantón, su construcción y promulgación, constituye un hito en su lucha.

En relación a la Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos, el documento constituía un requisito fundamental para la derogación de la resolución N° SGR-073-2016<sup>8</sup>, emitida por la Secretaría de Gestión de Riesgos por la cual se

<sup>7</sup> <http://gadmuisne.gob.ec/web/wp-content/uploads/2019/07/O2.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/Resolucion-No.-SGR-073-2016.pdf>

prohibían los asentamientos humanos en la zona declarada en riesgo, es decir, toda la isla de Muisne. En la práctica, esta resolución impedía la ejecución de gasto público en la isla, dado que la misma no debería ser habitable. Recién en febrero del presente año, mediante resolución N° SNGRE-011-2019, la prohibición fue derogada, lo que era una meta del gobierno local y la población.

OE1.I2. Seis comunidades y OSC con planes de trabajo en materia de resiliencia con enfoques de género e interculturalidad

Línea de Base	Meta	Nivel de Avance
0 comunidades	6 comunidades	7 comunidades (116,67%)

Ver el indicador RE1.I2. Es un indicador de resultado, no de impacto.

O1.I3. Una Agenda Local de Mujeres incorpora los elementos de resiliencia y prevención de desastres

Línea de Base	Meta	Nivel de Avance
0	1 Agenda Local de Mujeres	1 Agenda Local de Mujeres (100%)

Ver el indicador RE1.I3. Es un indicador de resultado, no de impacto.

O1.I4. 80 mujeres afroecuatorianas y/o mestizas, afectadas por el terremoto, recuperan o fortalecen sus medios de vida

Línea de Base	Meta	Nivel de Avance
0	80	66 (82,5%)

Ver el indicador RE2.I1. Es un indicador de resultado, no de impacto.

O1.I5. 40 emprendimientos liderados por mujeres afroecuatorianas o mestizas creados y/o mejorados con criterios de sostenibilidad, rentabilidad e impacto social (modelo de negocio incluyente, amigable con el medio ambiente; actividades que favorecen la protección de los derechos fundamentales, beneficio social para sus asociadas y el entorno; prevención de VBG)

Línea de Base	Meta	Nivel de Avance
0	40	37 (92,5%)

Ver los indicadores RE2.I1. y RE2.I5. Es un indicador de resultado, no de impacto.

## E. Sostenibilidad

En relación al fortalecimiento institucional, es importante que PyD mantenga presencia en el municipio, sobre todo si – tal como fue advertido por las personas entrevistadas – existiría mayor apertura y sensibilidad a la temática. En cuanto a la GdR en las comunidades, el trabajo no ha sido sostenible, y dado que no hubo presencia de PyD, retomar es una tarea muy difícil. Es recomendable trabajar en comunidades con presencia permanente y previendo un trabajo de mediano plazo. En cuanto a los fondos semilla, existe un alto porcentaje de emprendimientos que pueden ser sostenibles, sobre todo aquellos que ya estaban en desarrollo. El acompañamiento de PyD para esta etapa de consolidación es importante. Finalmente, en cuanto a los créditos a través de CACMU, la consultoría considera que es sostenible dado que es el modelo de negocio de la institución. No existe apoyo diferenciado a las beneficiarias del proyecto.

### Fortalecimiento Institucional del GAD

De acuerdo a lo señalado por los actores, la alcaldía saliente no había priorizado el trabajo en Gestión de Riesgos. Sin embargo, brindó un apoyo al proyecto dado que se facilitaba la contratación de un consultor que elaborara la Agenda de Gestión de Riesgos, requisito fundamental para solicitar la derogación de la resolución del 2016 N° SGR-073-2016, lo que finalmente fue conseguido en el año 2019 a través de la resolución N° SNGRE-011-2019.

El cambio de gobierno municipal ha generado mayor confianza en la población por cuanto, al parecer, existe mayor apertura al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (nacionales y extranjeras). Otro factor relevante sería la presencia del responsable de la Unidad de Gestión de Riesgos, quien mantiene su puesto, lo que asegura una interlocución fluida y la continuidad del trabajo iniciado.

En la reunión mantenida con parte del funcionariado del GAD municipal, se destacó la necesidad de continuar con el fortalecimiento institucional, formando a los nuevos funcionarios, y trabajar en la transversalización de la gestión de riesgos y género, en las actividades del municipio. A la reunión asistió el nuevo gerente de planificación del municipio, actor clave para poder desarrollar la agenda. En este sentido, el tercer taller faltante podría ser una oportunidad para formar a las nuevas autoridades en la legislación sobre gestión de riesgos, con el fin que conozcan cuáles son sus responsabilidades. Para ello, se considera fundamental la presencia y el trabajo coordinado con PyD.

## **Gestión de Riesgos a nivel comunitario**

Aunque lo planificado fue finalmente desarrollado, durante el período de trabajo de campo se pudo comprobar que no quedaría – funcionando – ninguna de las estructuras creadas por el proyecto, en los barrios visitados, a saber: los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos y las 3 brigadas conformadas (primeros auxilios, control de incendios y evacuación) en cada uno<sup>9</sup>. En este sentido, los actores entrevistados señalaron que, pese a las terribles consecuencias del terremoto que azotó la zona, la población aun no era consciente de la necesidad de organizarse para disminuir la vulnerabilidad existente. En este sentido, se debe mantener una presencia continua en el territorio que asegure el funcionamiento en el mediano – largo plazo de dichas estructuras. De acuerdo a los datos aportados, se habrían realizado 4 reuniones en los barrios de Muisne y 3 en los barrios de San José de Chamanga, insuficientes para alcanzar el impacto y la sostenibilidad esperada. Asimismo, aunque tome más tiempo, la metodología debe incluir a la mayor población posible de los barrios; en los casos analizados, en general, la mayoría de los/as vecinos/as no estaban enterados/as de la existencia de los citados Comités.

## **Fondos Concursables**

Para minimizar la probabilidad de insostenibilidad de los emprendimientos apoyados, se hace necesario un acompañamiento (y control) por parte de PyD. De acuerdo a lo señalado por los/as técnicos/as entrevistados/as, el porcentaje de emprendimientos sostenibles estarían en el orden del 50% - 70%, siendo insostenibles, principalmente, los emprendimientos semilla. En este sentido, se presentaron algunos factores que podrían influir en que los emprendimientos no continúen: i) emprendedoras por necesidad en busca activa de un trabajo remunerado; ii) dificultades para conciliar las labores reproductivas y productivas, y poco apoyo familiar; iii) escasa demanda por los altos niveles de pobreza. Para el evaluador, en la medida que más del 50% de los emprendimientos apoyados continúen sus actividades, generando mayores ingresos, mejorando su productividad y contribuyendo a la demanda agregada, puede ser considerado un éxito del proyecto.

En términos generales, se recomienda, por un lado, realizar un estudio de viabilidad de aquellos emprendimientos que se considera tienen mayores riesgos. Considerando los meses transcurridos, podría analizarse la estructura de costos, incluyendo aquellos que pueden ser difíciles de medir, como la luz (en caso el negocio funcione en la vivienda) y el salario del/la trabajador/a, para determinar si al menos se alcanza el punto de equilibrio, o si – por el contrario – producen pérdidas. También sería importante conocer la demanda existente y las horas/día dedicadas a la producción y comercialización. En caso de existir casos en los que

---

<sup>9</sup> <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/agenda-de-reduccion-de-riesgos-se-trabaja-en-muisne/>

no existe producción, o esta es mínima, los artículos adquiridos por el proyecto podrían ser canalizados a otras beneficiarias. Es importante llamar la atención sobre la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos por todos los actores.

### **Microcréditos**

Los microcréditos otorgados por CACMU tienen las mismas condiciones de mercado que en otros territorios por lo que, debido a su política de minimización de riesgos, donde no son sujetos de créditos aquellos que se encuentren en la central de riesgos, y – además – debe contar con un aval personal, se puede inferir que – después de la evaluación que se encuentra realizando a los créditos otorgados – es posible que se puedan ajustar los estándares de revisión de las solicitudes para ser más exigentes, pero CACMU – muy probablemente – continúe en la plaza.

En cuanto a la relación con la intervención, PyD debe definir si mantiene el aporte realizado a CACMU o, si, por el contrario, analiza la conveniencia de adoptar otros modelos que le permitan llegar a los emprendimientos favorecidos con los fondos concursables, asumiendo – posiblemente – mayores riesgos de impago o retrasos.

## **CONCLUSIONES**

### **PERTINENCIA**

- El proyecto es pertinente respecto a las políticas internacionales, relacionándose con las prioridades de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (Hyogo, 2005) y del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015.2030 (2015).
- El proyecto está en consonancia con el V Plan Director de la AECID donde se establece como prioridad el trabajo en resiliencia comunitaria y el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública con el fin que puedan dar respuesta a las necesidades de prevención, mitigación y respuesta.
- El proyecto tiene relación con las políticas del gobierno a todos sus niveles. La constitución política de 2008 (art. 389) habla de la protección del Estado frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico. En esa misma línea se encuentra la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Cap. 3, art. 11) donde se especifica que la rectoría la tendrá la Secretaría de Gestión de Riesgos, y que los riesgos se gestionarán bajo el principio de subsidiariedad. Finalmente, la CCOTAD (art. 140) indica que la GdR incluye acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia.
- El proyecto tiene como finalidad aumentar la resiliencia de las comunidades y autoridades por el terremoto que azotó Muisne en 2016. El mapa multi-amenazas del Ecuador dan muestra que el Cantón Muisne, así como toda la zona costera es territorio de alto riesgo de terremotos. Asimismo, la vulnerabilidad del cantón por pobreza es grande si tomamos en cuenta que el 80% de la población es pobre. Aunque la población y las autoridades son conscientes de la necesidad de prevenir, la falta de cultura hace que las autoridades no destinen los recursos necesarios y la población continúe adoptando comportamientos riesgosos.
- De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las mujeres son más vulnerables a los desastres de origen natural. Un ejemplo de ello es que las mujeres, niños y niñas son 14 veces más propensos que los hombres a morir en un desastre.

### **EFICACIA**

- 30 funcionarios del GAD (cumplimiento del 250%) fortalecieron sus capacidades a través de: i) asesoramiento al personal de la Unidad de

Gestión de Riesgos (UGR); y, ii) capacitación sobre resiliencia y respuesta a desastres, con un enfoque de género e interculturalidad.

- 198 personas (cumplimiento del 132%) fueron capacitadas en resiliencia y respuesta a desastres - en los barrios de Santa Rosa, Las Américas y Progreso en Muisne, Nueva Jerusalem y Lomas de Chamanga en Chamanga, y Cabo San Francisco y Galera – bajo la metodología AVC (Análisis, Vulnerabilidades y Capacidades). Durante la visita de campo, se pudo comprobar que:
  - o Una gran parte de la población consultada manifestó no tener conocimiento del trabajo realizado.
  - o En Lomas de Chamanga, sólo un vecino había concurrido a las reuniones. Para la conformación del grupo se convocó a personas interesadas de otros barrios.
  - o Los Comités Comunitarios no habían vuelto a reunirse.
  - o Las brigadas no estaban en funcionamiento.
  - o No se sabía dónde estaban las herramientas.
  
- Se actualizó la Agenda de Mujeres con la participación de las organizaciones que hacen parte de la Mesa y Género y con líderes y lideresas de la Coalición por la Igualdad de Género. La Agenda, al igual que la nacional, se dividió en 9 ejes temáticos. En cada uno de ellos – de manera transversal – se incorporó la temática de GdR.
  
- 66 iniciativas de mujeres (cumplimiento del 91,67%) han sido apoyadas por el proyecto, ya sea a través del curso de capacitación en Gestión Empresarial e Innovación desde la Economía Feminista, fondo semilla (para ideas de negocios o emprendimientos en desarrollo) o microcréditos productivos a través de CACMU.
  
- El 44,4% de los emprendimientos beneficiados por el proyecto, a la fecha de la visita de campo, no han cumplido con el requisito de formalización del negocio a través de la obtención del Registro Único del Contribuyente (RUC) o el Régimen Impositivo Simplificado (RISE).
  
- El 86,66% (39) de las beneficiadas con el fondo semilla tuvieron una evaluación favorable (media o alta) sobre el cumplimiento de los Planes de Mediación Familiar (PMF).
  
- A través de la gestión de la ONG CODESPA, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Mujeres Unidas (CACMU) se instaló en el territorio. Solamente el 25% (7) de los emprendimientos que han obtenido un crédito fueron también beneficiados con los fondos semilla (cumplimiento del 15,57%).

- A través de CACMU (con corte al 15 de abril pasado), 28 personas (17 mujeres y 11 hombres) recibieron microcréditos productivos, 14 para emprendimientos en crecimiento y 14 para emprendimientos semilla.
- El evaluador considera que no puede considerarse una acción de cooperación en la medida que no existen beneficios a los/as titulares de derechos, ya que CACMU ha establecido las mismas condiciones que en cualquier otro territorio.
- 20 emprendimientos de mujeres (cumplimiento del 117,65%), beneficiados con el proyecto, son nuevas ideas de negocio. 17 emprendimientos (cumplimiento del 73,91%) son emprendimientos existentes.

## **EFICIENCIA**

- El proyecto inició con retraso debido a las dificultades en la negociación con los socios de PyD y por los inconvenientes logísticos que afectaron el trabajo del equipo técnico.
- El ONG PyD desarrolló un proyecto armonizado con dos organizaciones que tenían expertis en la temática a trabajar: CARE en gestión de riesgos y CODESPA en microcréditos.
- El trabajo realizado con la institucionalidad pública puede verse afectado en la medida que fueron cambiados los funcionarios del municipio luego de las elecciones. Sin embargo, el responsable de la unidad de gestión de riesgos sigue siendo el mismo por lo cual podría mantenerse el hilo conductor.
- En el trabajo con las comunidades, de acuerdo a lo señalado por las personas entrevistadas, únicamente habrían sido convocados a las reuniones los vecinos de la presidenta del barrio. Actualmente queda muy poco del trabajo realizado ya que no se están dando las reuniones, no funcionan las brigadas y tampoco son utilizadas las herramientas donadas.
- En el caso del RE2., por un lado, desde todos los actores entrevistados (PyD, PUCESE y titulares de derechos) se mencionó que el monto aportado para cada uno de los emprendimientos (USD 700 en promedio) no es suficiente para su implementación.
- En el caso de los microcréditos, los fondos invertidos no están llegando a la población meta del proyecto. Si la finalidad de la intervención es apoyar emprendimientos de mujeres afectadas por el terremoto, no parece ser

conveniente incluir variables (como el no estar en la “central de riesgos”) que las excluya.

- PyD cuenta con una coordinadora en territorio y el apoyo de voluntarias. Para el trabajo con el fondo semilla se contrató a dos ex técnicos de la FCF. No se contó con apoyo técnico en el componente de GdR en las comunidades. El trabajo con las instituciones fue manejado desde la coordinación.
- Aunque el equipo cuenta con las condiciones mínimas de recursos materiales, tiene dificultades en la comunicación debido a las fallas de las comunicaciones en la zona (telefonía e internet). Se tiene también dificultades con el transporte en la medida que no se cuenta con un vehículo y la movilización se realiza en transporte público.

## **IMPACTO**

- Se promulgó, en diciembre de 2017, la “Ordenanza para la Prevención y Erradicación Progresiva de la Violencia de Género y todo tipo de discriminación en el Cantón Muisne”. Aunque no se cumple debido a que no se presupuestan acciones para tal fin, el contar con el documento promulgado es un hito en la lucha de las mujeres.
- Se construyó la Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos, requisito fundamental para lograr la derogación de la Resolución N° SGR-073-2016 que prohibía asentamientos humanos en la isla de Muisne, y por tanto toda inversión en dicho territorio. Esto se logró en febrero de 2019, mediante resolución N° SNGRE-011-2019.
- 36 emprendimientos (cumplimiento de 114,29%) apoyados por el proyecto han mejorado sus ingresos en – al menos – 20%. De estos, 12 son emprendimientos semilla en Muisne y 7 en San José de Chamanga; 12 son emprendimientos de crecimiento en Muisne y 1 en San José de Chamanga; 2 son asociaciones semilla y Muisne y 1 de crecimiento; y, 1 es asociación semilla en San José de Chamanga.

## **SOSTENIBILIDAD**

- El cambio de autoridades habría generado mayor confianza en los actores por lo que podría haber mayor apertura para trabajar temas como gestión de riesgos y derechos de las mujeres, los cuales eran de poco interés para la administración anterior. Otro factor importante a tener en cuenta es la continuidad del responsable de la Unidad de Gestión de Riesgos.

- En cuanto a la GdR en las comunidades, el trabajo no ha sido sostenible, y dado que no hubo presencia de PyD, retomar es una tarea muy difícil. En cuanto a los fondos semilla, existe un alto porcentaje de emprendimientos que pueden ser sostenibles (se calcula un 50%-70%, aproximadamente), sobre todo aquellos que ya estaban en desarrollo. Finalmente, en cuanto a los créditos a través de CACMU, la consultoría considera que es sostenible dado que es el modelo de negocio de la institución. No existe apoyo diferenciado a las beneficiarias del proyecto.

## RECOMENDACIONES

- continuar fortaleciendo las capacidades del municipio, continuando con el proceso de actualización del PDyOT, teniendo como principales insumos la Agenda de Reducción de Riesgos y la Agenda de Mujeres. El PDyOT permitirá planificar, dotar de presupuesto y ejecutar las acciones de política descritas en el documento, lo que repercutirá positivamente en los impactos alcanzados en la medida que se contará con un documento que incluye la perspectiva de género y la resiliencia social/comunitaria.
- Fortalecer las capacidades del GAD a través de la capacitación sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para que – las nuevas autoridades – conozcan cuáles son las obligaciones de ley.
- Asegurar la presencia continua de un/a técnico de PyD en todas las acciones del proyecto, aun cuando estos sean trabajados por socios locales o estratégicos. El éxito de las acciones que dependen de la organización comunitaria es la presencia constante, así como el fortalecimiento de la cohesión social. Asimismo, en el trabajo comunitario, aunque tome más tiempo, la metodología debe incluir a la mayor población posible de los barrios; en los casos analizados, en general, la mayoría de los/as vecinos/as no estaban enterados/as de la existencia de los Comités (ni las brigadas).
- Explorar distintas alternativas para que los fondos de cooperación (USD 18.000) permitan a los emprendimientos apoyados por el proyecto acceder a los créditos. Una posibilidad que puede explorarse es la conformación de un Comité de Crédito Local (CCL) que administre ese monto como Fondo de Garantía. Podría también explorarse la participación económica del Municipio aportando al Fondo, y siendo parte del CCL. El evaluador considera que – manteniendo las condiciones de mercado actuales (similares a las que tiene CACMU en cualquier territorio donde trabaja) no sería necesaria la donación a la cooperativa en la medida que se estaría apoyando su expansión en el mercado nacional.
- Realizar un mayor seguimiento a los emprendimientos beneficiados, con el fin de tener un mayor control sobre el trabajo que realizan y para brindarles asistencia técnica que les permita - en caso sea necesario – mejorar sus procesos de gestión. Se recomienda además solicitar – de manera mensual – el reporte de producción y ventas, a través de los cuadernos contables.
- Realizar un estudio de viabilidad de aquellos emprendimientos que se considera tienen mayores riesgos. Considerando los meses transcurridos,

podría, además, analizarse la estructura de costos, incluyendo aquellos que pueden ser difíciles de medir, como la luz (en caso el negocio funcione en la vivienda) y el salario del/la trabajador/a, para determinar si al menos se alcanza el punto de equilibrio, o si – por el contrario – producen pérdidas. También sería importante conocer la demanda existente y las horas/día dedicadas a la producción y comercialización. En caso de existir casos en los que no existe producción, o esta es mínima, los artículos adquiridos por el proyecto podrían ser canalizados a otras beneficiarias. Es importante llamar la atención sobre la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos por todos los actores.