

2017

# Resumen Ejecutivo Evaluación del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos



Secretaría Nacional  
de **Planificación**  
y **Desarrollo**

**Subsecretaría de Seguimiento y  
Evaluación**

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Quito, 07 de marzo del 2017



**Realizado por:**

Diego Felipe Villalba Angulo

*Dirección de Evaluación de Políticas Públicas*

**Revisado por:**

Fernando Javier Cando Ortega

*Director de Evaluación de las Políticas Públicas*

**Aprobado por:**

Lizette Carolina Ponce Fernández

*Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación*



## Contenido

1. Antecedentes.....	4
2. Introducción.....	4
3. Descripción del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos.....	5
3.1. Especificidades del programa.....	5
EVALUACIÓN OPERATIVA .....	8
4. Componentes de la evaluación operativa .....	8
4.1. Preguntas de la evaluación operativa .....	8
4.2. Variables e indicadores de interés de la evaluación operativa .....	9
4.3. Fuentes de información de la evaluación operativa .....	10
4.4. Procedimiento metodológico de la evaluación operativa.....	11
5. Resultados de la evaluación operativa.....	12
5.1. Modelo de gestión .....	12
5.2. Pertinencia (en relación al Programa con Fines Comerciales del MAGAP) .....	17
5.3. Sostenibilidad financiera.....	18
EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	22
6. Componentes de la evaluación de resultados.....	22
6.1. Preguntas de la evaluación de resultados .....	22
6.2. Variables e indicadores de interés de la evaluación de resultados .....	22
6.3. Fuentes de información de la evaluación de resultados.....	23
6.4. Procedimiento metodológico de la evaluación de resultados .....	23
7. Resultados de la evaluación de resultados .....	24
7.1. Cobertura .....	24
8. Conclusiones y recomendaciones .....	26
7. Bibliografía.....	32

## Índice de Tablas

Tabla No. 1: Definición de variables e indicadores de interés de la evaluación operativa ..	9
Tabla No. 2: Fechas, montos y pendientes de los GAD .....	18
Tabla No. 3: Convenios firmados en el PNFR.....	19
Tabla No. 4: Variables e indicadores de interés de la evaluación de resultados .....	23
Tabla No. 5: Superficies plantadas por GAD.....	24

## 1. Antecedentes

De acuerdo al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) debe realizar el Plan Anual de Evaluaciones (PAEV). Dando cumplimiento a esto, el equipo de la DEPP trabajó en un proceso de selección de proyectos, programas y políticas para ser evaluados en el año 2016.

Para formalizar la propuesta del PAEV 2016, el 04 de marzo de 2016, se instaló el Consejo Nacional de Planificación (CNP), donde se decretó que debía organizarse una Comisión Técnica conformada por los Ministerios Coordinadores para validar la propuesta del PAEV 2016. Es así como el 11 de marzo de 2016 se ejecutó dicha Comisión Técnica, en la cual se definió y validó el listado de proyectos, programas y políticas públicas a evaluar en el 2016. Dada la validación de la Comisión Técnica, el 02 de junio de 2016, en una sesión extraordinaria del CNP se aprobó oficialmente el PAEV 2016, dentro del cual se encuentra el Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos.

Posteriormente, el 18 de mayo de 2016, se llevó a cabo una sesión del Equipo Técnico de Evaluación (ETE) para el Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos, en la cual se aprobaron los integrantes, las atribuciones y el sistema de votación del ETE, y se discutió sobre la información disponible del programa que permita realizar una propuesta metodológica de evaluación. Además, en dicha sesión se estipuló y aprobó que se realice una Evaluación Operativa, la cual contará con los siguientes ejes de análisis: (i) Modelo de Gestión; (ii) Pertinencia (en relación al Programa con Fines Comerciales del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)); y, (iii) Sostenibilidad Financiera, y una Evaluación de Resultados con el siguiente eje de evaluación: (i) Cobertura.

## 2. Introducción

De acuerdo con el marco del PAEV 2016, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), perteneciente a la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación (SSE) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), se comprometió con realizar la evaluación operativa y de resultados del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos. Cabe indicar que el programa comenzó a implementarse en el 2014 y se suspendió a finales del año 2015 por problemas operativos y presupuestarios, sin embargo, estaba planificado que se ejecutara hasta el año 2017. Además, la implementación de dicho programa fue gestionada por el Ministerio del Ambiente (MAE).

Para la definición de la evaluación del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos, la DEPP

instauró y articuló un Equipo Técnico de Evaluación (ETE), el cual fue compuesto por miembros de SENPLADES, del MAE, y del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE). De esta forma, el ETE después de analizar la implementación del programa, determinó que se realice una evaluación operativa con tres ejes de análisis: (i) Modelo de gestión; (ii) Pertinencia (respecto al Programa con fines comerciales del MAGAP); y (iii) Ejecución presupuestaria, y una evaluación de resultados con un eje de análisis: (i) Cobertura.

### **3. Descripción del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos**

#### **3.1. Especificidades del programa**

De acuerdo a los antecedentes, entre 1985 y 2012, se tiene registro de un total de 185.620 hectáreas reforestadas en el país, de las cuales el 58% corresponden a la ejecución del Ministerio de Agricultura en sus tres proyectos. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aportó con el 14%, el Programa Face de Forestación del Ecuador S.A.”(PROFAFOR) con el 12 %, el Ministerio del Ambiente con el 12% y la Secretaría Nacional del Agua con el 4% (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 12). En el año 2011 el Ministerio del Ambiente inicia actividades de reforestación con fines de protección y conservación de áreas degradadas sin cobertura vegetal, estableciendo en ese año 10.055 ha a nivel nacional, 12.065 ha durante el año 2012.

El Ministerio de Ambiente afronta dos problemas esenciales: i) la alta tasa de deforestación se mantiene en el periodo 2000-2008 de 77.647 ha/año a pesar de las mejoras con respecto a la década anterior; y ii) impactos en las cuencas hidrográficas que han perdido cobertura vegetal y han sufrido degradación de suelos se reflejan en la disminución del recurso hídrico en calidad y cantidad; así como el incremento de la emisión de carbono a la atmósfera, la pérdida de biodiversidad, la alteración del paisaje y el aumento de vulnerabilidad frente al cambio climático (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 4).

Como respuesta a estos retos el Ministerio de Ambiente se encuentra trabajando desde varios frentes para combatir la deforestación y los impactos negativos en el ambiente. El Gobierno Central asumiendo la responsabilidad con el ambiente, a través del MAE ha comprometido la restauración forestal para protección y conservación. Para el efecto, se da el Compromiso Presidencial 17584 mediante el cual los proyectos de restauración serán ejecutados por los GAD, personas naturales, personas jurídicas que conformen la economía popular y solidaria, personas jurídicas con o sin fines de lucros (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 5). Dentro de este contexto nace el " Programa nacional de restauración forestal con fines de conservación ambiental, protección de cuencas

hidrográficas y beneficios alternos – Programa Nacional de Reforestación (PNR)" en el 2014, el cual tiene fecha de finalización en el 2017, y cuyo monto total es USD 288´650.000,00 dólares. El CUP del proyecto es 40400000.0000.376201.

Según el Ministerio del Ambiente, se estima que aproximadamente 3´000.000 hectáreas en el país tienen aptitud para ser reforestadas. En ese sentido, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Agricultura se encuentran trabajando en dos frentes para la reforestación. El primero dirige su acción a reforestación para la restauración de cobertura vegetal; mientras que el Ministerio de Agricultura dirige sus esfuerzos a reforestación con fines comerciales. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, aproximadamente 500.000 ha son prioritarias para conservación, por lo que el Ministerio de Ambiente ha planificado su trabajo en esta área con atención a las necesidades de recuperación de cobertura vegetal. Mientras que el Ministerio de Agricultura, con su programa de reforestación con fines comerciales, planifica atender 200.000 ha en 5 años (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 4).

Con base a los antecedentes descritos, el "Programa nacional de restauración forestal con fines de conservación ambiental, protección de cuencas hidrográficas y beneficios alternos", establece como meta 500.000 ha de restauración en un período de ejecución de 4 años desde 2014 y 2017, con el motivo de recuperar bienes y servicios ambientales.

#### Objetivo General:

Restaurar áreas prioritarias a través del Programa Nacional de Restauración Forestal con fines de Protección con la participación de los GAD provinciales, GAD parroquiales rurales, personas naturales, personas jurídicas que conformen la economía popular y solidaria, personas jurídicas con o sin fines de lucro para recuperar áreas degradadas a nivel nacional.

#### Objetivos específicos:

- Viabilizar la ejecución de la restauración forestal con fines de conservación mediante transferencia de fondos al Banco del Estado o directamente como Ministerio del Ambiente;
- Socializar, monitorear, y evaluar el programa de restauración Forestal con fines de conservación para garantizar una buena implementación en territorio;
- Ejecutar restauración forestal de forma directa a lo largo de la línea férrea del país. (Programa nacional de restauración forestal con fines de conservación ambiental, protección (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 14).

Para conseguir los objetivos señalados, el "Programa nacional de restauración forestal con fines de conservación ambiental, protección de cuencas hidrográficas y beneficios alternos", define como indicadores de resultados:



- Al finalizar el proyecto existen 500.000 ha restauradas con especies nativas que aportan con bienes y servicios ambientales.
- Al finalizar el proyecto se han realizado seis cursos modulares de capacitación en la Costa, Sierra y Oriente sobre: Contratación en el portal de compras públicas; extensión forestal; selección de especies para reforestar con fines de protección; evaluación de plantas en vivero; Sistema Geográfico, GPS y ARCGIS; y evaluación de áreas restauradas.
- Al finalizar el proyecto se han evaluado 350 convenios y entregado incentivos financieros a los GAD que demostraron una alta eficiencia en la reforestación.
- Al finalizar el proyecto se tendrá un alto porcentaje de biodiversidad dentro de las 500.000 hectáreas restauradas
- Al finalizar el proyecto se protegerá las cuencas hídricas y los suelos que se encuentran dentro de las 500.000 hectáreas restauradas.
- 675 ha reforestadas a lo largo de la línea férrea equivalente a 135 Km.

El programa **identificó a su población objetivo** en todo el territorio continental. La población de referencia que constituye la demanda total es la población del país, que según el Instituto de Estadísticas y Censos INEC es de 15'787.150 (datos al 17 de julio del 2013). El 49,5% de beneficiarios serían hombres y el restante 50,4 % mujeres. Según las proyecciones de población del INEC se estima una población para el 2020 aproximada de 17'510.6343, misma que se beneficiaría de las áreas de restauración establecidas y mantenidas por el proyecto hasta el año 2019 (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 5).

La población demandante potencial está ubicada en las áreas rurales de todo el país, quienes potencialmente necesitan de la recuperación de áreas de gradadas. La población rural del país es de 5'392.713, de los cuales 2'726.249 son hombres y 2'666.464 son mujeres (Programa nacional de restauración forestal con fines de conservación ambiental, protección de cuencas hidrográficas y beneficios alternos, 2014:5).

El programa de protección y conservación plantea **en la lógica de funcionamiento del programa** un proceso de restauración forestal con un involucramiento activo y de participación de las organizaciones sociales, comunidades, dueños de las tierras y sociedad civil, que sea útil para la recuperación de las funciones ecológicas (bienes y servicios ambientales), de los recursos naturales (suelo, agua y biodiversidad), y que simultáneamente promueva el desarrollo en el territorio. Estos recursos están encaminados a generar agregados de valor que pueden ser aprovechados por las poblaciones locales en donde se implementen las actividades (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 19).

Por otro lado, se plantea a través de la descentralización la corresponsabilidad en la ejecución de los proyectos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Provincias y Parroquias). Este proceso le permite al MAE afianzar el modelo de gobernanza, e institucionalidad forestal en el país, con un involucramiento activo y de participación de las organizaciones sociales, comunidades, dueños de las tierras y sociedad civil.



Para la sostenibilidad del programa de restauración forestal se busca en una primera instancia, la generación de empleo a nivel local en el corto y mediano plazo. La generación de empleo se da a través del trabajo de mano de obra para la plantación, aplicación de fertilizante, aplicación de hidrogel y mantenimiento a través de coronamientos de todas las plantas establecidas. También se contratan técnicos y promotores a nivel local, y proveedores de plantas. Adicionalmente se brinda incentivos al empoderamiento social y estimula el desarrollo de la economía a través del aprovechamiento de los productos forestales no maderables derivados de la reforestación (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 19).

La sostenibilidad del programa y su fortalecimiento se encuentran sustentados en las estrategias de implementación de la restauración forestal, procurando un enfoque inclusivo de actores sociales, principalmente de los comunitarios o propietarios de espacios de conservación, para que se pueda impulsar un enfoque productivo sustentado con los esfuerzos de conservación de espacios naturales (Ministerio de Ambiente, 2014, pág. 19).

## EVALUACIÓN OPERATIVA

### 4. Componentes de la evaluación operativa

#### 4.1. Preguntas de la evaluación operativa

A continuación se muestran las preguntas de evaluación concernientes a la evaluación operativa del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:

##### Modelo de Gestión

- a) ¿Cuál es la lógica de funcionamiento del modelo de gestión que fue diseñado para operar el proyecto?
- b) ¿Cuáles fueron los logros, problemas suscitados y causas en el desarrollo del modelo de gestión?
- c) ¿En qué consiste el proceso de socialización y monitoreo desarrollado por el programa?
- d) ¿Cuál fue el marco jurídico en los que se desarrollaron los convenios y los contratos realizados para el programa de restauración forestal?

##### Pertinencia del programa del MAE con el Programa de fines comerciales del MAGAP

- a) ¿Cuáles son las diferencias más relevantes entre el programa de MAGAP y reforestación?



- b) ¿En qué consiste la afectación de la existencia del programa de reforestación con fines comerciales del MAGAP al programa de restauración forestal del MAE)?, ¿Cómo se produjo?
- c) ¿Existen lineamientos de coordinación para los programas entre el MAGAP y el MAE?

#### Ejecución Presupuestaria

- a) ¿En qué consiste la distribución de costos del programa por parte del MAE y lineamiento de la distribución de los costos de los GAD en relación al programa?,
- a) ¿Cuál es el estado en que se encuentra el presupuesto del programa y el avance de las transferencias de fondos?

## 4.2. Variables e indicadores de interés de la evaluación operativa

A continuación, en la **Tabla No. 1** se muestran las variables e indicadores de interés concernientes a la evaluación operativa del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:

**Tabla No. 1: Definición de variables e indicadores de interés de la evaluación operativa**

Eje	Variable	Indicador	Definición Operativa
Modelo de gestión	Cualitativo	Revisión acuerdo ministerial 211 y 065/ Marco Jurídico	Registros oficiales
	Cualitativo	Proceso de socialización y monitoreo	Entrevistas
Pertinencia con relación al programa de fines comerciales del MAGAP	Cualitativo	Cualitativo	Entrevistas
Ejecución presupuestaria	Distribución de costos del programa por parte del MAE	Porcentaje de distribución de costos del MAE	<u>Numerador:</u> cada costo del programa por parte del MAE <u>Denominador:</u> total costo del programa del MAE
	Lineamientos de distribución de costos del programa por parte de los GAD	Porcentaje de distribución de costos de los GAD	<u>Numerador:</u> cada costo del programa por parte del GAD <u>Denominador:</u> total costo del programa del GAD
	Estado en qué se encuentra el presupuesto del programa	-Fuentes de financiamiento del programa -Montos de arrastre	<u>Numerador:</u> fuentes de financiamiento <u>Denominador:</u> total fuentes de financiamiento  <u>Numerador:</u> monto de arrastre <u>Denominador:</u> total presupuesto

**Fuente y elaboración:** Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - Senplades

### 4.3. Fuentes de información de la evaluación operativa

A continuación, se muestran las fuentes de información concernientes a la evaluación operativa del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:

- a) El Acuerdo Ministerial 065 (2014) constituye el manual operativo, así como las normas técnicas que se expiden para la ejecución del “Programa Nacional de Reforestación, protección de cuencas hídricas y beneficios alternos con fines de conservación ambiental” que serán aplicados en todo el territorio nacional. Además trata sobre las modalidades de restauración forestal con fines de conservación, áreas de intervención, priorización, incentivos, mecanismos de transferencia del incentivo, valor del incentivo para restauración forestal, convocatoria, postulación y requisitos (Ministerio de Ambiente, 2014).
- b) El Acuerdo Ministerial 211 (2015) contiene información documentada en el Acuerdo Ministerial 065 con actualizaciones al 2014; además de información del ámbito de aplicación, modalidades para restauración forestal con fines de conservación, priorización y selección de áreas para restauración forestal, incentivo a la restauración forestal con fines de conservación y protección, además de la convocatoria, postulación y requisitos (Ministerio de Ambiente, 2015).
- c) El Resolución 007 del Consejo Nacional de Competencias (2012) contiene información sobre las competencias nacionales. Entre estos temas, las facultades de los gobiernos centrales, facultades de los gobiernos parroquiales rurales, disposiciones transitorias, entre otros (Consejo Nacional de Competencias, 2012).
- d) El Plan Nacional de Restauración Forestal (2014) contiene información sobre las generalidades del programa, temas como: la justificación, objetivo, datos sobre deforestación, características técnicas del programa, estrategias de implementación, priorización de áreas, metas y contribución del programa, beneficios identificados, escenarios de metas, estrategia de sostenibilidad, indicadores de evaluación y modelo de gestión (Ministerio de Ambiente, 2014).
- e) Los Registros Administrativos (por definir) contienen información sobre la afectación de programas externos de reforestación al Programa de Restauración Forestal.
- f) Las Entrevistas (por definir) se realizarán con el fin de obtener información de percepción del programa desde todos los niveles de información, incluyendo a todos los actores. Las entrevistas para entender los principales logros, problemas suscitados y causas se realizarán a autoridades de los GAD, ex técnicos en campo, administrativos y beneficiarios del programa.
- g) Adicionalmente, se realizará un levantamiento de información cualitativa direccionado a administradores, coordinadores, técnicos, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y beneficiarios que estuvieron involucrados con el Programa de Restauración Forestal. Este levantamiento va a permitir conocer con mayor profundidad los procesos que se desarrollaron en el programa, y de esta manera, va a facilitar la identificación de la causa de los problemas más relevantes

que tuvo el programa para implementar su modelo de gestión. Por este motivo, este levantamiento va a ser de bastante utilidad para establecer una valoración sobre el diseño del programa, y generar recomendaciones en cuanto al rediseño de un programa que busque el mismo objetivo.

#### **4.4. Procedimiento metodológico de la evaluación operativa**

A continuación se muestran los pasos a seguir, en lo concerniente a la evaluación operativa del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:

- a) Identificar objetivos específicos y metas del programa.
- b) Recolección de información sobre el programa.
- c) Comprender la lógica del modelo de gestión planteado para el programa.
- d) Determinar los logros, problemas suscitados y causas en el desarrollo del modelo de gestión.
- e) Determinar si los insumos y recursos del proyecto son suficientes para el buen funcionamiento del mismo, en base a la disponibilidad de los siguientes elementos:
  - Personal que brinde asistencia técnica
  - Recursos financieros
- f) Identificar las diferencias más relevantes entre el programa de reforestación con fines comerciales del MAGAP y el programa de restauración del MAE.
- g) Analizar la afectación de la existencia del programa de reforestación con fines comerciales del MAGAP al programa de restauración forestal del MAE.
- h) Identificar los lineamientos de coordinación para los programas entre el MAGAP y el MAE.
- i) Conocer en qué consiste la distribución de costos del programa por parte del MAE y lineamiento de la distribución de los costos de los GAD en relación al programa.
- j) Analizar el estado en que se encuentra el presupuesto del programa.
- k) Conclusiones o recomendaciones para mejorar la planificación, la gestión del programa o proyecto, el diseño y ejecución de futuros programas o proyectos.

Adicionalmente, se tiene planeado realizar un levantamiento de información cualitativa enfocado hacia administradores, coordinadores, técnicos, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y beneficiarios que estuvieron involucrados con el Programa de Restauración Forestal. Con este ejercicio se espera obtener información más precisa y detallada de los procesos y problemas que se generaron en el programa.

## 5. Resultados de la evaluación operativa

### 5.1. Modelo de gestión

De acuerdo al documento “Plan Nacional de Restauración Forestal MAE 2014-2017” de Marzo del 2014; la estructura del modelo de gestión se diseñó a partir de un esquema de organización integral, el cual se compone de aspectos técnicos y sociales con el fin de legitimar la importancia de la conservación desde la óptica social. (Ministerio de Ambiente, 2014). En este sentido, el modelo de gestión como eje fundamental para el desarrollo del programa se estructura en el funcionamiento del programa, en los procesos de socialización llevados a cabo y el marco jurídico con el cual se dio inicio el programa en cada GAD.

Todas las percepciones aquí consignadas surgen del resultado de las entrevistas a profundidad que se aplicaron a los miembros de cada GAD visitado. En general las percepciones con respecto al funcionamiento del modelo de gestión se caracterizan o enfatizan en el poco acompañamiento y comunicación con los técnicos del MAE, y en este sentido la falta de apoyo técnico más continuo por parte del MAE, los retrasos en los desembolsos y con ello los inconvenientes en el cronograma de actividades planteadas por cada GAD, además de la carencia de incentivos forestales que eran parte del programa, pero que por razones ajenas al conocimiento de los GAD no se ejecutaron dichos incentivos. En algunos GAD se destaca que el acompañamiento del MAE fue más predominante en actividades como la del Record Guinness, actividad que se desarrolló el día 15 de Mayo del 2015 en América Latina y en donde Ecuador participó en “la mayor cantidad de especies sembradas en ocho horas en múltiples lugares” según la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (ANDES, 2015).

#### *Lógica del funcionamiento del modelo de gestión*

En este apartado se presentan el análisis de los resultados de la entrevista aplicada al equipo coordinador del programa, seguido de los resultados de la entrevista aplicada a los GAD visitados. Cabe resaltar que el modelo de gestión se integra de varios componentes para su ejecución, entre los cuales están: *el funcionamiento del programa, procesos de socialización y monitoreo del programa y el marco jurídico.*

Para el análisis del funcionamiento del modelo de gestión se diseñaron preguntas como objetivos planteados, integración del equipo técnico y las actividades planteadas por la parte técnica, estrategias y/o alianzas que se realizó con intenciones educativas, investigativas con la CONGOPE y CONAGOPE para ejecutar las actividades de reforestación, tipo de acompañamiento brindado por el MAE para la ejecución de actividades (evaluación de procesos, avalúo de desembolsos); tenencia de la tierra de los beneficiarios; participación de las comunidades en la articulación de los objetivos del programa y el abastecimiento y producción de plantas, fecha y firma del convenio y monto, fecha efectiva del 1er y 2do desembolso, actividades técnicas realizadas con cada

desembolso, aplicación de incentivos forestales logros, dificultades y problemas suscitados durante el desarrollo del programa, los procesos de socialización y la estructura del marco jurídico, es decir los convenios y contratos celebrados para la ejecución del programa.

Cada uno de estos componentes jugó un papel determinante en el desarrollo del programa en las parroquias, sin embargo algunos de los componentes se caracterizaron más que otros en la ejecución del modelo en cada GAD. Cabe resaltar que algunos GAD se apoyaron en actores externos para la ejecución del proyecto, tal cual como es el caso del GAD de Nanegalito que contó con la colaboración de CONDESAN para el desarrollo de sus actividades.

En relación al funcionamiento del programa, todos los GAD visitados concibieron que “se ejecuta a partir de la firma del convenio con el MAE”. De igual forma cada GAD planteó objetivos para la ejecución del programa a partir de la firma del convenio teniendo en cuenta la meta planteada de acuerdo a la firma del convenio.

*Integración del equipo técnico:* De acuerdo a la coordinación del programa cada GAD era autónomo de elegir la forma de ejecución del programa, por contratación de equipo técnico o la contratación de consultoría.

*Actividades de la parte técnica:* de acuerdo al equipo coordinador del MAE para las actividades técnicas a desarrollar se generaron los protocolos y acuerdos basados en la dinámica del proceso de ejecución, el cual se estructura en el acuerdo 065 del 2011, donde consta el establecimiento de viveros ejecutado dentro de 120 días, mismo de debía sujetarse al plan de reforestación de cada GAD. En este sentido para la aprobación del segundo desembolso esta información debía estar contenida y así proceder a la actividad principal relacionada con el segundo pago: siembra de plantas.

*Acompañamiento técnico del MAE.* La evaluación en relación al acompañamiento técnico del MAE en los GAD visitados se puede agrupar en tres categorías, buena cuando el acompañamiento fue continuo, medio cuando el acompañamiento fue intermitente y regular cuando no hubo presencia de los técnicos del MAE durante el proceso:

Acompañamiento bueno:

- San Antonio de Pichincha: “El MAE siempre ha estado en el proceso. Se presentó informes y MAE acompañó en lo técnico”.
- Olmedo: “Se recibió acompañamiento a través de visitas para apoyo y monitoreo entre una y dos veces al mes. Se recibió apoyo en la elaboración de informes, además el MAE fiscalizó las plantaciones”.
- Cangagua: “Junto con promotores, los técnicos del MAE socializaron el programa dentro del GAD y en las comunidades de la parroquia. El MAE estuvo en todo el proceso. Hubo coordinación total con el MAE”.





- Chavezpamba “Hubo capacitación por parte del MAE. Asesoramiento técnico. Acompañamiento en plantación (3 o 4 veces). Hubo reuniones con la comunidad. (para el sembratón asistió también el MAE)”.
- Cutuglagua: “Fue continuo. Vía telefónica, presencial, email. Acompañó en todo el proceso. Los primeros meses en asesoramiento sobre el programa, para evaluación de los datos. Hubo visitas casi a diario los primeros meses”.
- La Belleza: “Sí hubo, en especial en las inspecciones a las plantación. Fue continuo”.
- Veracruz: “Hubo acompañamiento técnico del MAE con capacitaciones técnicas para la plantación. También en seguimiento, evaluación, en campo, apoyo en los informes. Cualquier inquietud si hubo apoyo y asesoramiento”.
- Pomona: “Siempre hubo acompañamiento en el proceso de ejecución del proyecto desde la socialización hasta la plantación”.

#### Acompañamiento medio:

- Aloag: “Acompañamiento intermitente por falta de personal”.
- Chaupi: “No ha habido un estándar de seguimiento por parte de los técnicos”.
- Calacalí: “No hubo presencia Técnicos del MAE para las actividades de plantación”.
- Puerto Quito: “Hubo acompañamiento a partir de mayo 2015 hasta finales del año. Participaron en la socialización y en parte del trabajo de campo. Posteriormente se entregaron informes mes a mes, y no hubo más apoyo técnico del MAE en el 2016. En de mayo 2016 se hizo un monitoreo con gente del MAE, del cual no hemos recibido el informe”.
- Nanegalito: “El apoyo fue bien puntual. Dos técnicas para todo el territorio. No se daban vasto. Visitaron 4 veces el GAD. Estuvieron en las capacitaciones. No fue constante. No estuvieron cuando se hizo los viveros, ni la georreferenciación. Fue un acompañamiento esporádico”.
- Zumbahua: “No hubo acompañamiento técnico. Hubo capacitación técnica para realizar los informes, plantaciones, seguimiento de plantaciones, proceso revisión de georreferenciación, etc. Para conocer sobre el proyecto se tuvo explicación y guía. Pero NO para revisión y ayuda. Las dificultades en campo con respecto a querer ser exactos con las medidas. Problemas con formato en parte de contabilidad, pero se hicieron los cambios. La gran dificultad fue la parte financiera”.
- Tres de Noviembre: “Al inicio sí hubo acompañamiento en aspectos técnicos y en la verificación de campo, que fue cada 15 días o cada mes. Sin embargo al MAE le faltó técnicos de campo”.
- Santo Domingo de los Tsáchilas: “Durante el primer año el MAE acompañó al proyecto realizando revisiones esporádicas. Participo en las socializaciones del proyecto. Realizó visitas una o dos veces al mes”.
- Diez de Agosto: “Socializaron el proyecto al GAD y a la parroquia. Hubo guía técnica para la siembra (ciertos métodos). Hicieron inspección en mayo 2015. Se

impuso el número de plantas para plantar. Se piensa que su acompañamiento fue erróneo al inicio con respecto con número de plantas para sembrar”.

- Membrillar: “Hubo inspecciones, y apoyo técnico, pero no fue continuo”.
- San Sebastián: “Sí. El MAE inspeccionaba las actividades que se iban realizando. MAE dio acompañamiento técnico. Asesoramiento con problemas que se daban durante el transcurso. El MAE hizo monitoreo y se brindó apoyo en los informe técnicos”.

Acompañamiento regular:

- Once de Noviembre: “No. Nunca hubo. El GAD envió un oficio para que asistan a revisar las plantas, y nunca recibieron la ayuda”.

En comparación todos destacan como sobresaliente la presencia del MAE en la actividad del Récord Guinness, actividad en la cual hubo en todas las parroquias presencia del personal técnico del MAE a nivel parroquial.

*Participación de las comunidades en la articulación de los objetivos del programa y en el abastecimiento y producción de plantas:* a esta pregunta todos los GAD afirmaron la participación de las comunidades en la articulación de los objetivos del programa, lo cual se dio de manera fluida en las socializaciones. En cuanto al abastecimiento de plantas se destaca a las parroquias de Chavezpamba, Nanegalito, Puerto Quito, Olmedo, Cangagua, Zumbahua, La Belleza, Veracruz, Pomona y Santo Domingo de los Tsáchilas como GAD que construyeron sus propios viveros y tuvieron en cuenta a las comunidades para el abastecimiento de semillas nativas para la producción de plantas. Los demás GAD generaron a través del portal de compras públicas las plantas.

*Aplicación de incentivos forestales:* según el documento del Plan Nacional de Restauración Forestal del 2014, los incentivos son un servicio que el Estado Ecuatoriano entrega a los distintos propietarios de tierras, es decir a los beneficiarios. En este sentido, los incentivos como un pago por el servicio o la importancia integran al modelo de gestión y al marco legal o jurídico entre GAD y beneficiario. Según la coordinación del programa, debido a recortes presupuestarios no se logró entregar los incentivos a todos los GAD, esto se explicó en las socializaciones y reuniones que el MAE entabló con los GAD y beneficiarios, sin embargo este pago por servicios de conservación sólo se dio en algunas de las parroquias.

*Logros:* Otro componente determinante en el modelo de gestión son los logros, dificultades y problemas suscitados. Mayoritariamente se destacan logros en relación a la generación de empleo local y la activación de la economía local, cambios de uso del suelo como es el caso de Santo Domingo de los Tsáchilas, concientización ambiental y gran participación local en el programa.



*Dificultades:* Así mismo se destacan dificultades en torno a condiciones climáticas, actividades de siembra, acompañamiento técnico por parte del MAE, desembolsos, problemáticas entre GAD y beneficiarios, transporte de plantas a los predios para plantarlas, movimientos telúricos, descuido de plantas y mapeo de zonas.

*Proceso de socialización y monitoreo del programa:* según el equipo Coordinación del MAE, para el proceso de socialización y monitoreo se diseñó una metodología para incorporar a los GAD provinciales y parroquiales al programa, se tuvo presente que hubo protocolos claros de seguimiento, donde cada GAD debía levantar a través de una ficha su línea base y con estas fichas el MAE poder hacer seguimiento, actividad que actualmente se lleva a cabo en Esmeraldas y Manabí, esto debido al pasado terremoto.

*Marco jurídico de convenios realizados:* para este apartado se indagó sobre la ley o reglamentación para convenios y contratos realizados en el programa y el tipo de convenios entre GAD y beneficiario. En cuanto a la ley o reglamentación, de acuerdo al equipo coordinador del programa MAE existen dos tipos de convenios firmados entre el MAE y los GAD: se trata del convenio 211 y 065, los dos tipos de convenios establecían 6 desembolsos durante 3 años, es decir dos desembolsos por año. El primer desembolso se realizaba luego de la firma del convenio entre las partes, donde el GAD presentaba su ficha y plan de reforestación adicionando los documentos de rigor exigidos por el MAE. El segundo desembolso tenía como fin netamente cultivar las plantas para reforestar.

En cada convenio varían las modalidades en cuanto al sistema de restauración acogido por el GAD, como son cercas vivas, árboles en linderos, siembra en bloque, cortinas rompe vientos, enriquecimiento y regeneración natural. También varía en tiempos de entrega, por ejemplo en el acuerdo 211 se daba al GAD 120 días para entrega de documentación, mientras que en el acuerdo 065 se daban 180 días, por cual los desembolsos también tenían tiempos de llegada diferentes. Estos dos tipos de acuerdos fueron adoptados por cada GAD de acuerdo a sus características geomorfológicas y climáticas, es decir, se tenía en cuenta estas características para el tipo de convenio que se debía firmar entre GAD y MAE.

Por otra parte el tipo de convenio entre GAD y beneficiario se firmó a partir de un acta de compromiso, la cual especifica compromisos tanto por parte del GAD como del beneficiario en el marco del programa. Por ejemplo un compromiso del beneficiario es el cuidado y mantenimiento de las plantas sembradas en su propiedad.

## 5.2. Pertinencia (en relación al Programa con Fines Comerciales del MAGAP)

Cabe resaltar que en cuanto al eje de “Pertinencia respecto al Programa con fines comerciales del MAGAP”, este programa no funciona en ninguno de los GAD en los que se aplicó la evaluación, la mayoría conocen de qué trata el programa, sin embargo no se ha desarrollado en ninguna de las parroquias visitadas, excepto en Santo Domingo de los Tsáchilas donde el programa sí se ejecutó pero no hay coordinación con el PNRF.

En cuanto a este eje, el coordinador del programa sostiene que:

- ✓ Se generó un mapa con áreas potenciales para el MAE: 1.500.000 ha., y para MAGAP 600.000 hectáreas.

Sólo se realizó una reunión para conocer cómo hacer seguimiento y auditoría mas no para coordinar entre los dos programas, tampoco hubo socializaciones. En este sentido, el coordinador del programa del MAE, afirma que desconoce el programa del MAGAP.

*Existencia de los lineamientos de coordinación para los dos programas:* el coordinador del programa del MAE respondió que éstos están dictados dentro del Plan Nacional del Buen Vivir, especificando en la recuperación del ecosistema, para el caso del programa de restauración forestal y reafirma que las únicas reuniones que se realizaron fue para la elaboración del mapa del área potencial, mas no para coordinación entre los dos programas.

En cuanto a la *coordinación con los GAD que aplicarán a los dos programas* se especificó que el MAE es quien negoció directamente con los GAD, quienes entregaban directamente al MAE los archivos shapes de las zonas a restaurar y así determinar si se encuentran dentro o fuera de áreas de bosque, vías, parques, etc., por el contrario el programa del MAGAP hace directamente contacto con finqueros y usuarios interesados en entrar a su programa.

Al aplicar las preguntas a los GAD visitados correspondientes a este eje, sólo el GAD de Santo Domingo de los Tsáchilas afirmó trabajar con el programa con fines comerciales del MAGAP. El total de los GAD conoce a groso modo de qué se trata el programa, sin embargo afirman que por parte del MAE nunca se nombró la existencia de una posible coordinación entre programas, no conocen la forma de acceder o ser beneficiarios del mismo, y a la gran mayoría le atrae más el programa de Restauración Forestal del MAE. En la parroquia de Tres de Noviembre, cuando se indagó sobre si se ejecutaba en coordinación o no el programa con fines comerciales del MAGAP en ese GAD, una de las promotoras respondió que: “lo conocemos, sabemos de qué se trata, pero al estar participando de un programa no podemos participar del otro, y preferimos trabajar con el proyecto de conservación del MAE”.

### 5.3. Sostenibilidad financiera

La distribución de costos del programa de Restauración Forestal, fue de origen fiscal. La asignación de recursos durante los dos primeros años, se firmaron 221 convenios en el año 2014, se logró hacer el primer y segundo desembolsos; para el año 2015 también se firmaron 99 convenios recibiendo sólo el primer desembolso. En este sentido, las partidas presupuestarias más relevantes fueron la contratación de técnicos, personal y consultorías, los cuales no fueron suficientes para la magnitud del programa.

**Tabla No. 2: Fechas, montos y pendientes de los GAD**

GAD	Fecha firma convenio	Monto	Pendiente
Chaupi	abril 2014	\$148.292,00	---
Cutuglagua	21 de abril 2014	\$111.219,00	\$36.180
Calacalí	21 de abril 2014	\$148.292,00	\$6.000
San Antonio de Pichincha	agosto 2014	\$259.511,00	\$8.000
Chavezpamba	20 de abril 2016	\$83.080,00	Ninguno
Nanegalito	14 de Mayo-2015	\$350.049,00	Ninguno
Puerto Quito	abril 2015	\$1.924.355,96	Ninguno
Olmedo	abril del 2014	\$446.358,92	---
Cangagua	abril 2014	\$185.365,00	---
Zumbahua	1 de septiembre 2014	\$1.886.000,00	\$247.140,19
Once de Noviembre	7 de julio 2014	\$296.584,00	---
La Belleza	21 Abril 2014	\$295.098,20	\$41.794,58
Tres de Noviembre	9 diciembre 2014	\$551.353,66	\$90.000
Veracruz	20 de abril 2015	\$454.279,00	\$110.000
Pomona	mayo 2014	\$349.200,00	Ninguno
Santo Domingo de los Tsáchilas	mayo 2014	\$568.144,03	\$190,629,11
Diez de Agosto	agosto 2014	\$402.649,05	Ninguno
San Sebastián	1 de septiembre 2014	\$695.614,01	Ninguno
Membrillal		529.200	Ninguno

Fuente y Elaboración: Consultgeo

Siendo así, los gastos más representativos por el MAE en un 90% fueron los desembolsos ejecutados para los GAD durante el 2014-2015, sin embargo también se invirtió un 5% del presupuesto del programa para seguimiento en los GAD.



El MAE realizó 3 desembolsos, 2 para los convenios firmados en el 2014 y 1 para convenios firmados en 2015, en ese sentido, la *estructura de desembolsos entre MAE y GAD no se cumplió*, debido al corte presupuestal del gobierno hacia el programa. De los 20 GAD visitados, 14 recibieron dos desembolsos, lo cual obedece a que la firma del contrato se realizó en el año 2014, y los 6 restantes recibieron sólo el primer desembolso, debido a que firmaron convenio con el MAE en el año 2015:

**Tabla No. 3: Convenios firmados en el PNFR**

Convenios firmados en el 2014	Convenios firmados en el 2015
Aloag, Chaupi, Cutuglagua, Calacalí, San Antonio de Pichincha, Olmedo, Cangagua, Zumbahua, La Belleza, Tres de Noviembre, Santo Domingo de los Tsáchilas, 10 de Agosto, San Sebastián y Membrillal	Veracruz, Pomona, Once de Noviembre, Puerto Quito, Nanegalito y Chavezpamba.

**Fuente:** MAE, 2015

**Elaborado por:** Consultgeo

En cuanto a *los lineamientos de distribución de los costos de los GAD*, consistió en que cada GAD contrataba su equipo técnico, adquiría las plantas y compraba equipos. Por ejemplo uno de los lineamientos para el segundo desembolso contemplaba la actividad de siembra y mantenimiento de las áreas plantadas, sin embargo la ejecución de las actividades en algunos GAD no se desarrollaron de acuerdo a los tiempos estipulados, por ejemplo algunos GAD se adelantaron a actividades de plantación y diseño de viveros por factores climáticos y económicos, estos casos específicamente se tratan de los GAD que firmaron convenio en el año 2015.

Los mayores inconvenientes que se presentaron en cuanto a la transferencia de recursos económicos, se resumen en las constantes denuncias de los GAD por el retraso e incumplimiento del MAE en los desembolsos, por lo que los GAD han invertido dinero de su propio presupuesto para continuar con actividades y no interrumpir el proceso. También se manifiesta que hay algunas denuncias de peculado, incluso de finiquito del convenio; por esto, el MAE adelanta verificaciones para corroborar que los recursos se hayan usado de acuerdo al convenio. También se conoce de varias demandas que enfrentan los GAD a razón de no cancelar pagos relacionados con compra de plantas, pago de incentivos, pago a jornaleros, se señala que el GAD 10 de Agosto actualmente enfrenta demandas por parte de los usuarios con quienes trabajó por incumplimiento del convenio firmado entre GAD y usuario.

*Los tiempos en acreditar los fondos a los GAD* estaban estipulados de acuerdo al convenio. Se estipularon dos desembolsos por año, el lineamiento para cada desembolso dependía del tipo de convenio firmado, por ejemplo los convenios que se firmaron en abril del 2014 contemplaban que a partir de la fecha de firma se contaban entre 120 y 180 días -de acuerdo al tipo de convenio- en los cuales el GAD debía entregar carpeta con:



georreferenciación, establecimiento de viveros, para lo cual el MAE revisaba y aprobaba la información de acuerdo al convenio. Por cuestiones de capacidad técnica algunos GAD se demoraron y recurrieron a contratar consultorías. Cabe señalar que los tiempos entre la aprobación, y el desembolso no coincidieron con las épocas para sembrar, tal cual como lo manifiesta el personal técnico del GAD de Nanegalito, quienes al sólo recibir un desembolso adelantaron el proceso de siembra el cual por cuestiones climáticas lo realizaron en época de verano. En este sentido, *no se cumplieron los tiempos planificados técnicamente para la entrega de recursos económicos* y la ejecución de actividades correspondiente a cada desembolso, por ejemplo el GAD de Chaupi manifiesta que el segundo desembolso llegó con meses de retraso, esto ocasionó inconvenientes para el desarrollo de las actividades correspondientes a los mismos recursos, por ende los recursos del 2014 con el primer desembolso se cumplieron de acuerdo a lo estipulado en los convenios; para el 2015 los desembolsos fueron el 40% y llegaron a los GAD, algunos con retrasos.

*Estado en que se encuentra el programa:* para el año 2016 el programa se encuentra sin recursos. La Secretaría de Reconstrucción otorgó 57 millones de dólares para realizar seguimiento a los convenios ubicados cerca al lugar del terremoto. También una semana atrás de realizar esta entrevista, se invirtieron 183.000 dólares USD para auditorías de convenios a nivel nacional, sin embargo se espera la aprobación a esta reforma presupuestaria para contratar abogados y técnicos forestales para que apliquen dicha auditoría.

En cuanto a los GAD, la mayoría ha suspendido el programa, sin embargo en Cutuglagua, Puerto Quito, Zumbahua, Veracruz, Santo Domingo de los Tsáchilas presentan particularidades:

- Cutuglagua: “Segue funcionando con presupuesto del GAD”.
- Puerto Quito: “Todavía se tiene recursos del primer desembolso para trabajar en el 2016; se esperan en el 2017 la llegada del segundo desembolso”.
- Zumbahua: “GAD sigue amortizando el pago a la gente que se contrató. Se han reunido con directivos para prestar dinero de GAD y cubrir deudas. La deuda total que se acumuló por la falta de fondos por parte del MAE es de 247.104 dólares en contra.”
- Veracruz: “No se ha suspendido, hasta el 14 de noviembre se han realizado pagos al personal del proyecto, por parte del GAD. El GAD se endeuda por el proyecto, debido al pago de personal para plantación (jornales y dueños de las fincas) y del incentivo a los beneficiarios, pago de plantas. Pago a dueños de plantas”.
- Santo Domingo de los Tsáchilas: “Los recursos sólo avanzaron hasta la plantación. Se está haciendo trabajo de mantenimiento con dinero de la prefectura. El GAD tiene deuda por el proyecto de 100.000 dólares. Esta suspendido pero sigue funcionando el proyecto”.

A nivel general en los años 2014 y 2015 se ejecuta en el Ministerio del Ambiente, bajo la Subsecretaría de Patrimonio Natural el Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos, con la finalidad de reforestar a nivel nacional en coordinación con los diferentes ejecutores del País (GAD, Juntas Parroquiales, Juntas Provinciales, Mancomunidades y Personas Naturales).

El Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos ejecutó presupuestariamente en los años 2014 y 2015 un valor total de \$ 48.547.317,08 USD, sus montos más altos fueron destinados a las transferencias de incentivos económicos a los diferentes ejecutores (GADS, Juntas Parroquiales, Juntas Provinciales, Mancomunidades y Personas Naturales) del País y se lo ejecutó a través de las partidas presupuestarias del grupo 78 (780104 001 a Gobiernos Autónomos Descentralizados – 780204 para transferir al Sector Privado No Financiero).

Según los convenios firmados entre el MAE y GAD, el Programa gestionó hasta el segundo desembolso en algunos ejecutores y en otros un sólo desembolso. El valor devengado total entre los años 2014 y 2015 entre las partidas de transferencia fue de USD 44.504.742,06 USD y en la mayoría no se respetaron los tiempos establecidos en el convenio, para las transferencias a las cuentas de los ejecutores.

En el Programa sólo se ejecutó con recursos propios del Gobierno (fuentes fiscales 001), esto ocasiono que los ejecutores al no contar con los respectivos desembolsos que les correspondía de acuerdo al convenio, paralicen las actividades de reforestación, muchos se quedaron endeudados, gestionaban con recursos propios y algunos fueron demandados.

## EVALUACIÓN DE RESULTADOS

### 6. Componentes de la evaluación de resultados

#### 6.1. Preguntas de la evaluación de resultados

A continuación se muestran las preguntas de evaluación concernientes a la evaluación de resultados del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:

##### Cobertura del programa

- a) ¿Cuál es la cobertura anual de las hectáreas reforestadas por el programa y las metas del programa?
- b) ¿Las especies reforestadas están de acuerdo con el ecosistema de las áreas reforestadas?
- c) ¿Cuál es el estado de las hectáreas comprometidas, sembradas y vigentes a la última fecha?
- d) ¿Cuál es el porcentaje de sobrevivencia de las plantaciones?
- e) ¿Cuáles son los sistemas de restauración implementados con el programa?
- f) ¿Cuáles son las principales labores silviculturales que se implementan en las plantaciones?
- g) ¿Cuál es la calidad de las plantaciones?

#### 6.2. Variables e indicadores de interés de la evaluación de resultados

A continuación, en la **Tabla No. 4** se muestran las variables e indicadores de interés concernientes a la evaluación de resultados del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:



**Tabla No. 4: Variables e indicadores de interés de la evaluación de resultados**

Eje	Variable	Indicador	Definición Operativa
Cobertura del programa	Cobertura anual de hectáreas reforestadas	Porcentaje de cobertura anual.	<u>Numerador</u> : hectáreas reforestada por año <u>Denominador</u> : metas de hectáreas reforestadas
		Porcentaje de sobrevivencia de las plantaciones.	<u>Numerador</u> : hectáreas sobrevivientes <u>Denominador</u> : hectáreas reforestadas
		Plántulas utilizadas para la restauración.	Revisión de registros oficiales
	Cualitativo	Estado de hectáreas comprometidas, sembradas y vigentes.	Revisión de archivos administrativos de los GAD

**Fuente y elaboración:** Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - Senplades

### 6.3. Fuentes de información de la evaluación de resultados

Las fuentes de información comprenden las bases de datos, registros administrativos, estudios técnicos, y otros archivos o documentos que contengan información relevante sobre los procesos y los beneficiarios de los proyectos. Adicionalmente, se realizó un levantamiento de información cualitativa direccionado a técnicos en campo y representantes de los GAD que estuvieron involucrados con el programa.

### 6.4. Procedimiento metodológico de la evaluación de resultados

A continuación se muestran los pasos a seguir, en lo concerniente a la evaluación de resultados del Programa Nacional de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental, Protección de Cuencas y Beneficios Alternos:

- a) Identificar objetivos específicos y metas del programa o proyecto en relación a cobertura.
- b) Analizar las características principales de los convenios firmados con los GAD.
- c) Recolectar y procesar la información sobre los indicadores de resultados sobre cobertura y de otros, en el caso de que hubiere.
- d) Determinar el estado de las hectáreas comprometidas, sembradas y vigentes a la última fecha.
- e) Consolidar los resultados del estado de las hectáreas de los registros del MAE.
- f) Conclusiones o recomendaciones para mejorar la planificación, la gestión del programa o proyecto, el diseño y ejecución de futuros programas o proyectos.



## 7. Resultados de la evaluación de resultados

### 7.1. Cobertura

Entre el 2014-2017 la meta fue de 500.000 ha., para el año del 2014 se debían reforestar 100.000 ha, para el 2015 y 2016 150.000 ha cada año y para el 2017 100.000 ha. El MAE tiene dentro de sus cálculos del 2014 que se han reforestado 97.000 ha., aproximadamente. Tampoco se sabe *el porcentaje que pudo haber sobrevivido*, puesto que no hubo monitoreo y/o coordinación con los GAD para tener un dato exacto. Lo que se estima es que del 100% del área sembrada haya sobrevivido un 40%, lo que significa aproximadamente unas 40.000 ha. No se tiene el dato exacto de *cuántas hectáreas se reforestaron por año* de acuerdo a la meta de cobertura anual del MAE, siendo así, calculando por firma de convenios, habría cerca de 97.000 ha. sembradas.

Dentro de los 20 GAD visitados se obtuvieron los siguientes datos en relación a la meta firmada en el convenio y la cobertura alcanzada:

**Tabla No. 5: Superficies plantadas por GAD**

#	GAD	Meta de restauración en Convenio (Ha)	Superficie efectiva Plantada (Ha)	Superficie Plantada viva (Ha)	Porcentaje plantado en relación a la meta	Porcentaje de Supervivencia
1	Veracruz	511	89,5	85,025	16,64	95
2	Pomona	430	120	96	22,33	80
3	Puerto Quito	2609,24	73	69,35	2,66	95
4	Olmedo	602	602	481,6	80,00	80
5	Cutuglagua	150	135	118,8	79,20	88
6	Aloag	330	330	247,5	75,00	75
7	Chaupi	200	200	160	80,00	80
8	Cangagua	250	250	125	50,00	50
9	Calacalí	200	180	54	27,00	30
10	Nanegalito	500	25	20	4,00	80
11	Chavezpamba	124	87	69,6	56,13	80
12	San Antonio de Pichincha	350	195	97,5	27,86	50
13	Zumbahua	3000	3271,5	2028,33	67,61	62
14	11 de Noviembre	400	1	0,8	0,20	80
15	San Sebastián	782,6	782	586,5	74,94	75



16	10 de Agosto	453	453	90,6	20,00	20
17	Membrillal	595,4	595	297,5	49,97	50
18	La Belleza	332	332	132,8	40,00	40
19	3 de Noviembre	620,3	49	19,6	3,16	40
20	Santo Domingo de los Tsáchilas	639,19	639	575,1	89,97	90
		13078,73	8409	5355,605	64,30	40,95

**Fuente y elaboración:** Consultora Consultgeo

De la tabla anterior se puede observar que se llegó a cumplir en promedio el 64% de la meta establecida en los convenios de los 20 GAD, lo cual indica que la cobertura fue en general baja, y si a esto se suma el porcentaje de sobrevivencia veremos que la cobertura es aún menor, ya que se estima que sólo el 41% siguen vivas, pero requieren mantenimiento y si no se toman acciones al respecto, este porcentaje seguirá bajando incrementándose la mortalidad en los predios establecidos para la restauración forestal.

Con la finalidad de visualizar a mayor detalle el porcentaje de la meta, *la cantidad de plántulas reforestadas por especie a nivel nacional* no se conoce, por la falta de monitoreo, sin embargo según el convenio debían ser 400 plantas por ha, en dimensiones de 4x4.

*El cumplimiento de las áreas reforestadas con el tipo de cobertura vegetal* dependía de lo consignado en el convenio, allí se establece claramente un porcentaje de especies nativas por sembrar, sin embargo había que buscar un beneficio para los finqueros para lo que se les dio un 10% de especies frutales nativas e introducidas. El 90% restante debían ser especies nativas. En este sentido, todos los GAD visitados en esta evaluación cumplieron con el tipo de especies a reforestar usando:

*Los problemas que se presentaron en actividades de plantación* se relacionan con el clima: fuertes heladas, fuertes veranos, erupciones volcánicas como fue el caso de los GAD de Aloag, Chaupi, Zumbahua, el fenómeno del niño como en el caso de 11 de Noviembre; por ejemplo en San Antonio de Pichincha, Calacalí y Chavezpamba por ser zonas tan secas presentaron inconvenientes por falta de agua. Para el caso de la Costa, el terremoto fue determinante para el proceso de siembra y desarrollo de las plantas.

Los desfases temporales con los desembolsos, también generaron dificultades, además de la adquisición de plantas que algunos GAD realizaron a través de viveros los cuales perdieron capacidad de producción de plantas, lo que generó un sobre costo por planta y

por dependencia de la especie. Una muestra de ello es el caso de los GAD de Chavezpamba, Nanegalito, Pomona y Veracruz.

*Los sistemas de restauración que se implementaron en el programa* son regeneración natural, enriquecimiento en cortina rompe vientos, árboles para ganado y líneas ecológicas. Se tiene información de que la gente opta por árboles de linderos, sin embargo estos sistemas de restauración se sujetan al tipo de características geomorfológicas y climáticas de la parroquia. Tampoco se tiene conocimiento sobre *el porcentaje de sobrevivencia* de las plantaciones, se espera tener estos datos con la auditoría.

*Las labores silviculturales* que se implementaron con las plantaciones se caracterizan por las franjas ecológicas, árboles para zonas de ganado –sombra- y recuperación de pastos.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

### Modelo de gestión:

**Conclusión 1:** Dentro de los GAD que se evaluaron en campo, se ha encontrado que su modelo de gestión se rige directamente a las cláusulas establecidas en el convenio entre MAE y GAD, con lo cual es importante resaltar que éste instrumento sirve de guía y apoyo para la ejecución de sus actividades, de acuerdo a las directrices y cláusulas que lo integran.

**Recomendación 1:** Es muy importante solventar los vacíos técnicos y legales de los convenios (especialmente en las cláusulas que definen las actividades de restauración, tiempos y responsabilidades en caso de incumplimiento), ya que al ser este el principal instrumento guía para la ejecución de las actividades de restauración, debe ser detallado y lo suficientemente claro para que a su vez los GAD puedan cumplir con las actividades.

**Conclusión 2:** Se ha identificado que el modelo de gestión tiene otros actores, componentes y/o factores para su funcionamiento, que no están dentro del convenio pero que hacen parte del proceso. En este sentido, los factores que llaman la atención son los de características biofísicas determinantes, que generan problemas en la ejecución de la restauración como los fuertes cambios climáticos, telúricos, y las diferentes condiciones de las regiones biogeográficas de país.

**Recomendación 2:** El PNRF debe tomar en consideración para la ejecución de las actividades de restauración los aspectos climáticos y de riesgo a nivel nacional, ya que estas condiciones cambian de una región a otra, y en la actualidad el programa considera que las actividades operativas para la restauración forestal deben realizarse de la misma manera en todo el país, lo cual es algo erróneo y causa muchas dificultades a los GAD.

**Conclusión 3:** Se encontró que el acompañamiento técnico está contemplado dentro del convenio, pero en la mayoría de los GAD visitados lo calificaron como deficiente, principalmente debido a que el equipo técnico del MAE no fue lo suficientemente nutrido en personal para abastecer las necesidades en cuanto a procesos técnicos hacia los GAD.

**Recomendación 3:** Sin importar si los GAD están o no integrados por técnicos y/o profesionales, se evidencia una necesidad de capacitar de manera más profunda y constante no sólo en la parte técnica, sino jurídica, administrativa, financiera e incluso social a los equipos de trabajo que componen los GAD parroquiales, en este tipo de implementación de programas.

**Conclusión 4:** Se ha identificado que las cláusulas establecidas en los distintos convenios revisados aquejan varios vacíos y ambigüedades que no permiten hacer exigibles las obligaciones del Ministerio del Ambiente, especialmente es necesario tomar en cuenta el momento en que deben ser entregados los respectivos desembolsos y el plazo que tienen los técnicos de dicha cartera de Estado para emitir los informes que habilitan la entrega de dichos desembolsos.

**Recomendación 4:** Ahora que se ha puesto en práctica los convenios, es necesario volver a revisarlos y reestructurarlos con la finalidad de llenar los vacíos legales detectados y reforzándolos para que sean una verdadera guía para los GAD que inicien procesos de restauración forestal, y para esto se pueden adjuntar informes técnicos estandarizados y sistemas de información y monitoreo de las áreas en proceso de restauración, con la finalidad de mantener una especie de catastro de cada GAD.

**Conclusión 5:** Llama la atención que, contraviniendo el contenido del artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se atente contra la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados el momento en que se determina la posibilidad de retener las cuentas de éstos en caso de incumplimiento, sin especificar que esa retención debe hacerse únicamente por el monto al que ascendiera la obligación del Gobiernos Autónomos Descentralizados que correspondiere.

**Recomendación 5:** Algunos GAD no firmaron convenios con el MAE debido al tema de retener las cuentas, esto también afectó de sobremanera a los GAD que firmaron pues en muchos casos este tema les llevó a endeudarse. La recomendación es que el MAE debe mejorar su soporte técnico así como el control y monitoreo de las plantaciones, tomando en cuenta las necesidades y condiciones geográficas de todo el país, para de esta manera no tener que involucrar el presupuesto de los GAD en el cumplimiento de los procesos de restauración.

### **Pertinencia con el Programa de reforestación del MAGAP:**

**Conclusión 1:** Durante el trabajo realizado en campo se encontró que el programa de restauración forestal del MAE y el programa de reforestación con fines comerciales del MAGAP, trabajan de manera independiente sin ningún tipo de coordinación, lo cual tampoco tiene ninguna afectación en el desarrollo de las actividades dentro de los GAD, debido a que cada programa tiene fines diferentes.

**Recomendación 1:** A pesar de que no existan conflictos en la ejecución de los programas del MAE y MAGAP, se recomienda que a futuro exista mayor coordinación pues manejar las dos estrategias (conservación y producción) en conjunto podrían captar mayor número de beneficiarios disminuyendo costos de implementación y siendo más efectivos en alcanzar las metas planteadas, ya que tanto la conservación y la producción van de la mano, pues se podría dar mayores incentivos para que los beneficiarios mejoren el desarrollo de sus actividades agrícolas y ganaderas, consolidando espacios específicos y bien delimitados donde se les de incentivos para mejorar su producción.

**Conclusión 2:** De la evaluación desarrollada se ha logrado definir que el MAE es quien negoció directamente con los GAD, y los GAD a su vez realizaron talleres de socialización con los propietarios de predios dentro sus circunscripciones territoriales, resaltando de esta manera un contacto directo con los beneficiarios del Programa.

**Recomendación 2:** En primer lugar es muy importante que exista una coordinación desde gabinete entre las dos instituciones MAE y MAGAP, con la finalidad de poner en blanco y negro las actividades de cada institución, así como tener en cuenta los temas en donde se puede trabajar en conjunto.

**Conclusión 3:** En general se evidencia una falta de coordinación entre los organismos estatales para llevar a cabo una política de reforestación efectiva y eficaz, contraviniendo así con el mandato del artículo 226 de la Constitución.

**Recomendación 3:** Es importante que desde el ente planificador del Estado (SENPLADES), exista una revisión y direccionamiento de los proyectos que se generan por otras carteras de Estado. En el caso de esta evaluación es importante que se exija una coordinación entre proyectos similares, buscando ser más eficientes en cuanto al uso de recursos y de esta manera cumplir los objetivos planteados con mayor éxito.

### **Ejecución Presupuestaria:**

**Conclusión 1:** En cuanto a la sostenibilidad financiera los mayores inconvenientes, dificultades y problemáticas se generaron en relación al tema de los desembolsos. Por un parte el MAE hacia efectivos los recursos siempre y cuando el GAD cumpliera con la entrega de informes e información. En algunos casos los desembolsos tardaron mucho más de lo esperado y estipulado en el convenio, lo que generó problemas en compras de

plantas, actividades de siembra, pago de honorarios y de incentivos, los cuales se consideran como deudas que en medio de la preocupación e interés por avanzar en el programa, los GAD terminan asumiendo estos costos con sus propios recursos.

**Recomendación 1:** Debido a que en la mayor parte de los GAD se llegó al segundo desembolso, la mayor parte de los GAD realizó el proceso de plantación (firmando un total de 320 convenios y con un gasto de USD 44.504.742,06 en los años 2014 y 2015). En este caso se recomienda que el MAE realice un barrido predio por predio a nivel nacional verificando el estado de las plantaciones, con la finalidad de rescatar las áreas que todavía se encuentran en buen estado e invirtiendo en su mantenimiento, de lo contrario se perdería casi la totalidad de la inversión que se ha realizado hasta la fecha.

**Conclusión 2:** Se ha identificado que los incumplimientos de los objetivos por parte de los GAD, son atribuidos parcialmente a la demora o falta de entrega oportuna de los respectivos desembolsos por parte del Ministerio del Ambiente. Esto se evidencia desde el momento en que han sido varios de los GAD, que han cubierto con fondos propios algunas de las actividades que debían ejecutarse para cumplir los objetivos de los distintos proyectos.

**Recomendación 2:** Sería necesario verificar los montos de las deudas de los GAD, para validar y en los casos que sean factibles cancelar dichas deudas, y ver la factibilidad para realizar mantenimiento en las plantaciones que aún están vivas y en buen estado.

**Conclusión 3:** En el proceso de transferencias de recurso económicos a los ejecutores, el MAE se tardó en acreditar a las respectivas cuentas; es decir no se cumplieron con las fechas establecidas en el convenio.

**Recomendación 3:** Se debería haber socializado entre el grupo del personal administrativo del Programa y el grupo personal de la Coordinación Administrativa Financiera, informando que importante es que los recursos financieros lleguen en los tiempos establecidos de acuerdo al convenio para realizar la actividad forestal por temas de factores climáticos, y así administrar el tiempo exclusivamente para la gestión de transferencias.

**Conclusión 4:** En el Programa su más alto porcentaje de dinero fue transferido a los diferentes ejecutores (GAD), para que realicen su actividad de reforestación y el Programa del MAE sólo contaba con un solo administrativo para gestionar el tema financiero.

**Recomendación 4:** El MAE debería haber identificado la necesidad de contratar más personal administrativo e implementar mecanismos de seguimiento y control del tema financiero.

**Conclusión 5:** Se realizó doble transferencia en el 2015 del segundo desembolso a cinco ejecutores del Programa, ya que no existe una adecuada administración y control de los respectivos desembolsos

**Recomendación 5:** Se debería haber elaborado una matriz de transferencias de todos los ejecutores que han recibido desembolsos, y también adaptar un formato de informe financiero mensual y anual de seguimiento por parte del programa, en donde se detalle todo los gastos generados por los ejecutores

### **Sostenibilidad:**

**Conclusión 1:** Uno de los mayores problemas que generó la paralización del programa en el segundo semestre del año 2015, fue la alta dependencia que tenía el programa de recursos fiscales. De esta manera, la complicada situación financiera que afrontó el país en el año 2015 por una diversidad de factores, ocasionó que el programa se quedara sin fondos y que no pudiera otorgar los desembolsos a los GAD, de acuerdo a lo establecido en los convenios. Esto ocasionó una serie de problemas operacionales, sociales y legales dentro de los GAD que formaron parte del programa, desencadenando en la paralización del programa y en el desconocimiento del estado de las plantaciones por parte del MAE.

**Recomendación 1:** Los GAD que hoy tienen la competencia de establecer tasas y tarifas por gestión ambiental, puedan trabajar conjuntamente con el MAE y el SRI para crear una tasa baja a nivel nacional por gestión ambiental. Éste podría convertirse en un ingreso permanente.

**Recomendación 2:** Se debería analizar las tasas que el MAE cobra hoy en día y a qué se destinan. Para de esta manera evaluar si es factible que una proporción del mismo sea re-direccionado al Programa Nacional de Restauración Forestal.

**Recomendación 3:** Analizar si parte del dinero que genera el MAE por las multas cobradas en temas de calidad ambiental y forestal, podría re-direccionarse al Programa Nacional de Restauración Forestal.

**Recomendación 4:** El MAE debería exigir y ejercer un mayor control en la reforestación establecida dentro de las Licencias Ambientales, y considerar esto dentro de la meta de reforestación nacional. Además, si algún proyecto contempla la tala de árboles para su implementación, ésta debería ser contrarrestada con la siembra de la misma cantidad de árboles talados, y no con un equivalente monetario.

**Recomendación 5:** El dinero recaudado a nivel nacional por concepto de Impuestos Verdes, debería ser dirigido al MAE para el financiamiento de proyectos y programas ambientales (entre estos el Programa Nacional de Restauración Forestal), y no al arca fiscal general del Ministerio de Finanzas.



## **Cobertura:**

**Conclusión 1:** La mayoría de los GAD evaluados cumplieron la meta propuesta (12 de los 20 GAD cumplieron la meta y a nivel general se cubrió el 64% de la meta firmada en el convenio con la superficie efectiva plantada), o se aproximaron con una cobertura plantada cercana (pero sólo hasta el proceso de plantación), en algunos casos se mantienen grandes porcentajes de sobrevivencia, pero esto ocurre debido a que en la mayoría de los casos los GAD destinaron presupuestos para seguir con el mantenimiento y en otros casos porque los propietarios de los predios invirtieron en mantener sus plantas. Por otro lado donde no se dispone de recursos y donde los propietarios no prestan interés en mantener las áreas en proceso de restauración, éstas han sufrido gran mortalidad y en algunos casos se han perdido todas las plantas (el porcentaje de supervivencia en los 20 GAD visitados es del 41% y va en descenso, lo cual evidencia la falta de mantenimiento luego de haber plantado).

Los problemas suscitados en la cobertura del PNFR y los problemas con dueños de predios y proveedores de plantas (pagos por entrega de plantas o pago por el uso de los predios privados), ha provocado que muchos de los GAD y jornaleros contratados para llevar a cabo las tareas necesarias para ejecutar los proyectos (relaciones de índole laboral), sean renuentes a seguir colaborando con este tipo de proyectos.

**Recomendación 1:** Es muy importante tomar en cuenta que el análisis de cobertura solamente llega hasta el proceso de plantación, lo que representa apenas el primer paso para un proceso de restauración. Para tener éxito en estas actividades es necesario invertir en el mantenimiento, lo cual no existió en la gran mayoría de los GAD. Debido a esto, en futuros proyectos de este tipo se recomienda priorizar los procesos de mantenimiento y brindar un constante apoyo técnico para evitar la muerte de las plantas y tomar medidas necesarias para que las técnicas de restauración se mantengan en el tiempo.

**Recomendación 2:** Detrás de que en algunos casos los proyectos han fracasado, existe muchas personas que han perdido credibilidad por el Gobierno. Esto es un problema social que es necesario trabajar con todos los beneficiarios perjudicados, ya que esto genera un malestar que a futuro impedirá la ejecución de otros proyectos y rechazo al Estado en caso de que no se tomen acciones.



## 7. Bibliografía

- Cedula Presupuestaria E-sigef. (2014-2015). Quito.
- Cedula Presupuestaria E-sigef - CUR Detallado del Gasto (2014-2015). Quito
- Ambiente, M. d. (Marzo de 2014-2017). Plan Nacional de Restauracion Forestal. Quito,Ecuador, Pichincha.
- ANDES. (30 de Julio de 2015). *Ecuador recibe oficialmente récord Guinness por reforestación en comunidad indígena que trabaja en conservación*. Recuperado el 14 de Enero de 2017, de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-recibe-oficialmente-record-guinness-reforestacion-comunidad-indigena-trabaja>
- Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Resolución 007*. Quito.
- FAO. (2016). *Conjunto de herramientas para la gestión forestal sostenible*. España.
- MAGAP. (2013). *Programa de Incentivos para la reforestación comercial*. Quito.
- Ministerio de Ambiente. (2014). *Acuerdo Ministerial 065*. Quito.
- Ministerio de Ambiente. (2014). *Programa nacional de restauración forestal con fines de conservación ambiental, protección de cuencas hidrográficas y beneficios alternos*. Quito.
- Ministerio de Ambiente. (2015). *Acuerdo Ministerial 065*. Quito.
- Ministerio de Ambiente. (2015). *Acuerdo Ministerial 211*. Quito.
- Ministerio de Educación . (2012). *Reordenamiento de la Oferta Educativa*. Quito: Ministerio de Educación .
- Ministerio de Educación. (2014). *Proyecto Nueva Infraestructura Educativa*. Subsecretaría de Administració Escolar, Quito.
- Ministerio de Educación. (s.f.). *Criterio de Ubicación*. Recuperado el 12 de Julio de 2015, de <http://educacion.gob.ec/criterios-de-ubicacion/>
- Ministerio del Ambiente. (2016). Informe de evaluación del PNRF. Quito.
- SENPLADES. (2016). *Terminos de Referencia*. Quito.
- Serrano, C. (27 de 10 de 2016). Programa Nacional de Restauración Forestal.
- UNESCO. (2009). *Indicadores de la Educación: Especificaciones Técnicas*. Santiago de Chile: UNESCO.