



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

ESCUELA DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,

MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS

(Aprobado por: RPC-SO-19-No.302-2016)

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

Título:
Análisis de la implementación de la política pública de reforestación del Ministerio del Ambiente en la parroquia Pilahuín, en el año 2015-2019
Línea de Investigación
Gestión Administrativa y de la Sociedad
Autor/a:
María Augusta Villacís Tamayo
Tutor/a:
PhD. Grisel Pérez Falco

Quito-Ecuador

2020

Aprobación del tutor:



Yo, Grisel Pérez portador de la C.I. 175687192-5 en mi calidad de Tutor del trabajo de investigación titulado: Análisis de la implementación de la política pública de reforestación del Ministerio del Ambiente en la parroquia Pilahuín, en el año 2015-2019.

Elaborado por María Augusta Villacís Tamayo, CI 1804014031, estudiante de la Maestría en Administración Pública, mención: Gestión por Resultados de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL (UISRAEL)**, para obtener el Título de Magíster, me permito declarar que luego de haber orientado, estudiado y revisado la tesis de titulación de grado, la apruebo en todas sus partes.

Quito, 22 de febrero de 2020



Firma

Resumen

El Ministerio del Ambiente (MAE) ha venido ejecutando la política pública ambiental del país, mediante la restauración de áreas degradadas a nivel nacional respondiendo a la Planificación Nacional de Restauración Forestal (2014-2017), con el apoyo de aliados estratégicos como son los diferentes niveles de Gobierno, entre ellos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) Provinciales y Parroquiales. Esto ha permitido operativizar las metas planteadas a nivel nacional e internacional para afrontar el cambio climático y cumplir con lo establecido en la Constitución del 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino también cumplir con la descentralización de competencias desde los ministerios del ejecutivo hacia el territorio. El marco legal propicio para la implementación de la política pública, se creó a través de la ejecución de las competencias concurrentes de reforestación para la ejecución de la política ambiental, para así superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer la democratización del Estado, como lo establece el Concejo Nacional de Competencias. El instrumento utilizado para la implementación de la política pública fueron convenios suscritos entre los GAD's y el MAE, que buscaban el compromiso de estos para la reforestación de una superficie en sus territorios, para el caso concreto de esta investigación se ha realizado el Análisis de la implementación de la política pública de reforestación del MAE en la parroquia Pilahuín, misma que pretende contribuir con elementos puntuales que podrían apoyar un proceso de implementación de política pública en un futuro.

Palabras clave

Política pública ambiental, implementación de la política pública, reforestación.

Abstract

The Ministry of Environment (MAE) has been executing the country's public environmental policy, by restoring degraded areas nationwide responding to the National Forest Restoration Planning (2014-2017), with the support of strategic allies such as the different Government levels, including Decentralized Autonomous Governments (GAD's) Provincial and Rural. This has allowed to operationalize the goals set at national and international level to face climate change and comply with the provisions of the Constitution of 2008, the National Plan for Good Living (2013-2017) and the Sustainable Development Goals, but also meet the decentralization of powers from the executive ministries to the territory. The legal framework conducive to the implementation of public policy was created through the execution of concurrent reforestation powers for the execution of environmental policy, in order to overcome deficiencies in the redistribution of resources, generate territorial equity and strengthen the democratization of the State, as established by the National Council of Skills. The instrument used for the implementation of public policy were agreements signed between the GAD's and the MAE, which sought their commitment to the reforestation of a surface in their territories, for the specific case of this investigation the Analysis of the implementation of the public policy of reforestation of the MAE in the parish Pilahuín, which aims to contribute specific elements that could support a process of implementation of public policy in the future.

Key Board

Environmental public policy, implementation of public policy, reforestation.

Índice general

Aprobación del tutor:	¡Error! Marcador no definido.
Declaración de autorización	¡Error! Marcador no definido.
Resumen	3
Abstract	4
Introducción	1
Situación problemática	1
Problema de investigación	2
Objetivo General	2
Preguntas de investigación	2
Justificación	3
Estructura de la investigación	4
Capítulo I	5
Marco teórico	5
1.1 Contextualización espacio temporal del problema	5
1.2 Cuerpo teórico- conceptual	10
1.2.1 Las políticas públicas	10
1.2.2 La evaluación de las políticas públicas	11
1.2.3 Las políticas públicas ambientales	11
1.2.4 La Implementación de la Política.....	12
1.2.5 Revisión de investigaciones previas sobre el objeto de estudio.....	13
Capítulo II	15
Marco metodológico	15
2.1 Enfoque metodológico de la investigación:	15
2.2 Población, unidades de estudio y muestra	15
2.2.1 Población.....	15
2.3 Unidades de estudio	15
2.4 Muestra	15
2.5 Formas de procesamiento de la información obtenida de la aplicación de los métodos y técnicas.....	17
2.5.1 Análisis del cumplimiento del convenio de asignación de recursos no reembolsables para ejecutar el programa de restauración forestal entre el MAE y el GAD Parroquial Rural de Pilahuín MAE-SPN-RF-GAD-0158.	18

Capítulo III	45
Propuesta.....	45
3.1 Fundamentos.....	45
3.1.1 Precondiciones para una implementación exitosa, que presentaron deficiencia de gestión.....	45
3.2 Presentación de la propuesta.....	46
3.3 Valoración de la propuesta.....	47

Índice de tablas

Tabla 2	29
<i>Número de beneficiarios iniciales y finales</i>	29
Tabla 3	32
<i>Plantaciones en sitios comunitarios</i>	32
Tabla 4	36
<i>Estado de la documentación financiera Revisión al 12/10/2018</i>	36

Índice de gráficos

Gráfico 1.	39
<i>Modelo de Gestión para la ejecución del programa de reforestación</i>	39
Gráfico 2	40
<i>Descripción de la ingeniería del proyecto</i>	40

Introducción

Situación problemática

El Estado a través del Gobierno genera políticas públicas que buscan satisfacer las necesidades o la solución a un problema relevante de su población y que lleven a los países a su desarrollo, comprendiendo que en la actualidad, el desarrollo no solo busca el crecimiento económico, sino también se incorporan enfoques de sustentabilidad en favor del ambiente y como su elemento constitutivo el ser humano.

Siendo el medio ambiente una parte focal de esta investigación, se debe mencionar que las políticas públicas ambientales, procuran un equilibrio entre los aspectos antes mencionados y su creación debe contribuir al cumplimiento de un modelo de planificación sea regional, nacional o local que genere un desarrollo sostenible a los pueblos.

Existe una definición que nos brinda Dye (1995), que conduce a pensar en la necesidad de la evaluación de las políticas públicas, según el autor, “(...) una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (p. 2). Como menciona el autor “nótese que estamos focalizando el interés no solo en la acción del gobierno sino también en la inacción gubernamental (...)” (p. 2).

Entonces, una vez realizada la planificación y trazadas las políticas públicas de un país en cualquier campo de acción, que para este caso es el tema ambiental, se genera interés sobre el análisis del funcionamiento de estas y sus impactos que pueden ser positivos o negativos en el territorio, al haber sido o no ejecutadas.

National Research Council, citado en Franco, Galicia, Durand, & Cram (2011), menciona en su investigación que:

“El análisis de la política ambiental puede realizarse utilizando la historia ambiental, porque permite organizar y caracterizar las etapas históricas en el binomio sociedad-naturaleza, infiriendo los cambios significativos en las prácticas de manejo determinadas por los aspectos económicos, políticos, históricos, sociales y demográficos” (p. 8).

En tal virtud y en la búsqueda de una respuesta de en qué medida el proceso de implementación de las políticas públicas ambientales de reforestación ha sido efectivo en la parroquia Pilahuín, del cantón Ambato de la provincia de Tungurahua, esta investigación busca solucionar el siguiente problema científico.

Problema de investigación

¿Cuán efectivo fue el proceso de implementación de la política pública ambiental de reforestación en la parroquia Pilahuín 2015-2019?

Objetivo General

Analizar la efectividad del proceso de implementación de la política pública ambiental de reforestación en la parroquia Pilahuín.

Objetivos Específicos

- Fundamentar teóricamente el objeto de estudio a partir de la revisión bibliográfica.
- Diagnosticar la efectividad del proceso de implementación de la política pública ambiental de reforestación en la parroquia Pilahuín en los años 2015-2019.
- Determinar el tipo de herramienta investigativa que permitirá analizar la efectividad del proceso de implementación de la política pública ambiental de reforestación en la parroquia Pilahuín en los años 2015-2019.
- Determinar los elementos que contribuirán al mejoramiento la política pública ambiental de reforestación en la parroquia Pilahuín.

Preguntas de investigación

¿Cuáles son los resultados de diagnosticar la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas ambientales de reforestación en la parroquia Pilahuín en los años 2015-2019?

¿Qué herramienta investigativa permitirá analizar la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas ambientales de reforestación en la parroquia Pilahuín en los años 2015-2019?

¿Cuáles son los elementos que contribuirán al mejoramiento del proceso de implementación de las políticas públicas ambientales de reforestación en la parroquia Pilahuín?

Justificación

Según la Constitución de la República del Ecuador (Const., 2008, art. 14), se indica que:

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, (...). Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. (p. 13).

Así mismo, (Ley de Gestión Ambiental , 2004, art. 8), señala que:

La autoridad ambiental nacional (...), actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (...)", y; (...) contará con los organismos técnico - administrativos de apoyo, asesoría y ejecución, necesarios para la aplicación de las políticas ambientales (...). (p. 2).

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descetralización (COOTAD, 2010, art 136), menciona, que:

(...) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales (...), desertificación y erosión; forestación (...). Estas actividades serán coordinadas con las políticas, programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno, sobre conservación y uso sustentable de los recursos naturales. (p. 56).

Tomando en cuenta lo mencionado en el Plan Nacional de Restauración Forestal 2014-2017, del Ministerio del Ambiente (2014), el cual indica que:

“Es importante resaltar que la deforestación fue, y sigue siendo, uno de los problemas importantes que amenazan la conservación del patrimonio natural de Ecuador” (p. 3), y; que la evolución de la deforestación del Ecuador 1990 a 2012 ha registrado de 89.994 Ha a 65.880 Ha, Estas cifras denotan que existen afectaciones a la biodiversidad, los recursos hídricos, el recurso suelo, además de incrementar los riesgo en el país a deslizamientos e inundaciones que pueden generar importantes pérdidas económicas y sociales.

Considerando, que la “(...) amplia riqueza natural ha sido y es, la base en la que se ha sustentado el desarrollo social y económico del Ecuador.” (MAE, 2014, p. 3), se ve la necesidad de realizar el análisis de la efectividad de la implementación de la política pública de reforestación en la parroquia de Pilahuín en la provincia de Tungurahua.

Para con base en lo antes mencionado, aportar datos en bien de la planificación territorial, la toma de decisiones y asignación de recursos para la gestión ambiental, ya que “(...) la deforestación del país sigue siendo una problemática importante que debe ser contrarrestada con políticas públicas generadas para el efecto con (...) el alcance de un modelo de desarrollo socio-económico y cultural, en armonía con la naturaleza (...)”. (MAE, 2014, p. 9).

Estructura de la investigación

El presente trabajo de investigación, consta de 3 capítulos, los mismos que se componen por el marco teórico, capítulo metodológico y propuesta.

El capítulo 1, describe la situación problemática, el problema de la investigación, los objetivos, las preguntas de investigación y la justificación, además contextualiza el espacio temporal del problema, describe teóricamente los principales conceptos del objeto de estudio y habla de revisiones de investigaciones previas en el tema investigado.

El capítulo 2, habla del enfoque metodológico, población, indicadores y la metodología a emplearse para la recolección de la investigación y el procesamiento de datos.

Finalmente el capítulo 3 a través de la propuesta pretende generar una alternativa de solución para la situación problemática que se analiza.

Capítulo I

Marco teórico

1.1 Contextualización espacio temporal del problema

En la actualidad las Políticas Públicas que se aplican en el mundo, responden a varias directrices que se emiten desde organizaciones de países, en donde se analizan la situación de problemas de diferente índole y las posibles soluciones en las que los primeros mandatarios deben actuar.

Es así que dentro de los temas más urgentes a resolver a nivel internacional, se encuentra la recuperación del acelerado deterioro del medio ambiente, para lo cual, se generan políticas públicas que busquen la mitigación de los impactos propios de la explotación de los recursos naturales, que provocan la expansión de las ciudades, la industrial, la tala de bosques, la erosión de los suelos, el deterioro de los recursos marítimos y la contaminación por la actividad de la minería e hidrocarburos, principalmente.

Para actuar sobre los impactos antes mencionados, los países miembros de diferentes organizaciones, generan políticas públicas ambientales, que deben ser acogidas de tal manera que las soluciones sean integrales de largo plazo y no tan solo reactivas.

Es así que por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, (2019), en su documento Perspectivas del medio ambiente mundial, emite un análisis de las políticas públicas ambientales que permiten “(...) ayudar a los responsables de formular políticas y a toda la sociedad, a alcanzar la dimensión ambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los objetivos ambientales acordados internacionalmente, y; los acuerdos ambientales multilaterales” (p.5).

La ONU (Organización de las Naciones Unidas , 2019), posee una agenda para trabajar a favor del medio ambiente, la misma que contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que han sido adoptados por los 170 países desde 2015, con el propósito de cumplirlos hasta el 2030, con la colaboración de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos por igual, para asegurar un planeta mejor a las generaciones futuras.

El objetivo 15 de los ODS, en el cual se encuentra enmarcado el motivo de esta investigación, habla sobre la vida de ecosistemas terrestres, basado en las cifras de que alrededor de 1.600 millones de personas dependen de los bosques para su sustento (...), es que se deben tomar medidas urgentes para reducir la pérdida de hábitats naturales y biodiversidad que forman parte de nuestro patrimonio común y apoyar la seguridad alimentaria y del agua a nivel mundial, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la paz y la seguridad. (Organización de las Naciones Unidas , 2019).

Dentro del informe Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019), se analiza la eficacia de las políticas públicas ambientales a nivel mundial, el cual indica que:

“La mayoría de los países han introducido políticas ambientales y han establecido una estructura de gobernanza para esas políticas (...)” (p. 22), lo cual significa que existe esfuerzo desde el marco normativo de los países miembros para cumplir con las directrices emitidas.

El informe también menciona que “la formulación de políticas es cuando menos tan importante como la elección del instrumento normativo (...)” (p. 22), esto debido a que una vez creada la ley debe existir necesariamente el instrumento que permita desarrollar con directrices claras y detalladas la política pública.

“El establecimiento de una visión a largo plazo mediante procesos de diseño inclusivos y participativos.” (p. 22), puesto que una política pública sin participación de quienes constituirán el grupo de beneficiarios, puede no ser asertiva y fracasaría.

El informe menciona la necesidad de los países de contar con bases de datos de parámetros ambientales actuales, que permitan la toma de decisiones sobre datos reales.

El seguimiento permanente a todo el proceso de la implementación de la política pública, el desarrollo y los efectos, así como se requiere de un análisis de costo-beneficio o costo-eficacia, para garantizar el correcto uso de fondos públicos y privados, sin dejar de lado, que el tema social deben ser estudiados con suficiente profundidad.

Las evaluaciones de los resultados, los impactos y efectos de las políticas, constituye una parte relevante para conocer la efectividad de la medida adoptada, para afianzar el ciclo y mejorar la enunciación de políticas en el futuro.

La gobernanza ambiental exitosa debe asentarse en políticas formuladas correctamente y en su aplicación, cumplimiento, ejecución, evaluación y seguimiento.

En Ecuador, Organización de las Naciones Unidas y Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, (2008) plantea que:

Los inicios de las políticas ambientales del Ecuador se registran en los años 70's, cuya formulación consistía en elaborar estrategias a corto plazo y sin dimensión ambiental, en los años 80's se vivían reformas institucionales, sin embargo las labores eran reactivas y respondían a las premuras provocadas por la contaminación derivada del desarrollo urbano e industrial.

La evolución de la política ambiental en el Ecuador ha sido influenciada por varios eventos mundiales importantes dentro de los cuales mencionaremos los siguientes:

En 1845, se vivió una etapa de Industrialización en donde se dio lugar a la transformación socioeconómica, tecnológica y cultural, para 1960 se crea una conciencia ecológica, frente al impacto de las actividades humanas en el medio ambiente.

A raíz de la conferencia de Estocolmo de 1972, se tratan temas de contaminación y degradación ambiental transfronteriza, y en 1987 se genera el Informe de Brundtland, donde aparece la definición de desarrollo sostenible.

En 1992 en la Cumbre de la tierra de Río de Janeiro, se habla del derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, se realizan acuerdos que en el 2002 en la Cumbre mundial de Johannesburgo, fueron evaluados.

Finalmente, en 1997 Se crea el protocolo de Kioto donde se suscribe el acuerdo de reducción de gases de efecto invernadero, el cual Estados Unidos se niega a firmar.

Dentro del mismo informe se habla sobre, el marco jurídico e institucional de la política ambiental en Ecuador, que registra etapas que han marcado la evolución de las mismas, así:

Desde 1961 a 1972, con la etapa sanitarista se crean las primeras instituciones vinculadas a la gestión y control de los elementos del medio ambiente, mismas que se enfocan a mejorar el déficit de los servicios y la gestión con municipios y otras entidades, para el planeamiento y ejecución de obras de agua potable alcantarillado e higiene.

Así como el incremento de la frontera agrícola, daños al ecosistema páramo y a regular el uso del agua, emitiendo una normativa de organización de Juntas de Agua Potable y de Riego.

En la etapa conservacionista del país que va desde 1971 a 1992 a partir de la conferencia de Estocolmo, se pudo disponer de normativa en la que constaban mandatos ambientales e entidades jurídicas protectoras del medio ambiente y se instauran los primeros lineamientos de preservación y conservación.

Posteriormente en la Etapa ambientalista, luego de la conferencia de Río del año 1992, se formulan las políticas ambientales que regulan las actividades extractivas y promocionan el desarrollo sustentable en el Ecuador.

Se crea la institución garante de constituir las políticas ambientales a nivel nacional, misma que coordina las acciones con el sector público y privado que pudieran transgredir sobre los recursos naturales, destacándose un mayor impulso a la enunciación de políticas y marcos normativos enfocados al manejo de la biodiversidad y gestión ambiental.

Con la construcción de la Constitución del 2008, se generaron las bases constitucionales, que establecen los derechos de la naturaleza, para dotar al manejo sostenible de los ecosistemas de un marco jurídico e institucional adecuado.

Consecuentemente, en el año 2012, el Consejo Nacional de Competencias, entrega las competencias concurrentes de actividades para la ejecución de la política ambiental para la forestación y reforestación, entre el Gobierno Central y los GAD's Provinciales y Parroquiales Rurales del país.

Varias fueron las acciones que se llevaron a cabo a nivel estructural y organizacional en las Instituciones del Estado para que finalmente en los años 2012 y 2013, se restituyan al Ministerio del Ambiente las regulaciones de plantaciones forestales en el País, distribuidas en otros Ministerios.

Con base en la normativa legal existente, en el año 2014, se presentó ante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la necesidad de contar con el Programa Nacional de Reforestación, con fines de conservación ambiental, protección de cuencas

hidrográficas y beneficios alternos, cuya ejecución se encontraría a cargo del Ministerio del Ambiente.

Según el MAE (2019), menciona que el país cuenta con un Plan Nacional de Forestación y Reforestación desde el año 2006, como parte de las políticas ambientales que se han aplicado para contrarrestar los impactos de la deforestación, el cual se ha venido modificando de acuerdo a sus periodos de alcance.

El motivo de investigación de este documento nace con la elaboración del Plan Nacional de Restauración Forestal 2014-2017, del Ministerio del Ambiente, el mismo que fue creado con el objetivo de generar un desarrollo sostenible en la relación economía y medio ambiente.

En él se habla de que nuestro país es poseedor de una vasta riqueza natural que constituye y ha constituido, el pilar en el que se ha sostenido su desarrollo social y económico, por lo cual se crea el plan como medida para contrarrestar la deforestación del país, encaminando a mantener y/o mejorar el estado de la cobertura forestal. (MAE, 2014).

“Por eso que el MAE asume la responsabilidad y el compromiso de implementar un proceso que permita, mediante la Restauración Forestal, recuperar la funcionalidad de los ecosistemas para que permitan el flujo de beneficios, tangibles e intangibles, a la nación.” (MAE, 2014, p.4).

Para el año 2014 el Plan establece una meta de 100.000 hectáreas a restaurar y, como objetivo final del periodo, una superficie restaurada de 500.000 hectáreas a nivel nacional en el año 2017.

Como estrategia para implementar dicha meta se solicitó la participación de los GAD's, para el proceso de implementación del programa nacional de reforestación, entre los cuales se contó con organizaciones comunitarias, organizaciones sociales sin fines de lucro, entre otras, para lo cual el MAE suscribió los correspondientes convenios de ejecución.

En Tungurahua, según el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Pilahuín, (2017) “el 01 de septiembre de 2014 se suscribió el convenio MAE-SPN-RF-GAD-0158 entre el Ministerio del Ambiente y el GAD Parroquial en mención, con una duración de 3 años, cuyo objeto fue (...) la restauración de 2.000 hectáreas.”(p. 1).

En la Cláusula Tercera del convenio, se señala que se “(...) financiará el monto total de los costos de restauración forestal, por un valor de \$ 1´482.920,00 (un millón cuatrocientos ochenta y dos mil novecientos veinte con 00/100 dólares de los Estados Unidos de América (...))” (p.1) y se establece también el procedimiento y condiciones de los desembolsos del financiamiento. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Pilahuín , (2017)

1.2 Cuerpo teórico- conceptual

Para comprender de mejor manera el contexto teórico en el que esta investigación forma sus bases conceptuales, se requiere revisar varios conceptos sobre:

1.2.1 Las políticas públicas

El término políticas públicas demanda precisar inicialmente los significados de política y de lo público.

Para Jiménez (2012), la política es:

Un escenario de disputa y antagonismo civilizado, donde se plantean diferentes posiciones y alternativas sobre la manera de entender y resolver los conflictos sociales. Estos diferentes planteamientos son defendidos por grupos de ciudadanos o por partidos políticos, los cuales entran en pugna dados los diversos intereses que representan y la diferente aproximación ideológica en que se sustentan. (p.6).

Daniele Caramani, (citado en Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013), “sintetiza las dimensiones que conforman lo político: la toma de decisiones públicas y autorizadas, la adquisición y el mantenimiento del poder para tomar esas decisiones, y el conflicto y la competencia por el poder y su utilización.” (p. 11).

Siguiendo con el análisis conceptual de políticas públicas, se debe tratar el tema de lo público, que se debe entender “como un adjetivo notorio, patente, visto o salido por otros del común de la sociedad. Relativo al pueblo. Común del pueblo o sociedad.” Enciclopedia Encarta (citada en Domingo & Carlos Eduardo, s.f)

Además según ConceptoDefinición (2019), es relacionar:

La gestión de masas de población, entiéndase esto, como todo lo que la sociedad utiliza como parte de la ciudad, o del ambiente que lo rodea. En muchos aspectos, las personas han dividido los servicios que ofrecen y reciben desde el público y el privado. (p. 15).

Las políticas públicas son entonces con base en los autores antes citados, los lineamientos construidos en marcos jurídicos y constitucionales, que buscan guiar los grandes objetivos de la planificación de un país, a la consecución de soluciones que respondan a las diferentes problemáticas de los sectores que componen una sociedad en sus ámbitos públicos.

1.2.2 La evaluación de las políticas públicas

Según Ruiz & Cadenas (s.f), consiste en:

El proceso necesario para medir el grado que están alcanzando las finalidades deseadas, y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera.

Este paso nos permite realmente ver desde el comienzo algunas fallas o las que se vayan dando en el transcurso de la implementación. Debemos estar conscientes de la importancia de hacer una evaluación imparcial sobre lo que nosotros mismos hemos diseñado, con la finalidad de tener un antecedente verídico. (p. 10).

Entonces la evaluación de las políticas públicas permite, conocer los cambios que han existido, a partir de la aplicación de la misma, para mantenerla, modificarla, cambiarla, en pocas palabras mejorarla si fuera necesario para cumplir con los objetivos para la que fue creada.

1.2.3 Las políticas públicas ambientales

Según Durán de la Fuente (1997), la principal meta de una política ambiental es:

Lograr un desarrollo sostenible. Para ello, una política de estas características de tener en cuenta la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, de forma que se asegure la capacidad de los recursos naturales para producir bienes y servicios. (p.15).

Para Urciaga y Guevara, (citados en Franco, *et al.*, 2011), la política ambiental es:

Un conjunto de instrumentos de regulación del aprovechamiento de los recursos (legislación, normas, acuerdos) para lograr un equilibrio entre el manejo y la conservación. Esta debe traducirse en el bienestar de los usuarios actuales y futuros, influyendo positivamente en la

conducta de los agentes económicos y ordenando las actividades humanas sobre los recursos naturales. (p. 8).

Hablar de una política pública en el tema ambiental es direccionar a todos los niveles del gobierno para proteger a la naturaleza con miras a obtener un equilibrio entre esta, el desarrollo económico, el crecimiento de la población, la satisfacción de sus necesidades, para garantizar un ambiente sano a las futuras generaciones.

1.2.4 La Implementación de la Política

En la elaboración de las políticas públicas se diferencian 4 etapas, la del análisis del problema, la del diseño de la política, la de la implementación y la de la evaluación de la misma.

Para (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013), “La implementación refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables.” (p. 102).

En los inicios del estudio de las políticas públicas se pensaba que para que esta sea exitosa se requería poner especial análisis en las etapas previas a la implementación, por tanto ha sido una de las etapas tal vez menos estudiadas. (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p. 102).

La etapa de implementación de políticas públicas corresponde a la cristalización de las etapas anteriores de su elaboración y como en el proceso de aplicación intervienen diferentes involucrados surgen eventos inesperados, que deben ser atendidos de tal forma que se logre conciliar criterios que permitan finalmente el éxito de la misma y no su fracaso.

Como menciona el autor ya citado (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013):

De esta forma no se concibe a la implementación como el resultado de una enunciación de propósitos, sino como la convergencia de un conjunto de decisiones y de lógicas organizacionales que van concretando resultados e impactos. Su eje no es por lo tanto la eficiencia, sino las consecuencias. (p.105).

1.2.5 Revisión de investigaciones previas sobre el objeto de estudio

En este contenido se puede evidenciar algunas investigaciones que guardan similitud con el objetivo de este documento y que brindan de cierto modo una guía a la actual investigación, así:

En el análisis del impacto de las políticas ambientales en el lago de Cuitzeo (1940-2010), realizado por Franco, *et al.* (2011), los resultados sugieren que al evaluar la política pública del lago se observaron grandes puntos ciegos al momento de la implementación, esto debido a que por ejemplo se buscó incrementar la productividad de la zona, sin prever mitigación de impactos en los cuerpos de agua, por poner un ejemplo.

También se evidenciaron errores de diseño de la política pública al dejar de lado la experiencia y la participación de los actores locales, a esto se suma la falta de continuidad, debido a no haberse dado evaluaciones oportunas que permitan dar soluciones a tiempo, provocando impactos negativos socio ambientales que afectan por un lado el equilibrio ecosistémico y por otro la pérdida de capacidad organizativa de los pescadores del sector.

Finalmente los autores antes mencionados recomiendan la aplicación de evaluaciones constantes a las diferentes etapas de la política pública ambiental, para valorar su viabilidad, continuidad, sin olvidar el aspecto social. Así como asegurarse de la participación de los actores locales para favorecer al éxito de la política a instaurarse.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019), en las Perspectivas del medio ambiente mundial GEO 6 Resumen para responsables de formular políticas emitido, demuestra según los estudios realizados que a nivel mundial los países han trabajado en la gobernanza de las políticas públicas ambientales, las cuales son innovativas y poseen su respectivo instrumento normativo para su eficacia, lamentablemente en algunos casos, no alcanzan su eficacia debido a que quedan inconclusas sus etapas de implementación y no poseen análisis de costos-beneficio ni antes ni después de los procesos o faltan metas claras y medibles.

Se refleja en este análisis la necesidad de un enfoque integrado en la adopción de políticas ambientales para cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible a nivel mundial y que a pesar de los esfuerzos realizados, no han sido suficientes para cumplir con las metas establecidas.

Así un modelo exitoso de gobernanza “ambiental debe basarse en políticas correctamente formuladas y en su aplicación, cumplimiento y ejecución.” (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019, p. 23).

En Ecuador Mongabay Latam (2017), se menciona que:

El balance de la política ambiental en la década de gobierno de Rafael Correa, existen pendientes en el cumplimiento de las metas de la política ambiental establecida a través del Programa de reforestación desarrollado por el Ministerio del Ambiente, cuya meta de reforestación entre 2013 y 2017 fue de 55.000 hectáreas.

A pesar que la voluntad política y financiera, no se han realizado los esfuerzos necesarios para contrarrestar la problemática, se ha desarrollado el Plan Socio Bosque que permite mantener la cobertura forestal a cambio de un reconocimiento económico, este programa también ha sido motivo de reconocimiento a nivel mundial y a recibiendo premios económicos para continuar con el trabajo. Sin embargo Inés Manzano, (citada en Mongabay Latam, 2017) menciona que:

“En Ecuador no se tuvo la capacidad de hacer indicadores, una línea base, un estudio de impacto que es una de las metodologías más certeras, para realizar la evaluación de impactos ambientales y políticas públicas.”

Capítulo II

Marco metodológico

2.1 Enfoque metodológico de la investigación:

La presente investigación parte de un Supuesto Epistemológico, ya que, sobre determinados fundamentos se ha adquirido conocimiento de la problemática a investigarse.

Existirá interacción entre el investigador con lo investigado con la finalidad de poder conocer con mayor hondura detalles con base a lo dicho por informantes y se introducirá las apreciaciones y valoraciones personales del investigador.

Utilizará la Metodología Inductiva y el Paradigma Cualitativo ya que se partirá de hechos particulares de testimonios de informantes que proporcionarán datos cualitativos para arribar al conocimiento.

2.2 Población, unidades de estudio y muestra

2.2.1 Población

“Conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones.” (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, p.174).

En la presente investigación la población de análisis es el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Pilahuín, puesto que es la institución pública en la cual se instauró la parte administrativa del proceso de implementación de la política pública.

2.3 Unidades de estudio

La unidad de estudio de la presente investigación lo constituirá el proceso de implementación de la política pública de reforestación del Ministerio del Ambiente en el GAD Parroquial de Pilahuín, ya que con base en este se requerirá información, se obtendrán datos y será el sujeto de interés de esta investigación.

2.4 Muestra

Según Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista (2014), en el proceso cualitativo, la muestra la conforman:

El grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea estadísticamente representativo del universo o población que se estudia, (...) pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Lo que se busca en la indagación cualitativa es profundidad (p. 384).

En tal virtud la muestra de esta investigación la conformarán, dos unidades de diferente naturaleza:

Una será la muestra no probabilística que corresponde al tipo de expertos, ya que solo en caso de que la información documental no sea suficiente para los fines de esta investigación, se buscará la opinión de los servidores públicos y privados, se realizarán entrevistas a quienes participaron de manera directa en el proceso de la implementación de la política pública de reforestación, esto incluye a servidores del área técnica, como aquellos con poder de decisión.

Además se considerará como muestra a los representantes de las tierras de propiedad comunitaria que fueron partícipes en la operativización del proceso de implementación de la política pública, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1

<i>Muestra de Entrevistados</i>	
Institución	Número
GAD Parroquial de Pilahuín	2
Ministerio del Ambiente	3
Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua	1
GIZ	1
Representantes de Comunas	4

Fuente: propia

Y la otra la constituirán los documentos generados en la época y disponibles en archivos públicos del GAD Parroquial de Pilahuín y del Ministerio del Ambiente, que respalden el proceso de implementación de la política pública de reforestación.

Métodos empíricos y técnicas empleadas para la recolección de la información:

Los métodos y técnicas para recabar datos cualitativos de esta investigación que se proponen son:

La observación cualitativa: “(...) implica adentrarnos profundamente en situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente. Estar atento a los detalles, sucesos, eventos e interacciones.” (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, p. 399).

En tal virtud se practicará una observación directa, ya que la investigadora se encontrará en contacto directo con el hecho a estudiar.

El rol del observador en la investigación será no participante, ya que se recogerá la información desde afuera.

El instrumento para la recolección de información proveniente de la muestra establecida para esta investigación, serán las entrevistas, que se conceptualizan “como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados).” (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014, p. 403), las mismas que se realizarán de forma semiestructurada.

2.5 Formas de procesamiento de la información obtenida de la aplicación de los métodos y técnicas

Para el desarrollo de esta investigación, se empezará con la revisión de la información documental, con el objetivo de conocer si existieron o no las condiciones adecuadas para la implementación de las políticas públicas, utilizando en el enfoque prescriptivo de las perspectivas para el análisis de la implementación de políticas públicas según (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013).

De forma macro este enfoque se suele resumir en el análisis de:

- a) Especificación de objetivos y metas,

- b) Asignación precisa de atribuciones y responsabilidades,
- c) Programación y estándares de operación suficientes,
- d) Recursos adecuados,
- e) Apoyo y conducción política.

La segunda parte del análisis, permitirá a través de entrevistas investigar la información que no se disponga por medios documentales y que permitan responder el problema de la investigación.

2.5.1 Análisis del cumplimiento del convenio de asignación de recursos no reembolsables para ejecutar el programa de restauración forestal entre el MAE y el GAD Parroquial Rural de Pilahuín MAE-SPN-RF-GAD-0158.

Teoría Causal:

La cláusula primera, antecedentes y directrices, del convenio mencionado posee una serie de elementos que se a continuación se analizan con el objetivo de conocer la teoría causal en la que se fundamenta la política pública, es así que según Ministerio del Ambiente (2014):

La política ambiental del país ha gozado de un gran impulso desde el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la implementación de procesos de forestación y reforestación ha permitido la recuperación de bienes y servicios ambientales para el beneficio de la sociedad.

La competencia de reforestación se le asignó a los GAD Provinciales para que sea ejercida con el MAE, a través de la Resolución No. 007-CNC-2012 de 30 de mayo de 2012, determinada por el Consejo Nacional de Competencias.

En el año 2014, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), emitió la prioridad del Programa Nacional de Reforestación, a través del oficio Nro. SENPLADES-SGPBV-2014-0248-0F.

En el año 2014, el Ministerio de Ambiente, genera el Plan Nacional de Restauración Forestal, generando el marco pertinente para la ejecución de programas de restauración forestal que busca la recuperación de los ecosistemas, el mejoramiento de la calidad de vida de la gente,

el fortalecimiento del desarrollo humano y económico, y la integración territorial. (SENPLADES , 2014).

Desde octubre de 2010 mediante Decreto Ejecutivo No. 502, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 302, previa la autorización del ministerio coordinador respectivo, se permite la transferencia de recursos económicos desde las entidades del Gobierno Central hacia otros niveles de gobierno como los Autónomos Descentralizados,

El MAE mediante oficio Nro. MAE-PSB-2014-0253, de 18 de junio de 2014, aceptó, la viabilidad técnica a la propuesta de reforestación de 2.000 ha presentada por el GAD Parroquial de Pilahuín.

Análisis

Tres son los aspectos a analizar en este segmento del convenio, para la implementación de la política pública propuesta, a) cumplir con la planificación del estado, b) la implementación de políticas públicas en territorio y c) la descentralización de competencias a gobiernos locales.

El convenio se convierte en un instrumento a través del cual, el Ministerio rector de la política pública ambiental (MAE), implementa los lineamientos generados desde la planificación nacional, en proyectos a desarrollarse en lo local.

Es así que desde la guía macro de planificación del país como fue el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, el programa responde al objetivo 7 “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global”, el cual es el referente para la generación de políticas del Ministerio del Ambiente (MAE). (Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional , 2019).

Analizando la Constitución de la República, observamos en sus artículos 71, 72, 380, 410, 414, la protección de la naturaleza, mediante derechos constitucionales.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), otorga en su artículo 64 las funciones y competencias de GAD's Parroquiales, referentes al diseño e impulso de políticas públicas en el marco de las competencias establecidas en el artículo 65.

Lo anteriormente expuesto posee un contexto enmarcado en la resolución del Concejo nacional de Competencias, para la descentralización de competencias a Gobiernos Autónomos, ya citados.

Conclusión

De la revisión de las bases con las que se han construido este convenio, se observa que los argumentos legales, normativos e incluso de planificación se encuentran vinculados notablemente entre si y para cumplir con la planificación del estado enmarcada en aquel entonces al PNBV 2013-2017, la implementación de políticas públicas en el territorio de la parroquia Pilahuín a través del GAD Parroquial, posee el respaldo no solo en el COOTAD, sino también de la descentralización de competencias a gobiernos locales emitido por el CNC, a través del cual vuelca la mirada a la capacidad Institucional de los Gobiernos Autónomos propiciando el marco jurídico pertinente para la descentralización de competencias y así superar “las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer la democratización del Estado.” (Concejo Nacional de Competencias, 2019).

a) Especificación de objetivos y metas

El 01 de septiembre de 2014 se suscribió el convenio MAE-SPN-RF-GAD-0158 entre el MAE y el GAD Parroquial de Pilahuín, con una duración de 3 años, cuyo objeto fue la restauración de 2.000 hectáreas, el mismo que debería cumplir con las especificaciones determinadas en el convenio, la Ficha Técnica de Restauración, y el Plan Nacional de Restauración Forestal.

En la cláusula tercera del convenio se menciona el monto total de financiamiento por los costos de restauración forestal, que asciende a un valor de \$ 1'482.920,00 (un millón cuatrocientos ochenta y dos mil novecientos veinte con 00/100 dólares de los Estados Unidos de América (...))

Se establece también el procedimiento y condiciones de los desembolsos del recurso de acuerdo a una programación anual, misma que indica que el primer año de ejecución del Programa, el MAE transferirá a favor del GAD el 40% del monto total del convenio y en el

segundo y tercer año el 30% respectivamente, las asignaciones presupuestarias se realizaría en 2 desembolsos, según la ejecución de las especificaciones establecidas.

Análisis

Del registro documental encontrado se puede notar que el objetivo del convenio recae directamente en la acción de reforestación de un espacio físico de la parroquia Pilahuín, lo cual hace que el convenio se enfrasque en una serie de acciones técnicas, jurídicas y financieras, para conseguir el cumplimiento de un número de 2.000 hectáreas propuestas por el GAD, número, que podría considerarse como única meta.

El convenio no contempla el planteamiento de otros objetivos propios de la implementación de la política pública, con miras a evitar el fracaso o la sostenibilidad de la misma, los que incluso servirían para la evaluación en lo posterior.

Conclusión

El problema de establecer un solo objetivo, es que no se obliga a observar a la acción de la reforestación como un asunto de establecimiento de política pública, en este caso el cumplimiento de los derechos de la naturaleza y del hombre, sino de desembolso de recursos para el desarrollo de una propuesta técnica, tratada desde el Ministerio rector del ambiente hacia el GAD Parroquial.

El no considerar que la implementación de la política pública es dinámica y depende de asuntos culturales del territorio, de la participación de actores, etc., que hace que se requiera varias adaptaciones en el camino, es por esta razón que se demanda de una visión con objetivos más allá de términos técnicos, que implica tener una planeación diversa de las acciones a ejecutarse.

b) Asignación precisa de atribuciones y responsabilidades

Para esta etapa únicamente se describirá de forma general el contexto en el que se definieron las atribuciones y responsabilidades para cada una de las instituciones que suscribieron el convenio, esto debido a que este presenta un número considerable de ellas para cada actor, que

derivan en el cumplimiento de documentación que respalde las acciones realizadas en territorio para cada etapa del convenio, así:

Al Ministerio del Ambiente, le corresponde al Gobierno Central las siguientes facultades: rectoría, planificación, regulación el control y la gestión.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados, les corresponde la organización de base, comunidades y dueños de la tierra para la planificación comunal. La ejecución de actividades de restauración, de acuerdo a su vocación en el uso de suelo, marco conceptual y ámbito territorial, para lo cual deberán elaborar y presentarán las fichas técnicas para reforestación, establecidas por el MAE, establecimiento y mantenimiento de viveros forestales, socialización de los componentes técnicos del programa de restauración, plantación, manejo silvicultural, inspección técnica en sitio, levantamiento de la información geográfica y determinarán el alcance de ejecución en cada jurisdicción parroquial, en el marco de la planificación nacional y la zonificación de priorización y de especies. (SENPLADES , 2014, p. 41-42).

c) Programación y estándares de operación suficientes

Según lo descrito en Ministerio del Ambiente (2014), para la implementación de la política pública de reforestación, se observa una programación de actividades que responden al financiamiento del convenio, así se identifican 3 ejes sobre los cuales giran las condiciones para el avance del mismo:

- Periodo de cumplimiento,
- Desembolso de porcentajes del monto total establecido,
- Requisitos técnicos y administrativos para el desembolso,

De acuerdo a la siguiente programación anual:

- **Primer año de ejecución**

El MAE transferirá al GAD el 40% del monto total del convenio, dividido de la siguiente manera:

Primer desembolso:

Período: a partir de la firma del convenio, en un período no mayor a 120 días

Porcentaje: 20% del monto total

Requisitos para el desembolso: Para el primer desembolso el GAD deberá cumplir con:

1) Convenio de recursos no reembolsables

2) Certificación emitida por la secretaria del GAD en la cual deberá constar que el máximo organismo del GAD, aprobó lo siguiente:

a.- Cronograma de trabajo para la utilización del primer desembolso, la ejecución de este valor no podrá superar los 120 días contados desde la recepción del desembolso.

b.- Autorización al representante legal del GAD para suscribir el presente convenio;

3) Autorización expresa por parte de la junta parroquial en favor del MAE para emitir la respectiva orden de débito dirigida al Banco Central del Ecuador en el caso de darse incumplimiento del objeto del presente convenio;

4) Documentos personales del representante legal del GAD; y

5) Certificado de la cuenta principal del GAD registrada en el Banco Central del Ecuador, que será utilizada para la operación de la presente asignación.

Segundo desembolso:

Período: hasta 120 días después de realizado el primer desembolso

Monto/porcentaje: 20% del monto total

Requisitos para el desembolso: Informe de ejecución del programa emitido por el MAE, el cual reflejará el cumplimiento de las siguientes acciones/actividades realizadas por el GAD:

Georreferencia de las áreas a restaurar identificadas y validadas con el primer desembolso.

Número de hectáreas definidas a restaurar;

Identificación de los propietarios o poseedores de los predios a restaurar;

Verificación de la figura jurídica que el GAD establece sobre los predios de los propietarios y/o poseedores de los predios a restaurar, con el objeto de otorgar seguridad jurídica al

programa; sea a través de imposición de servidumbre ecológica, que limite al dominio de la propiedad o suscripción de convenio directo en caso de que la tierra se encuentre bajo posesión declarada.

Cronograma de actividades para el establecimiento y manejo del área a restaurar.

Demás aspectos y consideraciones de tipo técnico administrativo y legal que el MAE lo considere pertinente para la generación del desembolso.

- **Segundo año de ejecución**

Durante el Segundo año de ejecución del Programa el MAE transferirá en favor del GAD el 30% del monto total del convenio;

Tercer desembolso:

Período: hasta 180 días después de realizado el segundo desembolso

Monto/porcentaje: 15% del monto total

Informe de ejecución del programa emitido por el MAE, el cual reflejará el cumplimiento de las siguientes acciones/actividades realizadas por el GAD:

Información técnica sobre el mantenimiento y manejo del área en proceso de restauración (sobrevivencia y reposición de ser el caso).

Cronograma para realizar mantenimiento de las áreas en proceso de restauración.

Demás aspectos y consideraciones de tipo técnico administrativo y legal que el MAE lo considere pertinente para la generación del desembolso.

Cuarto desembolso:

Período: hasta 180 días después de realizado el tercer desembolso

Monto/porcentaje: 15% del monto total

Informe de ejecución del programa emitido por el MAE, el cual reflejará el cumplimiento de las siguientes acciones/actividades realizadas por el GAD:

Información técnica sobre el mantenimiento y manejo del área en proceso de restauración (sobrevivencia y reposición de ser el caso).

Cronograma de ejecución del segundo y tercer mantenimiento y manejo del área de restauración.

Demás aspectos y consideraciones de tipo técnico administrativo y legal que el MAE lo considere pertinente para generación del desembolso.

- **Tercer año de ejecución**

Durante el tercer año de ejecución del Programa el MAE transferirá en favor del GAD el 30% del monto total del convenio;

Quinto desembolso:

Período: hasta 120 días después de realizado el cuarto desembolso

Monto/porcentaje: 15% del monto total

Informe de ejecución del programa emitido por el MAE, el cual reflejará el cumplimiento de las siguientes acciones/actividades realizadas por el GAD:

a) Información técnica sobre el mantenimiento y manejo del área en proceso de restauración (sobrevivencia y reposición de ser el caso).

b) Cronograma de ejecución del segundo, tercero y cuarto mantenimiento y manejo del área de restauración.

c) Demás aspectos y consideraciones de tipo técnico administrativo y legal que el MAE lo considere pertinente para generación del desembolso.

Sexto desembolso:

Período: hasta 180 días después de realizado el quinto desembolso

Monto/porcentaje: 15% del monto total

Informe de ejecución del programa emitido por el MAE, el cual reflejará el cumplimiento de las siguientes acciones/actividades realizadas por el GAD:

Verificación de por lo menos el 80% de supervivencia de las plantas de las plantas que se encuentren en el área de restauración; o verificación del estado de sucesión natural de las áreas bajo regeneración natural asistida.

La modalidad de ejecución del convenio, describe que el GAD ejecutará el Programa de restauración forestal con fines de conservación y protección mediante la práctica de enriquecimiento forestal con 2.000 hectáreas de conformidad con la Ficha Técnica y el Plan Nacional de Restauración.

Los procedimientos de selección, adjudicación, contratación y/o ejecución del Programa son de exclusiva responsabilidad del GAD.

La supervisión se realizaría por parte del MAE, conforme se establece en la cláusula séptima: Obligaciones de las partes del convenio firmado, para lo cual el GAD brindaría las facilidades del caso.

Con esta información proveniente de las cláusulas del convenio suscrito entre el MAE y GAD Parroquial, a continuación se procede al análisis documental de la propia ejecución de la implementación de la política pública, para conocer cuáles fueron los logros realizados y también las dificultades encontradas en el desarrollo de la misma.

Análisis de las actividades ejecutadas

Luego de la firma del convenio realizada en septiembre de 2014, de parte del GAD Pilahuín, se reportan las siguientes actividades ejecutadas, cabe mencionar que la información que a continuación se presenta, se la extrae de los informes de monitoreo de plantaciones y de las de actividades que se realizaban para el correcto desempeño de lo establecido en el convenio de parte del GAD, mismas que se informaban al MAE mensualmente, es así que se observan 13 informes que van desde el 04 de septiembre de 2015 a noviembre de 2016, los que se adjuntan en el Anexo 1.

Primer año de ejecución del convenio (2015)

Actividades realizadas para el primer desembolso MAE-GAD, (20% del monto total):

- Socialización: Constituía en que técnicos del GAD, asistirían a territorio a recordar el acuerdo compromiso para desarrollar el convenio con el MAE y localizar los lugares donde se plantaría.
- Georreferenciación: Salidas de campo para la toma de datos y elaboración de mapas.

Desarrollo

El GAD procede a la socialización y georreferenciación de 2.000 hectáreas del programa de restauración forestal con fines de conservación ambiental y protección de cuencas hídricas en la parroquia rural de Pilahuín.

Detalle de socializaciones realizadas:

En la primera fase del proyecto, bajo exclusiva responsabilidad del Gobierno Parroquial de Pilahuín se contrata el servicio profesional de una consultora en noviembre de 2014, mediante proceso en compras públicas conforme lo establecido en el convenio, la misma que se encarga de ejecutar la fase de socialización y georreferenciación de 2.000 hectáreas acordadas. En coordinación con la consultora se realiza las siguientes actividades:

- Reuniones de trabajo y planificación con las autoridades del GAD.
- Selección de personal de las comunidades en coordinación con la consultora para las actividades de socialización y georreferenciación en las comunidades.
- Coordinación con el MAE para trabajos de georreferenciación.
- Reuniones con los cabildos de las comunidades y barrios para la socialización del proyecto.
- Difusión por los medios de comunicación locales, comunales. etc.

La primera mitad de esta fase del convenio, se llevó con aparente normalidad, según respaldos encontrados que indican la conformidad de ambas partes, por lo cual el Ministerio del Ambiente Mediante oficio Nro. MAE-PSB-2015-0246 del 08 de marzo de 2015, envía el informe No. 5 emitido por geógrafos del Plan Nacional de Restauración Forestal, a través del cual se emite el aval del "(...) adecuado cumplimiento de la información generada de las actividades de georreferenciación de la primera etapa (...)." (Anexo 2).

Las conclusiones del Informe Técnico de Revisión Cartográfica No. 5 de las áreas a ser restauradas 2014, parroquia Pilahuín, indican que “La información cartográfica entregada a esta Cartera de Estado cumple con los parámetros solicitados.”

“El área total entregada en los archivos “SHAPE DE POLIGONOS” es de 3833,8 ha por lo cual cumple con el convenio de 2.000 ha en el GAD Pilaguin (Pilahuin), cantón Ambato, provincia de Tungurahua.”

Dificultades: De la información revisada en esta fase no se observan mayores dificultades.

Actividades realizadas para el segundo desembolso (20% del monto total)

- Identificación, selección adquisición y recepción de especies nativas.
- Transporte de las plántulas hasta el lugar de la plantación.
- Contratación de mano de obra
- Plantación (siembra) de las especies nativas.

Desarrollo

Para la plantación de 2.000 hectáreas aprobadas dentro del programa de restauración forestal en la parroquia rural de Pilahuín, se observan las siguientes actividades:

- Implementación de Vivero o adquisición de Plantas

Para el cumplimiento de esta fase el GAD Pilahuín procedió a la compra de 520.000 plantas (25 de marzo de 2015) y se contrató la mano de obra para la siembra respectiva.

Dificultades:

Esta actividad presenta respaldos de documentos que mencionan se vio afectada por el incremento de precios por unidad de planta debido a la gran demanda que existía, por lo que los viveros se veían desabastecidos, este particular fue notificado al Gerente del Programa Socio Bosque, mediante Oficio No. 091-2015 GADP el 25 de marzo de 2015.

En el que se informa que “(...) el valor unitario de las plantas inicialmente se previó a \$ 0.25 actualmente oscila entre los 0.40 y 0.50 centavos por cada una de ellas, (...) y se aprueban un total de 924.025 plantas (...). Lo que se deduce que el saldo del primer desembolso más el

segundo desembolso solo alcanzará para la compra de las plantas quedando pendiente la siembra; y, para evitar este inconveniente el GAD Parroquial de Pilahuín adquirirá 500.000 plantas nativas y la siembra se aplicará al doble de distancia de lo planificado, en los predios (...).” (Anexo 3).

- Cambio de los beneficiarios iniciales y finales del programa

Para la primera fase del convenio el GAD Pilahuín registró 442 beneficiarios, de estos 179 mostraron resistencia al momento de la siembra y ante esto se incluyeron 2.000 beneficiarios, lo que se detalla en el siguiente cuadro.

Tabla 2

Número de beneficiarios iniciales y finales

	Número de beneficiarios	Superficie hectáreas
Registrados en la primera fase	442	2468,36
Registrados en la primera fase que no sembraron	185	1496.29
Diferencia	263	972,16
Incluidos	2.000 habitantes de 4 comunidades	960,56
Total	2063	1932.72

Fuente: GAD Pilahuín, 2018

Nota: las 960,56 ha, incluidas, están ubicadas en 4 comunidades de la parroquia Pilahuín, que representan 2.000 habitantes aproximadamente.

Para incluir esta superficie se evidencian actas con las respectivas comunidades respaldadas por sus comuneros, ya que la propiedad de la tierra es comunal.

Dificultades:

En la información analizada existen informes de actividades mensuales del técnico contratado por parte del GAD, en donde se relata que la deserción de usuarios registrados para el desarrollo del convenio, se dio principalmente por los siguientes motivos:

- Conflictos internos (asuntos familiares), entre beneficiarios.
- Porque se pensaba que el estado les quitarían las tierras.
- Elevación de impuestos, porque se recibían plantas e incentivos.
- Siembra en Territorio

De la revisión documental se extrae que para esta actividad se designa por parte del MAE un técnico para ser quien realice el seguimiento de la ejecución del convenio en campo, y; se da inicio a las actividades de plantación el 04 de Agosto de 2015, con los beneficiarios de las diferentes comunidades de la parroquia Pilahuín, empezando en la zona baja, para dirigirse hacia la zona media y alta de la parroquia.

Se detalla que mientras se avanzaba con los trabajos en el territorio, el GAD Pilahuín se percató de que las áreas georreferenciadas y aprobadas por el Programa de Reforestación en su primera fase, no se iban a poder plantar al 100%, debido a las dificultades presentadas con los beneficiarios descritos anteriormente, es así que:

Mediante Oficio No. 037-2016 GADP, del 12 de febrero de 2016 dirigido al Subsecretario de Patrimonio Natural del MAE, en el que el GAD informa que “(...) proyecta sembrar una franja de plantas nativas en las áreas comunales, denominado cinturón verde y al mismo tiempo poder delimitar la frontera agrícola en la mayor parte de nuestro territorio parroquial.”(Anexo 4).

Mediante oficio No. 064-2016 GADP del 08 de abril de 2016, las autoridades del GAD Pilahuín, solicitan al Director Provincial del MAE - Tungurahua, la ampliación del plazo de ejecución de la segunda etapa del convenio, y se propone plantar en otros sitios la denominada franja o cinturón verde, que delimitaría la frontera agrícola entre los predios utilizados en

actividad agrícola con el ecosistema páramo, resaltando que “(...) el cinturón verde reemplazará a las cercas vivas en vías y en parcelas (...)” (Anexo 5).

Además solicita una ampliación de plazo de ejecución del programa de restauración forestal en su segunda etapa, en vista de que el cinturón verde reemplazará las áreas de los beneficiarios que no se acogieron al programa por motivos explicados a lo largo de este informe. (Anexo 6).

Analizando la documentación pertinente, se encuentra un memorando de respuesta por parte del MAE, al Oficio No. 037-2016 GADP, del 12 de febrero de 2016, el Memorando Nro. MAE-DNF-2017-6960, del 07 de diciembre de 2017, dirigido a la Directora Provincial del MAE Tungurahua, el mismo que tiene fecha de recibido por parte del GAD el 18 de julio de 2018, cuyo contenido indica “(...) Las observaciones realizadas a la propuesta técnica se encuentran adjunto al presente documento”. (Anexo 7).

Oficio No. 074-2016 GAD del 26 de abril de 2016, dirigido al Ing. Marcelo Pinos en donde el GAD solicita “(...) Autorice a quien corresponda designar a un funcionario de su entidad para que realice el acompañamiento durante todo el proceso de georeferenciación y correspondiente plantación de la franja verde en la parroquia de Pilahuín.” (Anexo 8).

La respuesta al oficio antes mencionado consta en el Oficio Nro. MAE-DPACH-2016-0788, del 25 de mayo de 2016, en la cual se indica que se felicita la iniciativa franja verde y se designan al 3 técnicos, para la implementación, asesoría técnica y acompañamiento. (Anexo 9).

Oficio sin número del 11 de julio de 2016, en el que el GAD Pilahuín solicita “(...) se nos considere dentro del plan de manejo de la RESERVA, al proyecto de restauración forestal. (Anexo 10).

La respuesta al oficio antes mencionado consta en el Oficio Nro. MAE-DPACH-2016-1489, del 21 de septiembre de 2016, en el que se da a conocer al GAD las conclusiones del informe técnico para incluir a la franja verde dentro del plan de manejo de la RPFCH. (Anexo 11).

Finalmente, del análisis de los datos registrados en informes técnicos y oficios del GAD al MAE, se observa que según informe de verificación cualitativa Nro. 044-MAE-PJQ-PNR-2017, la superficie aceptada por el Ministerio presentada por el GAD es de 972,07 hectáreas con 283.800 plantas, datos que no incluyen lo realizado en la franja o cinturón verde.

Tomando en cuenta todas las gestiones ya explicadas realizadas por parte del GAD Pilahuín, para informar al MAE sobre la acción alternativa que complementaría las 2.000 ha propuestas en el convenio firmado, se puede verificar la coordinación interinstitucional que emprende el GAD con la Cooperación Alemana GIZ, HGPT, Instituto de Ecología y Desarrollo para las comunidades Andinas IEDECA, MAE Tungurahua, MAE Socio Bosque, para realizar el diseño y siembra de la plantación en las comunidades de Pucará, Tamboloma, Yatzaputzan y Cunuyacu, que conformarían la franja o cinturón verde.

De los informes técnicos se desprende que con respecto a las plantaciones realizadas en los sitios comunitarios se realizaron de la siguiente forma:

Tabla 3

Plantaciones en sitios comunitarios

Sectores	N° Plantas	N° Hectáreas	Lugar
Pucará Grande	75,223	384,8	Sitio de conservación comunitario
Tamboloma	47,112	122,9	Sitio de conservación comunitario
Yatzaputzan	70,801	278,1	Sitio de conservación comunitario
Cunucyacu	29,410	140,6	Sitio de conservación comunitario
Esperanza Mi Bosque del Futuro	13,600	34,16	Sitio de conservación comunitario
Total	236,146	960.56	

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Pilahuín (2017)

Esta información está georreferenciada y se procedió a entregar al Ministerio del Ambiente de manera digital y física a través del oficio N° 151-GADPRP-2018 del 22 de agosto del 2018.

Dificultades:

El GAD Pilahuín informó en su debido momento al MAE y por varias ocasiones sobre las dificultades que se iban presentando en el desarrollo de esta etapa, tal como lo indican los documentos antes descritos, las dificultades fueron por temas de oferta y demanda de la plantas que afectó en la planificación financiera, debiendo tomarse decisiones de orden técnico que solucionen estos inconvenientes, además de las dificultades de orden social, riesgos naturales y climatológicos.

Conclusiones:

Durante toda esta etapa se observan consultas, propuestas y soluciones de parte del GAD Pilahuín, pero se nota la poca agilidad en las respuestas y acompañamiento en el proceso por parte del ministerio rector.

No se registran evidencias físicas de acciones o trabajo social de ninguna de las partes para la solución a la desinformación existente entre los pobladores.

En todas las comunicaciones desde el GAD Pilahuín hacia el MAE, se lo hace a diferentes servidores de la institución sean del nivel local-provincial o nacional, lo que evidencia la falta de coordinación institucional para la solución de situaciones inesperadas durante la ejecución del convenio.

Se observa una serie de documentación generada por parte del GAD en la que se realiza solicitudes de apoyo y aprobación a una nueva alternativa de reforestación para cumplir el convenio, pero también se observan respuestas a destiempo de parte del ministerio y cuyas soluciones son más requisitos de orden técnico que no proporcionan la resolución de un problema, sino generación de información por parte del GAD.

Tiempos de respuesta extremadamente largos e incluso fuera del tiempo de ejecución del convenio.

d) Recursos adecuados

Análisis

Como ya se describió anteriormente, el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pilahuín, con fecha 01 de septiembre de 2014, suscribió con el MAE el convenio No.MAE-SPN-RF-GAD-0158, instrumento de ejecución de la política pública forestal, para la asignación de recursos no reembolsables, con el objetivo de ejecutar el Programa de Restauración Forestal con Fines de Conservación Ambiental y Protección de Cuencas Hídricas, para la Restauración de 2.000 hectáreas, cuyo monto total del convenio fue de USD 1,482,920.00 (un millón cuatrocientos ochenta y dos mil novecientos veinte con 00/100 dólares americanos).

Para el análisis de la documentación financiera existente generada por el GAD se ha considerado lo establecido en el Ministerio del Ambiente (2014) en la cláusula 6.2 en el segundo párrafo “Los procedimientos de selección, adjudicación, contratación y/o ejecución del proyecto son de exclusiva responsabilidad del “GAD”, deslindando al “MAE” de cualquier vínculo sobre el particular”. (p.7).

Según Ministerio del Ambiente (2014), en su cláusula séptima: Obligaciones de las partes, numeral 7.1.- El GAD se obliga a:

“literal f), “Mantener debidamente archivados todos los documentos de soporte (...), y; literal i) Elaborar informes financieros respecto el uso de los recursos entregados por el MAE, los mismos que deberán ser entregados como requerimiento previo a cada desembolso.” (p.7).

De la documentación de Ministerio del Ambiente (2018), se desprende que:

El primer desembolso se efectivizó el 30 de septiembre de 2014, por un valor de USD 296,584.00 (doscientos noventa y seis mil quinientos ochenta y cuatro con 00/100 dólares americanos), correspondiente al 20% del monto total del convenio según CUR de pago N° 14262, para lo cual se debió adjuntar los documentos originales como requisitos previos a la transferencia del primer desembolso, establecidos en el Convenio, y deben reposar en la Dirección Financiera de Planta Central del MAE. (p. 2).

El segundo desembolso, se efectivizó el 16 de junio de 2015, por un valor de USD 296,584.00 (doscientos noventa y seis mil quinientos ochenta y cuatro con 00/100 dólares americanos), correspondiente al 20% del monto total del convenio según CUR de pago N° 5711, en el cual

se debió adjuntar los documentos originales habilitantes para la transferencia mismos que deben reposar en la Dirección Financiera de Planta Central del MAE. (p. 2).

Según el informe preliminar financiero elaborado por el Ministerio del Ambiente (2018), del primer y segundo desembolso se observa lo siguiente:

Una vez revisada la documentación física financiera entregada por el GAD Parroquial Rural de Pilahuín al Ministerio del Ambiente correspondiente al primer desembolso por un valor de USD 296,584.00; se procede a verificar que el GAD presentó dentro de su informe financiero gastos ejecutados por un valor de USD 189,336.11, y el valor revisado por el PNR, evidencia gastos ejecutados por un valor de USD 183,732.43. (p. 4).

De los USD 296,584.00, entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pilahuín en el primer desembolso existe un saldo no ejecutado de USD 112,851.57, mismo que se sumó al presupuesto asignado en el segundo desembolso. (p. 4).

De la documentación física financiera entregada por el GAD Parroquial Rural de Pilahuín al Ministerio del Ambiente correspondiente al segundo desembolso por un valor de USD 296,584.00; se procede a verificar que el GAD presentó dentro de su informe financiero gastos ejecutados por un valor de USD 445,758.56, y el valor revisado por el PNR, evidencia gastos ejecutados por un valor de USD 425,217.44.

La tabla que a continuación se presenta resume los valores transferidos por el MAE-PNR y gastos ejecutados por el GAD.

Tabla 4*Estado de la documentación financiera Revisión al 12/10/2018*

DESEMBOLSOS	MONTO	REVISIÓN FINANCIERA PNR	INFORME FINANCIERO ENTREGA POR EL GAD	DIFERENCIA ENTRE LOS DESEMBOLSOS Y LA REVISIÓN FINANCIERA PNR
	(A)	(B)	(C)	D = (A-B)
PRIMER DESEMBOLSO 20% CUR 14262	296,584.00	183,732.43	189,336.11	112,851.57
SALDO 1er DESEMBOLSO	112,851.57			
SEGUNDO DESEMBOLSO 20% CUR 5711	296,584.00			
SALDO 1ER DESEMBOLSO MAS TOTAL SEGUNDO DESEMBOLSO	409,435.57	425,217.44	445,758.56	-15,781.87
TOTALES USD	593,168.00	608,949.87	635,094.67	-15,781.87

Fuente: Ministerio del Ambiente, 2018

El valor total transferido al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Pilahuín por los dos desembolsos es por un valor de USD 593,168.00, en la verificación de la documentación financiera realizada por el PNR, el monto de los gastos ejecutados es de USD 608,949,87, obteniendo una diferencia de USD -15,781,87, a favor del GAD.

Finalmente se menciona que en los expediente entregados por el GAD, cuentan con el Informe General DR3-DPT-AE-0039-2015, correspondiente al Examen especial a las operaciones administrativas y financieras del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial

Rural de Pilahuín, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 28 de febrero de 2015, mismo que no muestra observaciones referente al proyecto.

Dificultades:

De la información registrada en la documentación del Informe preliminar financiero (Ministerio del Ambiente , 2018), se puede mencionar que no se encontraron observaciones de fondo con respecto al manejo del recurso económico y que se pueden subsanar con la presentación de las documentos de respaldo.

Sin embargo de esto, el GAD si registró la falta de cumplimiento a la entrega de los desembolsos del segundo y tercer año del convenio, motivo por el cual solicitó el 28 de diciembre de 2016, mediante Oficio No. 145-GADPRP-16, la terminación unilateral del convenio por incumplimiento de la cláusula novena del mismo por parte del MAE. (Anexo 12).

Conclusiones:

Según Gunn, citado en Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, (2013), algunas de las pre condiciones para una implementación de políticas públicas exitosa son: “Que el programa cuente con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.”, y; “Que en cada una de las etapas del proceso de implementación la combinación de recursos (no solo económicos) requerida para el éxito de la política esté disponible en el momento adecuado.” (p. 108).

Es así que de lo analizado hasta el momento, se podría concluir que la inyección del presupuesto fue oportuna en el primero de 3 años de ejecución, provocando un vacío financiero en la ejecución de los siguientes años de la política pública.

Hasta el momento se han analizado documentos en su mayor parte elaborados por el GAD, los mismos que brindan información secuencial de lo que sucedía en cada etapa del proceso y que en la mayoría de los casos solicitan respuestas por parte del MAE, pero estas no son oportunas en algunos casos y caen en un círculo de pedidos de información técnica.

e) Apoyo y conducción política

Análisis

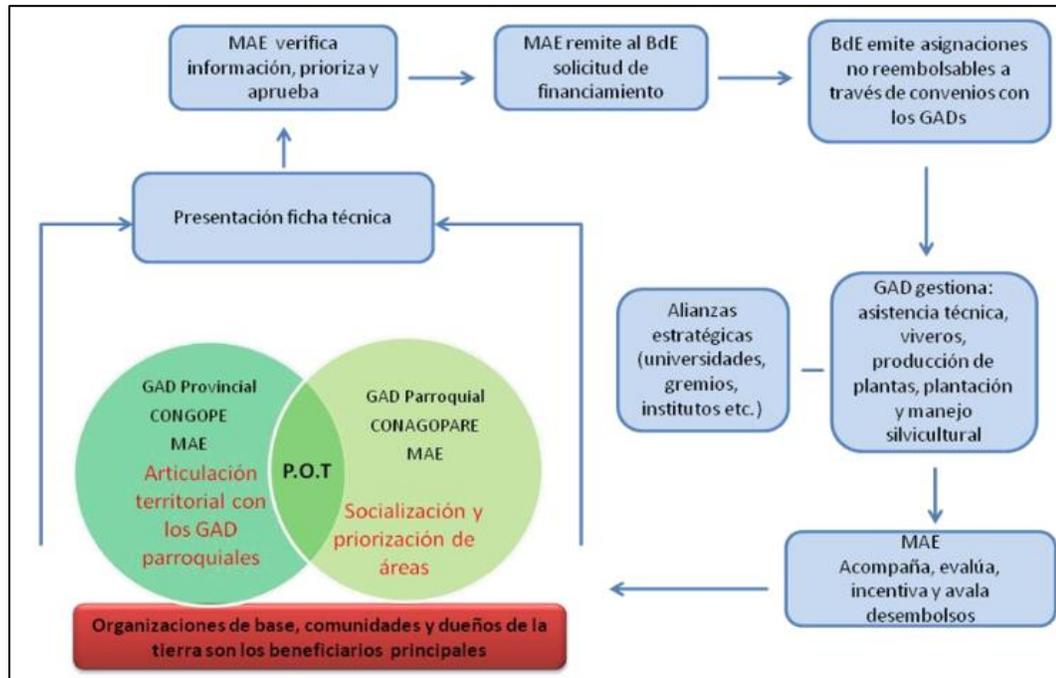
La implementación no es un proceso exclusivamente técnico, sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos.” (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p.111).

Con base en el párrafo antes citado, el análisis de la información existente se ha concentrado en encontrar en la estructura del Plan Nacional de Forestación y Reforestación (PNFR), la estrategia de apoyo y conducción política que llevaría adelante la implementación del Programa de Restauración Forestal en los territorios.

En tal virtud se ha tomado del PNFR 2014-2017, el modelo de gestión y actores estuvieron involucrados en la implementación, como se puede observar en el gráfico No. 1, las competencias y el flujo operacional de las actividades que componen el programa, son responsabilidad del Ministerio del Ambiente como ente rector de la política pública ambiental, los GAD's parroquiales y provinciales como entidades que manejan la competencia de forma concurrente y a quienes para efectos del cumplimiento de esta política pública se les entrega la ejecución directa de las actividades en sus territorios. El Bando del Estado se responsabiliza del manejo financiero de los fondos con el aval del MAE, y finalmente las comunidades en quienes se asienta la política pública, participan en actividades operativas. “De este modo, el modelo de gestión está basado en las competencias diferenciadas de los distintos niveles de gobierno.” (Ministerio del Ambiente, 2014).

Gráfico 1.

Modelo de Gestión para la ejecución del programa de reforestación



Fuente: Ministerio del Ambiente (2014)

El modelo asigna responsabilidades y atribuciones a todos los involucrados, de forma resumida se menciona lo siguiente:

El MAE, como titular de la competencia, emisor de la política pública sectorial, emite los lineamientos técnicos para la ejecución.

Los GAD's Parroquiales y Provinciales como ejecutores de la actividad de reforestación adoptan los lineamientos técnicos emitidos por el MAE.

El Banco del Estado (BdE), administra los fondos del programa de reforestación y los entrega a los gobiernos autónomos descentralizados, a través de asignaciones no reembolsables.

Las comunidades, organizaciones de base, y dueños de la tierra, como actores fundamentales en el modelo de gestión, forman parte activa en la planificación, zonificación y articulación de los objetivos de las actividades de reforestación a nivel local.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), realiza un seguimiento y evaluación al proceso de gestión concurrente entre el MAE y los GAD.

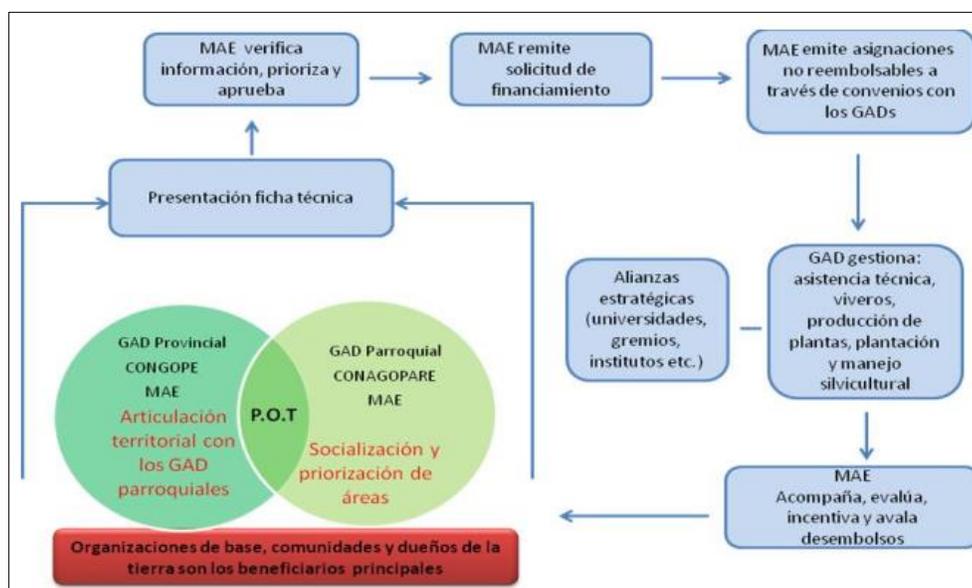
El Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) encargado de la articulación de los objetivos y estrategias de los GADPR con los otros niveles de gobierno y políticas sectoriales del MAE para reforestación.

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), dentro del modelo de gestión facilita las condiciones a nivel nacional que permitan incorporar los lineamientos técnicos y políticas del MAE en el ámbito de reforestación, a través de sus diferentes direcciones técnicas de apoyo.

Es importante mencionar que dentro de la viabilidad técnica del análisis integral del documento del PNFR 2014-2017, presentado a la SENPLADES para actualización de la priorización del Programa Nacional de Reforestación, se presenta el modelo de gestión de ingeniería del proyecto, que es similar al modelo de gestión para la ejecución del programa de reforestación, como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2

Descripción de la ingeniería del proyecto



Fuente: SENPLADES , 2014

Con este modelo de gestión se considera que “de la viabilidad operativa, depende el éxito en el cumplimiento de las planteadas, en términos de eficiencia y eficacia.” (SENPLADES , 2014, p. 21).

Conclusiones

Es oportuno hacer mención lo descrito por (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013) sobre las capacidades organizacionales, en el éxito de la implementación de las políticas públicas, se “Refiere a los atributos de las organizaciones en cargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan: a) la comprensión del mandato de la política, b) el alineamiento y compromiso con las orientaciones estratégicas de la política, (...).” (p.111).

Del análisis anterior se puede concluir que el modelo de gestión de la ingeniería del proyecto y el modelo de gestión para la ejecución del programa, es el mismo, constituyéndose estos dos en el modelo más cercano a un apoyo y conducción de la implementación de la política pública.

Se observa que durante la planificación no se consideró la visión del apoyo y conducción política para el éxito de la misma, es evidente que en la planificación predomina el criterio técnico, que se inhibe de considerar que existen riesgos sociales, ambientales, políticos, y otros que no fueron tomados en cuenta en la implementación de ésta política pública.

Esto se debió considerar debido a que es un proceso dinámico, ya que se trabajan con diferentes actores de la sociedad, por tal razón se puede inferir que lo tecnocrático prevaleció en el modelo de gestión y se nota la ausencia de una estrategia de conducción.

Se devela textualmente en los textos citados en el PNRF, que el éxito de la implementación dependerá de la viabilidad de una propuesta técnica, a cumplirse a través del modelo de gestión ya expuesto con anterioridad.

Y es donde cabe mencionar el siguiente texto:

De esta forma no se concibe a la implementación como el resultado de una enunciación de propósitos, sino como la convergencia de un conjunto de decisiones y de lógicas organizacionales que van concretando resultados e impactos. Su eje no es por lo tanto la eficiencia, sino las consecuencias. (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p. 105).

Lo paradójico es que a pesar del cálculo para asegurar el éxito en lo técnico, existieron circunstancias en las que se tuvo que adecuar lo planificado técnicamente para avanzar en la implementación, además de riesgos de otro orden como el social y ambiental, que afectaron el cumplimiento de la política en la parroquia de Pilahuín, a esto se sumó a otro factor como el incumplimiento en los desembolsos económicos.

En general se observa que todas estas situaciones imprevistas no encontraban una instancia para ser atendidas, debatidas, analizadas y resueltas de forma inmediata y participativa.

Finalmente es importante mencionar que el modelo de gestión no consideró espacios de conducción que permitieran una aplicación ágil y satisfactoria de dicha política ambiental, ante esto el GAD parroquial de Pilahuín como iniciativa propia, halla una alternativa para continuar con la implementación de la política en su territorio, con el apoyo del Gobierno Provincial de Tungurahua, la Cooperación Alemana para el Desarrollo y las organizaciones de base de la parroquia, quienes valoraban y reconocían el beneficios de una política ambiental.

Finalmente para completar el análisis de la política pública de reforestación, es tarea obligatoria conocer si los objetivos enfocados a la política pública lograron cumplirse con los resultados generados a través de la implementación de ésta en territorio, en este caso es oportuno ampliar el nivel investigativo de lo local a lo nacional, debido a que los objetivos planteados para el nivel territorial son de carácter operativo como se lo mencionó en páginas anteriores, en virtud de que se enmarcan en un convenio de ejecución, mismo que ha sido analizado en la presente investigación.

Entonces se puede concluir que según lo diagnosticado para el caso del GAD Parroquial de Pilahuín, de manera general los objetivos del Plan Nacional de Reforestación y Forestación, no se cumplieron en su totalidad, esto debido a que se plantea como objetivo general:

“Recuperar, conservar y proteger bienes y servicios ambientales, a través de un proceso social de reforestación que contribuya a dinamizar la economía en el sector rural.” (Ministerio del Ambiente, 2014). Este objetivo se habría cumplido, siempre y cuando la implementación de la política pública habría llegado a su etapa final (3 años), para que al cuarto año se incluyera en el programa de incentivos ambientales Socio Bosque a los dueños de los terrenos cedidos para la plantación, como se demostró anteriormente el convenio solo se ejecutó por un año.

En cuanto al cumplimiento los objetivos específicos planteados, con base en el diagnóstico realizado, se puede concluir que:

Para el primer objetivo que es “Articular la planificación y fomentar la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno en el ejercicio concurrente de actividades de reforestación.” (Ministerio del Ambiente, 2014), si se encontró evidencia documental del marco legal adecuado gestionado por el Ministerio del Ambiente en el Concejo Nacional de Competencias.

La concurrencia de las competencias de reforestación, entre el MAE y el GAD Parroquial, fue oportuna para que de esta manera se le pueda asignar los recursos financieros necesarios para la ejecución del convenio, esto además conlleva a la descentralización de competencias al gobierno local y como resultado poder superar “las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer la democratización del Estado.”

En cuanto a otros objetivos específicos planteados en (Ministerio del Ambiente, 2014) como son:

- Fortalecer el modelo de gobernanza e institucionalidad forestal en el país, con una activa participación de las organizaciones sociales, comunidades, dueños de las tierras y sociedad civil.
- Contribuir al manejo integral del paisaje con la recuperación de la funcionalidad de tierras degradadas.
- Regulación del régimen hídrico, conservación de la biodiversidad, control de la erosión y la desertificación, así como el incremento del valor del patrimonio del poblador rural.
- Promover el manejo sostenible de los recursos naturales en cuencas hidrográficas con el abastecimiento de productos y subproductos forestales así como servicios ambientales. (p, 22).

Se puede concluir que para el caso de Pilahuín, no se ha encontrado evidencia documental que demuestre el cumplimiento de los mismos, pero es lógico pensar que si el convenio firmado para la implementación de la política pública se cumplió tan solo en el primer año, estos no se

pudieron cumplir, puesto que los objetivos buscan contribuir con temas ambientales de medición de impacto a largo plazo.

Cabe mencionar que el GAD Parroquial continuó con la implementación de la política pública a través de alianzas públicas y privadas, como ya se mencionó anteriormente, sin embargo hasta el momento no se ha desarrollado una investigación que demuestre los impactos de esta política en la parroquia.

En general, una vez diagnosticado el proceso de implementación de la política pública de reforestación del MAE en la parroquia de Pilahuín, se puede concluir que este no fue efectivo por las razones ya explicadas a lo largo de esta investigación.

Una vez culminado el diagnóstico de los expedientes documentales que reposan en los archivos del GAD Parroquial de Pilahuín y el Ministerio del Ambiente y en virtud a la abundante información que además fue precisa y responde con los objetivos, el problema y las preguntas investigativas planteadas en capítulos anteriores, se ha considerado que no es oportuna la realización de entrevistas a los actores de la implementación de la política pública, por tanto se procede con el siguiente capítulo de esta investigación.

Capítulo III

Propuesta

3.1 Fundamentos

En el diagnóstico realizado se puede observar que el proceso de implementación de la política pública de reforestación que el MAE pretendió implementar en la parroquia de Pilahuín no fue efectivo, según lo ya analizado.

Para realizar una propuesta que permita contribuir al mejoramiento del proceso de implementación de las políticas públicas ambientales de reforestación, se tomarán las “precondiciones para una implementación exitosa”, elaboradas por Gunn (1978). (Citado en Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p.108), con el objetivo de organizar las dificultades que se hallaron durante el proceso de implementación y proponer una alternativa que habría permitido conducir la implementación de mejor manera.

3.1.1 Precondiciones para una implementación exitosa, que presentaron deficiencia de gestión

Del diagnóstico realizado se concluye que las principales dificultades que se presentaron en el proceso de implementación fueron:

De orden económico, debido a la falta de financiamiento por parte del Ministerio del Ambiente que se presentó luego del primer año de ejecución del convenio, la misma que es pertinente dentro de lo propuesto por Gunn (1978) en su sugerencia “Que el programa cuente con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.” (Citado en Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p. 108).

De orden comunicacional, la comunicación interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente y el GAD Parroquial, fue también afectada debido a que no existía una instancia de respuesta inmediata para la solución de dificultades de todo orden. Lo coincide con lo expuesto por Gunn (1978) “Que exista una perfecta comunicación entre, y coordinación de, los distintos actores o agencias involucrados en el programa.” (Citado en Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, p. 108).

Estructural de gestión, debido a que desde la planificación nacional se previó un modelo de gestión idéntico tanto para la ingeniería del proyecto como para la ejecución del programa de reforestación, por tal razón se puede inferir que lo tecnocrático prevaleció, sin considerar un nivel de conducción, seguimiento y evaluación, como ya se diagnosticó.

3.2 Presentación de la propuesta

Con base en estos elementos identificados, a continuación se proponen algunas consideraciones, que podrían haber conducido de mejor manera la implementación en territorio de la política pública.

En el modelo de gestión debe incorporarse, unidades de gestión que permita la toma de decisiones a eventos inesperados que resuelvan los imprevistos operativos que se presentan en el territorio durante la implementación, para evitar los problemas de exceso de tramitación documental con tiempos de respuesta excesivos a eventos emergentes.

Este nivel de gestión debe estar conformado por personas con poder de decisión de las entidades involucradas y debe contar con participación ciudadana, quienes deberán entregar respuestas inmediatas a temas operativos principalmente, además de informar de los eventos a otros niveles encargados del seguimiento y evaluación.

En el tema financiero, el plan debería establecer la creación o búsqueda de aliados estratégicos para el financiamiento de la política, en el caso de que existiera una ruta crítica presupuestaria que comprometa el éxito de la misma, como lo suscitado en la Parroquia de Pilahuín.

La principal característica de estos aliados estratégicos, es que posean la voluntad política y la capacidad económica para ser la alternativa a financiar la implementación de la política, en caso de ser requerido por alguna amenaza externa que afecte el presupuesto inicial con el que se contaba para la ejecución y respaldar la inversión que se realiza de forma previa y de este modo minimizar los riesgos del fracaso de la política por temas presupuestarios.

3.3 Valoración de la propuesta

La propuesta de los elementos que podrían mejorar la efectividad en el proceso de implementación de la política pública de reforestación que para esta investigación se presentan, sería validada por las acciones tomadas por el GAD Parroquial Rural de Pilahuín, y descritas a lo largo del diagnóstico, el cual a través de sus autoridades buscó la culminación de la implementación de la política iniciada con el Ministerio del Ambiente.

- Lograron encontrar alianzas estratégicas para el financiamiento de la política pública de reforestación, una vez que el presupuesto inicial establecido desde el MAE, se suspendió.
- Resolvieron sus problemas comunicacionales entre sus habitantes y gestionaron los terrenos restantes para complementar la superficie propuesta desde los inicios del convenio MAE-GAD Pilahuín con sus comunas.
- Gestionaron la sostenibilidad de la política pública de reforestación, ya que se ha conseguido la inclusión de la superficie plantada dentro de los planes de manejos de páramo de la Prefectura de Tungurahua, razón por la cual se entrega un monto anual al GAD para la manutención y contratación de asesoría técnica.

Referencias bibliográficas

- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descetralización. (2010). *Artículo 136 [Título V]*. Quito: Función Ejecutiva de la Presidencia de la República del Ecuador.
- ConceptoDefinición. (2019, 12 6). *Definición de lo público*. Obtenido de <https://conceptodefinicion.de/publico/>
- Constitución del Ecuador [Const]. (2008). *Artículo 14 [Sección segunda]*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Durán de la Fuente, H. (1997). *Gestión Ambientalmente Adecuada de Residuos Sólidos*. Tiempo Nuevo Producciones y Periodísticas y Publicitarias.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Polices*. Ney Jersey: 12.
- Franco, C., Galicia, L., Durand, L., & Cram, S. (2011). *Análisis del impacto de las políticas ambientales en el lago de Cuitzeo (1940-2010)*. Recuperado el diciembre 26, 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112011000200002&lng=es&tlng=es
- Gobierno Autónomo Descencentralizado Parroquial de Pilahuín . (2017). *Informe de actividades* . Ambato.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencia Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jiménez B., W. G. (2012). El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: reflexiones a partir de CarlSchmitt y Norbert Lechner. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*,(53), 215-238. Recuperado el Diciembre 6 , 2019, de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533685008.pdf>

- Ley de Gestión Ambiental . (2004). *Artículo 8 [Capítulo II]*. H. Congreso Nacional La comisión de Legislación y codificación.
- Ministerio del Ambiente . (2018). *Informe Preliminar de la revisión del estado de la documentación financiera entregada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural del Pilahuín Provincia de Tungurahua (Zona3)- INF-FINAN-018-OCT-MAE-PNR-CZ3*.
- Ministerio del Ambiente . (2019). *Plan Nacional de Restauración Forestal 2018-2030*. Quito.
- Ministerio del Ambiente. (2014). *Convenio de asignación de recursos no reembolsables para ejecutar el Programa de Restauración Forestal con fines de Conservación Ambiental y Protección de Cuencas Hídricas entre el Ministerio del Ambiente y el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial*.
- Ministerio del Ambiente. (2014). *Plan Nacional de Restauración Ambiental 2014-2017*. Quito.
- Mongabay Latam. (2017, 05 26). Ecuador: balance de la política ambiental en la década de gobierno de Rafael Correa. Ecuador . Recuperado el 12 6, 2019, de <https://es.mongabay.com/2017/05/rafael-correa-ecuador-ambiente/>
- Organización de las Naciones Unidas . (2019, Diciembre 26). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda)
- Organización de las Naciones Unidas y Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. (2008). *Informe sobre el estado del Medio Ambiente* .
- Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional . (2019, 11 11). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2019*. Obtenido de <https://plataformacelac.org/politica/4>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2019). *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial , GEO 6: Planeta sano, personas sanas*,. Nairobi.
- Ruiz, D., & Cadenas, C. (s.f). *¿Qué es una política pública? Revista Jurídica Universidad Latina de América*.

SENPLADES . (2014, Diciembre 01). DAP Actualización de prioridad del "Programa nacional de reforestación con fines de conservación ambiental, protección de cuencas hidrográficas y beneficios alternos", Ministerio del Ambiente. Quito.