

**Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní (Programa Yasuní).**

**Evaluación de medio término<sup>1</sup>**

**Versión final**

**Mayo de 2010**

---

<sup>1</sup> La evaluación estuvo a cargo de Octavio Damiani, consultor del Fondo ODM. Se agradece la colaboración de las instituciones gubernamentales, gobiernos locales, organizaciones participantes del sistema de Naciones, organizaciones sociales y comunitarias, entidades no gubernamentales en la zona del Programa y otras instituciones que fueron entrevistadas en el curso de la evaluación, así como de las comunidades visitadas y los beneficiarios entrevistados.

## Resumen ejecutivo

1. Este informe presenta los resultados de la Evaluación de Medio Término del Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní (Programa Yasuní). Su objetivo general fue analizar la marcha del Programa a efectos de generar recomendaciones que contribuyan a mejorar la implementación de su segunda fase de ejecución, así como identificar lecciones de la experiencia que puedan ser útiles para otros programas o para el Secretariado del Fondo ODM.

2. El objetivo principal del Programa fue apoyar la conservación y el manejo sostenible del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biósfera del Yasuní (RBY), un área de unas 2 millones de hectáreas en las provincias de Orellana y Pastaza de gran riqueza en su patrimonio natural y cultural, al mismo tiempo que posee un ecosistema frágil y vulnerable frente a los impactos de actividades económicas. Las acciones a ser implementadas se organizaron en dos componentes, el primero de los cuales se centró en la implementación de políticas públicas nacionales y locales para la conservación y manejo de la RBY, incluyendo: (i) gestión integral del territorio de la Reserva, (ii) fortalecimiento de capacidades para reducir impactos negativos de las actividades económicas de gran escala, (iii) política y estrategias nacionales de protección de los pueblos aislados, y (iv) la iniciativa del país de mantener el crudo en tierra. El segundo de los componentes se centró en la gestión de la RBY desde un enfoque de conservación y manejo sostenible comunitario del patrimonio natural y cultural y de mejoramiento de la calidad ambiental, incluyendo: (i) desarrollar actividades productivas comunitarias ambientalmente sostenibles en la zona de amortiguamiento de la RBY, (ii) el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de la RBY, y (iii) el desarrollo de mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la RBY, con particular énfasis en el Parque Nacional Yasuní.

3. La nota conceptual fue aprobada el 1 de agosto de 2007, con un financiamiento de US\$ 4 millones de dólares, y el documento de diseño fue presentado al Fondo ODM en febrero de 2008, siendo desembolsados los recursos para el primer año de ejecución en abril de ese año. La ejecución del Programa comenzó el 1 de abril de 2008. Hasta el 31 de diciembre de 2009, se había comprometido US\$ 1,590,986, lo que representa el 85.1% de los recursos previstos para el primer año y el 39.8% del total presupuestado para toda la vida del Programa. Hasta el momento de la evaluación, el Programa había solicitado el desembolso de fondos correspondientes al segundo año.

4. La ejecución del Programa estuvo a cargo de agencias del Sistema de Naciones Unidas, incluyendo FAO, PNUD, UNESCO, UNIFEM, UN-HABITAT y OMT. El Ministerio del Ambiente (MAE) fue la principal contraparte gubernamental, mientras que en la zona del Programa se trabajó en colaboración con los gobiernos provinciales y municipales de las provincias de Orellana y Pastaza, y con organizaciones locales de la sociedad civil. Los organismos de gestión los principales actores del Programa previstos fueron el Comité Directivo Nacional (CDN), el Coordinador Residente de la ONU, el Comité de Gestión del Programa (CGP) y , la Unidad de Gestión del Programa (UGP), mientras que el, el Ministerio del Ambiente (MAE) y las Agencias Participantes del Sistema de Naciones Unidas. Coordinador Residente de la ONU tuvo el rol de liderazgo estratégico dentro del equipo de Naciones Unidas de apoyo a los países, siendo responsable por facilitar la colaboración entre las organizaciones participantes, supervisar la ejecución del Programa, presidir las reuniones regulares del CDN, evaluar el progreso del Programa en base a los informes consolidados, y facilitar el seguimiento y evaluación permanente con respaldo del Fondo.

5. Las principales conclusiones de la evaluación son las siguientes:

- a) A pesar del corto tiempo disponible para la formulación del programa, el diseño realizó una acertada identificación de problemas, lo que derivó en un programa pertinente respecto a los problemas existentes y relevante en relación a las políticas del Gobierno de Ecuador. Las entrevistas realizadas en el curso de la evaluación permitieron concluir que el

programa continúa siendo pertinente y relevante al momento actual. Al mismo tiempo, el diseño mostró algunas debilidades: no previó un período para actividades iniciales del Programa que consumen varios meses; no se definieron arreglos claros para el financiamiento y gestión de fondos para actividades de seguimiento y evaluación, comunicación y el funcionamiento de la oficina del Programa en Coca; no consideró la debilidad organizativa de las comunidades ni previó actividades de organización comunitaria; no previó arreglos para asegurar la sustentabilidad del Programa; y fueron excesivamente ambiciosos algunos resultados, teniendo en cuenta el período de ejecución de tres años.

- b) El programa viene mostrando resultados positivos en varias de sus áreas de actuación que permiten predecir que existen posibilidades de lograr algunos de los objetivos propuestos, así como otros no previstos.
- c) Procesos en marcha pueden generar resultados positivos significativos, destacándose la implementación de la Iniciativa Yasuní-ITT y la elaboración de una nueva Ley Forestal.
- d) El programa ha contribuido a fortalecer instituciones locales que son importantes en la gestión de la Reserva de la Biósfera Yasuní, en particular gobiernos locales y el Comité de Gestión de la RBY. En el caso de los gobiernos locales, pueden destacarse el tema de género con el Gobierno Municipal de Orellana y el trabajo con la Dirección de Fomento Productivo del Gobierno Provincial de Orellana sobre sistemas agro-silvo-pastoriles que ayuden a controlar el avance de la ganadería, lo que será aplicado como política por esa Dirección.
- e) Se generaron insumos relevantes para el ordenamiento territorial de la RBY, incluyendo particularmente la delimitación y zonificación de la RBY, junto a definiciones sobre los usos posibles de diferentes zonas.
- f) El trabajo en género contribuyó en forma significativa a la institucionalización del tema a nivel del Gobierno Municipal de Orellana, en el cual se está creando una unidad especializada con su presupuesto y personal permanente propio. También se contribuyó con enfoques que no eran conocidos, como el de elaboración de presupuestos sensibles a género.
- g) Se realizaron alianzas con gobiernos locales y con entidades no gubernamentales que implicaron movilizar recursos adicionales significativos, en muchos casos mayores a los aportados por el programa.
- h) El apoyo directo a familias en las comunidades para promover medios de vida sostenibles está mostrando resultados positivos en términos de introducción de actividades productivas que ayudan a diversificar los alimentos disponibles por las familias y generación de excedentes comercializables, lo que puede contribuir a reducir la necesidad de tala de bosques y caza de animales silvestres para la venta. En algunas comunidades, las propuestas productivas son complementarias de iniciativas de turismo comunitario en marcha. El Programa también está contribuyendo a la construcción de capacidades de las familias en las comunidades, a través de capacitaciones y por el “aprender haciendo” sobre nuevas producciones y métodos de producción.
- i) El programa se apoyó mucho en experiencias que fueron o están siendo desarrolladas por otras instituciones, sin pretender comenzar de cero como si no hubiera experiencias ni lecciones aprendidas.
- j) El Programa puso un énfasis considerable en la aplicación de los enfoques de transversalidad de género, interculturalidad y derechos, así como en la sostenibilidad ambiental. Incorporó estos enfoques en todas sus productos y resultados, y las agencias

participantes brindaron una gran importancia a aplicarlos en las acciones específicas que fueron de su responsabilidad.

6. Al mismo tiempo, se verificaron varias debilidades y obstáculos, incluyendo principalmente los siguientes:

- a) Algunos productos y subproductos propuestos han mostrado avances significativamente menores que lo previsto, incluyendo: las acciones para generar una normativa para armonizar los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas petroleras, con las políticas nacionales y el Plan Integral de Manejo de la RBY; los sub-productos referidos a la incorporación a los planes y programas regionales de la política y estrategias nacionales de protección a los pueblos aislados, los sub-productos previstos dentro del Producto Conjunto que propuso establecer un programa integrado de educación para el desarrollo sostenible y sociocultural para la conservación del patrimonio cultural y natural del área de la RBY, con enfoque de derechos, género e interculturalidad; y la propuesta de constitución de un “observatorio ciudadano” sobre los impactos y amenazas sociales, ambientales y culturales que enfrenta la RBY y sus asentamientos humanos. No obstante, hubieron avances en este Producto Conjunto a través de la implementación de la campaña de prevención de delitos ambientales.
- b) El Programa ha experimentado un atraso en la ejecución de acciones en relación al cronograma previsto, lo que se debió sólo en parte a que los primeros seis a ocho meses de la ejecución se destinaron a actividades típicas del arranque de un programa o proyecto, ya que existieron también otras razones importantes: centralización y lentitud de normas y procedimientos de varias de las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas; dificultades que enfrentaron para el trabajo conjunto, las que se debieron en parte a diferentes procedimientos administrativos y financieros, junto a la falta de experiencia de trabajo conjunto; el contexto político, en particular el proceso de aprobación de una nueva Constitución en Ecuador y sus consecuencias sobre la definición de nuevas prioridades de política pública.
- c) El Programa mostró una ejecución compartimentada, lo que contribuyó a su imagen débil como programa integrado en su zona de actuación, en donde las instituciones locales y las comunidades reconocieron mucho más a las agencias participantes que al propio Programa. La Coordinación del Programa, la UGP y el CGP no lograron transmitir una imagen unificada del Programa y lograron resultados limitados en la coordinación de acciones.
- d) El funcionamiento del Programa en los últimos meses se vio afectado por no disponer en un Coordinador que ocupara el cargo en forma efectiva y a tiempo completo. Si bien las actividades fueron cumplidas de manera satisfactoria por la persona que las asumió de manera interina, la misma enfrentó el problema de deber cumplir responsabilidades también como punto focal del PNUD.
- e) No se llevaron a la práctica funciones de seguimiento y evaluación, lo que afectó la capacidad de identificar problemas, así como la de mantener una efectiva rendición de cuentas de las agencias participantes en la ejecución. Tampoco se organizaron acciones de comunicación, lo que afectó la capacidad de transmitir una imagen integrada del programa, así como de lograr que temas relevantes para la Reserva de Biósfera Yasuní (por ej. la Iniciativa Yasuní ITT, o las propuestas de delimitación de la reserva, zona de amortiguamiento, etc.) sean conocidos y discutidos más ampliamente por las comunidades y organizaciones locales.
- f) Fue escasa la apropiación del programa por parte de la principal contraparte gubernamental (MAE central). Se observan cambios promisorios recientes (designación de la Dirección Nacional de Biodiversidad para la Dirección Nacional del PY, designación

de equipo técnico de apoyo, solicitud de presentación de avances del programa por parte del CGP). Sería deseable una mayor presencia gubernamental en la gestión del programa y asegurar una fuerte vinculación con las políticas públicas. Al mismo tiempo que se constataron debilidades en la participación del MAE en el Programa, otras instituciones del gobierno central mostraron una mayor participación e interés. En este sentido, se destaca la participación, interés y aportes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en el Comité Directivo Nacional del Programa. También es de destacar que las instituciones que actúan como contrapartes de otros programas conjuntos del Fondo ODM, como el Ministerio de Coordinación del Patrimonio, han mostrado un alto nivel de apropiación.

- g) Se verificó un insuficiente nivel de información y participación de comunidades y gobiernos locales de la zona de actuación del PY en procesos de discusión promovidos por el programa (por ej. Iniciativa Yasuní ITT, propuestas de delimitación para contribuir al ordenamiento territorial de la RBY).
7. Las principales enseñanzas obtenidas fueron las siguientes:
- a) La fase de diseño de los programas resulta fundamental para la calidad de las propuestas. La experiencia del Programa Yasuní sugiere que el período disponible para el diseño puede ser insuficiente para generar un diagnóstico adecuado, y puede sesgar la selección de programas hacia temas o zonas en las que existe mayor disponibilidad de información disponible. Parece importante que los actores que participan en la formulación cuenten con un mayor tiempo para esta fase.
  - b) El período de ejecución de tres años puede ser insuficiente para programas que abordan problemáticas complejas, se desarrollan en contextos adversos y se proponen cambios en las políticas públicas y/o en actitudes y valores, sistemas de producción y comercialización e ingresos de los beneficiarios. Por este motivo, debería considerarse la posibilidad de flexibilizar la duración de los programas, considerando diferentes períodos según el tipo de programas, o estableciendo la posibilidad de extensiones en el período de ejecución, sujeto a criterios y condiciones definidos.
  - c) Las actividades iniciales en el período de ejecución de los programas deben preverse en el diseño, reduciéndose las exigencias de actividades previstas para el primer año.
  - d) El diseño debería definir claramente las características del sistema de seguimiento y evaluación propuesto, así como de las actividades de comunicación a ser realizadas.
  - e) El diseño debería definir claramente los recursos y la forma de gestión de los mismos de la Unidad de Gestión del Programa (seguimiento y evaluación, comunicación, etc.), por ejemplo pasando la responsabilidad a la agencia líder.
  - f) La evaluación de propuestas por parte del Fondo ODM debería prestar especial atención al realismo del diseño, ya que es posible que un programa excesivamente ambicioso pero poco realista resulte más atractivo y cuente con mayores oportunidades de aprobación que uno más cuidadoso pero más realista.
8. A efectos de resolver los problemas identificados y promover mejoras en lo que resta del período de ejecución del Programa que permitan el logro, en la mayor medida de lo posible, de los resultados previstos originalmente, se proponen las siguientes recomendaciones conclusiones:
- a) Que la Coordinación del PY realice los mayores esfuerzos para mejorar el posicionamiento del programa a nivel del MAE central, entre otras cosas poniendo a disposición las

informaciones necesarias para que la Dirección Nacional y su equipo de apoyo se familiaricen con el programa y conozcan los avances en la ejecución de acciones.

- b) Que la Coordinación del PY facilite el relacionamiento del equipo de apoyo del MAE con la UGP. Entre otras actividades, el equipo de apoyo podría participar en actividades de seguimiento a ser realizadas por la UGP, por ej. en visitas a la zona del Programa para verificar avances en distintas actividades. En la medida de lo posible, se podría apoyar los costos de movilización de miembros del equipo en esas visitas de seguimiento.
- c) Que se promueva la participación en el Comité de Gestión del Programa (CGP) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y del Ministerio Coordinador del Patrimonio.
- d) Que la Coordinación del Programa promueva en el curso de su trabajo la mayor cooperación posible entre las agencias, a través de la circulación de información entre ellas sobre los avances de las actividades del Programa, reuniones entre agencias, y aplicación de prácticas (por ej. laboratorios) que han mostrado resultados positivos.
- e) Que se incorporen nuevos espacios que integren a las agencias para la discusión y resolución de ciertos temas, los que estarían compuestos por los representantes de las diferentes agencias, o los responsables financieros, según los temas a tratar.
- f) Que las funciones de comunicación a ser organizadas a nivel de la UGP promuevan la imagen del programa como un solo, con la participación conjunta de las agencias que lo ejecutan.
- g) Que sea contratado en forma urgente el Coordinador de Programa, y que la figura del Coordinador sea separada de la del punto focal del PNUD.
- h) Que se organice lo antes posible el sistema de seguimiento y evaluación a nivel de la UGP, incluyendo la revisión/selección de indicadores a ser empleados, el diseño del software a ser utilizado, y la definición de actividades de seguimiento de carácter cualitativo (por ej. visitas de campo). Estas actividades serán responsabilidad del Coordinador. Sería deseable la participación del equipo técnico de apoyo del MAE, así como tomar en cuenta en la selección de indicadores a los empleados por SENPLADES.
- i) Que se organicen las funciones de comunicación, diseñándose una estrategia que incluya, entre otras cosas, los temas prioritarios y los medios a ser empleados. Resulta muy importante emplear medios audiovisuales que estén disponibles no solamente en Español, sino también en las lenguas Waorani, Kichwa, Shuar, etc.
- j) Que se fortalezca la presencia del programa en el campo, para lo cual el Coordinador y los puntos focales deberían basarse la mayor parte del tiempo en la oficina del programa en Coca, movilizándose a Quito parte de su tiempo en caso de necesidad.
- k) Que las acciones de comunicación del Programa aseguren el alcance a comunidades y gobiernos locales, empleando medios adecuados a sus características.
- l) Que se promueva una mayor circulación de informaciones entre los representantes en el Comité de Gestión de la Reserva de la Biósfera y las bases a quienes representan.
- m) Que el Secretariado del Fondo ODM considere, al aproximarse el período de cierre del programa, la posibilidad de extensión de la fecha de cierre, sujeto a: (i) el buen desempeño del programa en los próximos doce meses, lo que será verificado por las misiones de supervisión a ser realizadas; (ii) el logro del porcentaje mínimo de fondos comprometidos necesario para que sea considerado el desembolso de recursos para un tercer año; y (iii)

proyección de que el programa puede lograr impactos relevantes durante el curso del período adicional solicitado.

- n) Que el Programa preste especial atención a aquellos productos y sub-productos que muestran mayores atrasos (ver párrafo 75), reorientándolos en caso de ser necesario (por ej. el caso de el “observatorio ciudadano”), moderando las expectativas originales (por ej. en las propuestas sobre pueblos aislados y sobre armonización de los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas petroleras con las políticas nacionales y el Plan Integral de Manejo de la RBY), y acelerando la implementación de los restantes. A pesar de que este informe de evaluación ha recomendado la extensión de la fecha de cierre del Programa, los ejecutores deberían manejarse en principio con el escenario de no ocurrencia de esta extensión.
- o) Que se realicen actividades de fortalecimiento organizativo de las comunidades apoyadas por el Programa, a efectos de mejorar las perspectivas de sostenibilidad de los cambios promovidos, una vez terminada la ejecución.

## **1. Introducción**

1. Este informe presenta los resultados de la Evaluación de Medio Término del Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní (Programa Yasuní). El Programa fue aprobado a comienzos de 2008, con un presupuesto de US\$ 4 millones, financiado por recursos del Gobierno de España canalizados a través del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (Fondo ODM).

### **A. Objetivos de la evaluación**

2. El objetivo general de la Evaluación de Medio Término fue analizar la marcha del Programa a efectos de generar recomendaciones que contribuyan a mejorar la implementación de su segunda fase de ejecución, así como identificar lecciones de la experiencia que puedan ser útiles para otros programas o para el Secretariado del Fondo ODM. Los objetivos específicos fueron los siguientes: a) conocer la calidad del diseño del Programa, su coherencia interna con los problemas que pretende solucionar y su coherencia externa con el MANUD y las Estrategias Nacionales de Desarrollo, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra; b) analizar el funcionamiento del Programa y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para su implementación, identificando factores de éxito y limitaciones; y c) conocer el grado de eficacia del Programa en los beneficiarios del mismo, su contribución a los objetivos de la ventana temática de Medio Ambiente y Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país.

### **B. Metodología empleada en la evaluación**

3. La metodología empleada incluyó la revisión de informaciones y documentos generados por el Programa y sobre las políticas públicas en Ecuador, y entrevistas a los actores vinculados al Programa. En una primera fase, se revisó el documento de diseño del Programa y los informes periódicos de avance producidos por éste durante la ejecución, a partir de lo cual se preparó un informe de gabinete de análisis muy preliminar, el que incluyó una propuesta de plan de trabajo para la fase de campo de la evaluación. Este informe fue revisado por el responsable de evaluación y por las organizaciones del sistema de Naciones Unidas en Ecuador que participaron de la ejecución, los que proporcionaron comentarios y sugerencias que fueron tenidos en cuenta tanto en la preparación de la fase de campo y en la elaboración de este documento. Posteriormente, se desarrolló la fase de campo, la cual incluyó una visita a Ecuador entre los días 15 y 26 de marzo de 2010. Durante ese período, se realizaron reuniones y entrevistas con el Coordinador Residente de Naciones Unidas, con técnicos de las agencias del sistema de Naciones Unidas que participaron en la ejecución, con técnicos de agencias del Gobierno de Ecuador (tanto en Quito como en el área del Programa), y de gobiernos locales y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) con actuación en el área del Programa. En el caso de las agencias gubernamentales, se prestó especial atención al Ministerio del Ambiente (MAE), el cual se planteó en el diseño como la principal contraparte gubernamental del Programa, así como a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y al Ministerio Coordinador del Patrimonio. Además, se realizaron visitas a una muestra de comunidades en las que actuó el Programa, observándose las acciones realizadas y entrevistándose a organizaciones comunitarias de base y a las familias participantes.

4. El objetivo de las reuniones y entrevistas con las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas fue conocer en mayor profundidad las acciones realizadas, los logros obtenidos y las dificultades enfrentadas en el trabajo conjunto. Las entrevistas con las instituciones del Gobierno Nacional y los gobiernos locales tuvieron el objetivo de comprender en mayor medida la relación entre el programa y las políticas públicas, evaluar el grado y las formas de participación del sector público en el Programa e identificar posibles impactos sobre las



políticas e instituciones públicas. Las entrevistas a ONGs y a representantes de ONGs y organizaciones de la sociedad civil tuvieron como objetivo conocer sus visiones sobre el diseño, la ejecución y los resultados obtenidos por el Programa, así como evaluar la participación de la sociedad civil en sus distintas fases. Mientras tanto, las visitas a comunidades y entrevistas a líderes comunitarios y a hogares rurales tuvieron como objetivo conocer las acciones y resultados del Programa a nivel de la población que vive en la RBY. Asimismo, se buscó evaluar el grado de información sobre el Programa y de participación en discusiones sobre temas relevantes para el mismo.

5. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de una hora, siendo abiertas y basándose en un esquema de preguntas variable según las personas entrevistadas. En el caso de las visitas a comunidades, las entrevistas se propusieron comprender las acciones realizadas por el Programa, sus impactos sobre la disponibilidad de alimentos, la generación de ingresos en efectivo y la reducción del deterioro ambiental (especialmente la flora y fauna de la Reserva de Biósfera). Asimismo, estas visitas buscaron comprender el grado de información y participación de las comunidades en el Programa, así como sobre iniciativas relevantes implementadas por el mismo, como por ejemplo la Iniciativa Yasuní ITT y las propuestas de delimitación del área de la RBY.

6. En los días 25 y 26 de marzo, se realizaron reuniones con el Coordinador Residente y con los miembros del Comité de Gestión del Programa (CGP), en las cuales se presentaron y discutieron las conclusiones y recomendaciones preliminares de la evaluación. Posteriormente, se preparó el presente informe, sobre la base de las informaciones recogidas durante la fase de campo.

### **C. Condicionantes y límites del estudio realizado**

7. Los principales obstáculos que enfrentó la evaluación fueron el limitado tiempo para recabar informaciones de campo y la limitada información disponible por el Programa. Las limitaciones de tiempo se dieron a pesar de que la fase de campo se extendió por varios días en relación a lo planteado en el plan de trabajo inicial, en respuesta a los comentarios realizados por las organizaciones participantes. Esto se debió básicamente a la complejidad del Programa, lo que implicó la necesidad de entrevistas y reuniones con una gran cantidad de actores tanto en Quito como en el área del Programa, la extensión territorial de su área de actuación, y las dificultades de acceso a las comunidades participantes. Estas características obligaron, por un lado, a limitar el número de comunidades visitadas, y por otro, a acotar el tiempo dedicado a cada reunión o entrevista, las que en promedio tuvieron una duración de una hora cada una. Esto en algunos casos no resultó suficiente, lo que intentó compensarse con nuevas reuniones en aquellos casos más necesarios. Además, el tiempo limitado obligó a que algunas reuniones integraran a varias instituciones al mismo tiempo, lo que llevó a una menor profundidad de la información obtenida en comparación con haber realizado las entrevistas separadamente con cada una de ellas.

8. En cuanto a las limitaciones de las informaciones disponibles por el Programa, ello se debió a que éste no dispuso de un sistema formalizado de seguimiento y evaluación. La información empleada fue la incluida en los informes de seguimiento y los informes financieros preparados periódicamente para el Fondo ODM. Si bien esta información resultó útil, fue claramente insuficiente para los fines de la evaluación, especialmente en relación a problemas que se presentaron durante la implementación y a calidad de las acciones realizadas.

9. Por otra parte, en las visitas a las comunidades, la evaluación no dispuso del tiempo ni los recursos para aplicar otros métodos más rigurosos de recolección de informaciones, como ser encuestas formales estructuradas (si bien los beneficios que podrían haberse logrado seguramente no justificaban los costos a ser incurridos). Estas limitaciones se intentaron paliar con la triangulación de la información obtenida por entrevistas con los técnicos del Programa con

las proporcionadas por los beneficiarios, así como entre los propios beneficiarios. Tampoco se tuvo tiempo para visitar a comunidades que no participaron del Programa, lo cual habría permitido comparar con la situación sin programa. Para la evaluación final del Programa, sería conveniente analizar la posibilidad de realizar encuestas formales estructuradas a los beneficiarios para evaluar los resultados obtenidos, especialmente con las acciones directas en comunidades.

## **2. Descripción de las intervenciones realizadas**

### **A. Concepción inicial**

#### **a) Antecedentes**

10. Poco después de constituido en el primer trimestre de 2007, el Fondo para el Logro de los ODM realizó un llamado para la presentación de propuestas en diferentes ventanas temáticas que competirían para ser financiadas por el Fondo. La nota conceptual del Programa Yasuní fue presentada por el Gobierno de Ecuador, a través del Ministerio de Medio Ambiente (MAE), y conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y Naciones Unidas, en la ventana temática de Medio Ambiente. Esta ventana se proponía reducir la pobreza y vulnerabilidad en los países elegibles, apoyando las intervenciones que mejoraran la gestión ambiental y la prestación de servicios a nivel nacional y local, incrementar el acceso a nuevos servicios de financiación y ampliar la capacidad de adaptación al cambio climático.

11. La nota conceptual fue aprobada el 1 de agosto de 2007, con un financiamiento de US\$ 4 millones de dólares. Sobre la base de la nota, se realizó la formulación del Programa, para lo cual se dispuso de un período de ocho semanas y un presupuesto de US\$ 20,000. Para colaborar con estas tareas, fue contratado un consultor que apoyó en la recolección de informaciones y la preparación del documento de programa. El proceso incluyó la implementación de talleres en Quito y Coca (provincia de Orellana), en los cuales participaron técnicos de las organizaciones de las Naciones Unidas que participarían de la ejecución, entidades del sector público, organizaciones comunitarias y ONGs presentes en el área del Programa. Además, se efectuó una gira de campo por el área del Parque Yasuní para recoger informaciones que sirvieran para identificar en forma más precisa los problemas a ser atacados. En base a estos trabajos, se preparó un breve diagnóstico que identificó los problemas principales que afectaban a la Reserva de Biósfera Yasuní y permitió verificar la existencia de buenas posibilidades de empatía y colaboración con los actores sociales en el área del Programa, así como el interés del Gobierno de Ecuador de conservar las áreas protegidas. En todo el proceso, el Ministerio del Ambiente (MAE) desempeño un papel muy activo. El documento de diseño fue presentado al Fondo ODM en octubre de 2007, siendo firmado por las partes en febrero de 2008, y desembolsándose los recursos para el primer año de ejecución en abril de ese año.

#### **b) Problemas identificados**

12. El documento de diseño destacó los problemas ambientales de Ecuador relacionados con la reducción de la base del patrimonio natural, enfatizando en la alta tasa de deforestación (190,000 hectáreas anuales) y la degradación ambiental en centros poblados. En cuanto a la Reserva de la Biósfera Yasuní (RBY), la cual ocupa una superficie aproximada de 2 millones de hectáreas en las provincias de Orellana y Pastaza, el documento destacó la riqueza de su patrimonio natural y cultural, encontrándose dentro de la Reserva el Parque Nacional Yasuní, el cual ocupa aproximadamente 982,000 hectáreas (es decir cerca de la mitad del área de la RBY) y es considerado como una de las zonas de mayor diversidad del planeta, contando con más de 4000 especies de plantas, 173 de mamíferos y 610 de aves.

13. Al mismo tiempo, el documento de diseño destacó la fragilidad del ecosistema de la RBY y su vulnerabilidad frente a los impactos de actividades económicas de gran escala. Entre ellas se destacan la extracción petrolera, la tala ilegal de bosques, el tráfico de especies silvestres, la colonización, el turismo descontrolado, actividades agrícolas (principalmente el cultivo de palma africana) y ganadería extensiva. Algunos proyectos de infraestructura que afectarían directamente a la zona resultaban una preocupación adicional, mencionándose el potencial desarrollo del eje multimodal Manta-Manaos, el cual enlazaría los océanos Pacífico y Atlántico, fortaleciendo la relación comercial entre Ecuador y Brasil. Este proyecto incluiría la construcción de un puerto fluvial de transferencia, dragado y reencausamiento de las aguas del Río Napo, y la construcción de un eje vial entre el Puerto de Manta y la hidrovía del Napo.

14. Por otra parte, el documento de diseño mencionó que, a pesar de haber sido declarada Reserva de la Biósfera hace casi 20 años, la RBY no contaba con una delimitación y zonificación establecida, ni un sistema de gestión que funcionara con regularidad, pese a que uno de sus objetivos principales constituye ser un modelo de ordenamiento territorial orientado por los preceptos del desarrollo sostenible. Asimismo, los centros poblados en el área de la Reserva enfrentaban problemas de degradación ambiental derivados de la falta de agua potable, saneamiento y disposición de residuos sólidos. Además, la gran mayoría de la población que vivía en la RBY se encontraba en condiciones de pobreza y extrema pobreza, mencionándose que los índices de pobreza alcanzaban entre el 67% y 83% de la población, los cuales eran mucho más altos que el promedio para Ecuador de 39%. Esto contribuía a que actividades que tienen consecuencias negativas para el medio ambiente, como el corte de leña y la caza de animales silvestres, resultaran fuentes de ingreso importantes en las comunidades rurales. En ese sentido, se destacó que muchas de las especies animales de la RBY se encontraban dentro de la Lista Roja de especies en peligro de la UICN. También se mencionó que las comunidades indígenas Waorani y Kichwas enfrentaban dificultades para dedicarse a sus actividades económicas tradicionales, lo que los obligaba a realizar actividades de subsistencia que en algunos casos ejercían presión sobre los recursos naturales.

15. Frente a estos problemas, se destacó la complejidad de una gestión integral del territorio de la RBY que permitiera afrontar los desafíos de asegurar medios de vida ambientalmente sostenibles a las comunidades que viven en ella, a la vez que mejorar la calidad ambiental de sus centros poblados. En este sentido, se destacó la existencia de numerosos intereses contrapuestos. Por un lado, en el suelo del Parque Nacional Yasuní existen reservas de petróleo crudo de aproximadamente 930 millones de barriles, equivalentes al 20% de las reservas petroleras de Ecuador. Por otra parte, existen en el área de la RBY diversas nacionalidades (principalmente Waorani, Kichwas y Achuar, grupos mestizos, y pueblos en aislamiento (Tagaeri y Taromenani) que, en su condición de pueblos originarios, formaban parte del patrimonio sociocultural tangible e intangible de la humanidad. A todo esto, se verificó la falta de armonización entre los planes seccionales de desarrollo de las provincias y municipios de la región y el Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní (PNY), así como debilidades de sostenibilidad financiera de las actividades de manejo y control del Parque y la Reserva.

### **c) Objetivos del Programa, componentes y acciones previstas**

16. De acuerdo a lo establecido en el documento de diseño, el objetivo principal del Programa sería apoyar la conservación y el manejo sostenible del patrimonio natural y cultural de la Reserva de la Biósfera del Yasuní (RBY). Las acciones a ser implementadas se organizaron en dos componentes:

- a) Implementación de políticas públicas nacionales y locales para la conservación y manejo de la RBY. Esto incluyó: (i) la gestión integral del territorio de la Reserva, (ii) el fortalecimiento de capacidades para reducir impactos negativos de las actividades económicas de gran escala, (iii) la política y estrategias nacionales de protección de los pueblos aislados, y (iv) la iniciativa del país de mantener el crudo en tierra.

- b) La gestión de la RBY desde un enfoque de conservación y manejo sostenible comunitario del patrimonio natural y cultural y de mejoramiento de la calidad ambiental. Esto incluyó: (i) desarrollar actividades productivas comunitarias ambientalmente sostenibles en la zona de amortiguamiento de la RBY, (ii) el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de la RBY (tanto en gobiernos seccionales como en comunidades), y (iii) el desarrollo de mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la RBY, con particular énfasis en el Parque Nacional Yasuni.

17. El primer componente se propuso enfrentar las carencias relacionadas con la gestión integral del territorio de la RBY y con las capacidades de controlar los potenciales impactos negativos de actividades económicas. Además, se propuso apoyar iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil que implicaran proteger patrimonios de la humanidad y alentar la construcción de instrumentos para enfrentar el cambio climático y avanzar en la construcción de un modelo económico post-petrolero. Mientras tanto, el segundo componente se propuso apoyar a las comunidades y gobiernos locales para construir medios de vida ambientalmente sostenibles y mejorar la calidad ambiental en centros urbanos y comunidades rurales. En estas actividades, tendrían gran énfasis las inversiones directas en las comunidades.

18. El documento de diseño presentó un marco de resultados detallado, incluyendo productos que se reunieron bajo dos grandes efectos directos. El primero de los efectos directos consistió en integrar las políticas de conservación del patrimonio natural y cultural y de calidad ambiental en los planes e inversiones regionales y locales de los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales en el área de la RBY. Bajo este efecto, se propusieron los siguientes cuatro productos: a) discusión, validación y ejecución de un plan integral de gestión del territorio para el desarrollo sostenible y conservación de la RBY, con los respectivos instrumentos de gestión; b) mejoramiento de capacidades de los actores nacionales y locales para controlar los impactos negativos de las actividades extractivas y económicas, en especial de gran escala (petrolera, maderera, agropecuaria, minera y turística); c) incorporación de política y estrategias nacionales de protección a los pueblos aislados en los planes y programas regionales; y d) difusión, promoción e implementación de la iniciativa de mantener el crudo en tierra.

19. El segundo de los efectos directos consistió en que las comunidades y gobiernos seccionales de la RBY implementarían iniciativas replicables para la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, de la biodiversidad y de mejoramiento de la calidad ambiental con enfoque participativo, agroecológico, de derechos, cultural y de género. Bajo este efecto, fueron propuestos cinco productos: a) ejecución de proyectos para construir medios de vida sostenibles en las comunidades de la RBY; b) fortalecimiento de capacidades de los actores locales y nacionales para la gestión ambiental de la RBY desde los enfoques de derechos, género e interculturalidad; c) establecimiento de un programa integrado de educación para el desarrollo sostenible y sociocultural para la conservación del patrimonio natural y cultural del área de la RBY, con enfoque de derechos, género e interculturalidad; d) fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales y provinciales en la RBY para la gestión ambiental; y e) desarrollo de mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la RBY, basados en la valoración de sus bienes y servicios ecosistémicos.

#### **d) Arreglos institucionales**

20. El agente administrativo del Programa sería el PNUD, a través de su Oficina de Fideicomisos de Donantes Múltiples (MDTF), la cual sería responsable de administrar la distribución de recursos al país, presentar los informes consolidados narrativos del Programa y financieros de las organizaciones participantes al Comité Directivo del Fondo ODM (el Coordinador Residente podría solicitar al MDTF la delegación de estas funciones), administrar los Memorandos de Entendimiento con las organizaciones de Naciones Unidas participantes y presentar informes periódicos consolidados al Comité Directivo del Fondo ODM.

21. A nivel del país, la ejecución del Programa estaría a cargo de agencias del Sistema de Naciones Unidas, y el Ministerio del Ambiente (MAE) sería la principal contraparte gubernamental. Los organismos de gestión previstos fueron el Comité Directivo Nacional (CDN), el Comité de Gestión del Programa (CGP) y la Unidad de Gestión del Programa (UGP).

22. El Comité Directivo Nacional (CDN) sería una instancia estratégica encargada de definir las políticas y los lineamientos para las actividades de los Programas del Fondo ODM, brindarles apoyo político, asesorar y aprobar planes de trabajo y presupuestos anuales, revisar y dar visto bueno a los informes de avance preparados por las respectivas UGPs, y sugerir acciones correctivas a problemas estratégicos y de implementación. El CDN estuvo compuesto por el Coordinador Residente, un representante de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y uno de AECID o su delegado/a.

23. El Comité de Gestión del Programa (CGP) tendría el rol de coordinación operativa del Programa, estando compuesto por un/a delegado/a del MAE, un/a delegado/a de cada organización participante y un delegado/a de AECID. Las principales funciones del CGP serían gestionar los recursos del Programa, alinear las acciones con las prioridades estratégicas del UNDAF, establecer la línea de base y mecanismos para reportar avances del Programa, conducir la preparación de la planificación anual y las estrategias de intervención conjunta, integrar planes de trabajo, presupuestos, informes y otros documentos del Programa, conducir los procesos de selección de personal y servicios mayores a US\$ 15,000, llegar a acuerdos sobre redistribuciones de fondos entre las agencias y revisiones presupuestarias, resolver problemas de gestión e implementación, identificar lecciones aprendidas y definir la estrategia de comunicación.

24. La Unidad de Gestión del Programa (UGP) apoyaría en la coordinación y gestión, estando a cargo de las actividades de planificación, supervisión, monitoreo y rendición de cuentas. Para ello, coordinaría con el MAE y con las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas, por medio de sus delegados/as designados para la coordinación de actividades. Además, ocuparía la Secretaría Ejecutiva del CDN y el CGP, encargándose de consolidar los informes narrativos de avance preparados por las diferentes agencias participantes. También sería responsable de la gestión de los fondos de la UGP, los que estarían integrados a las actividades del Programa implementados por el PNUD.

25. El establecimiento y funcionamiento de la UGP sería financiado por el PNUD mediante su presupuesto regular durante los dos primeros años (como se verá más adelante en el párrafo 37, estos arreglos fueron modificados durante la ejecución). Durante el tercer año, los costos serían cubiertos por el MAE, lo que se concibió como parte de la estrategia de transferencia gradual de los órganos del Programa a la contraparte nacional. Finalmente, la selección del Coordinador/a de la UGP sería realizada en el marco del CDN, y se intentaría que su relación contractual y el resto del equipo de la UGP fuera realizado directamente con la contraparte nacional.

26. El Coordinador Residente de la ONU ejercería el liderazgo estratégico dentro del equipo de Naciones Unidas de apoyo a los países, siendo responsable por facilitar la colaboración entre las organizaciones participantes, supervisar la ejecución del Programa, presidir las reuniones regulares del CDN, evaluar el progreso del Programa en base a los informes consolidados, y facilitar el seguimiento y evaluación permanente con respaldo del Fondo. Asimismo, el Coordinador Residente promovería la formación del CDN y del Comité de Gestión del Programa (CGP).

27. El socio principal del Programa sería el Ministerio del Ambiente (MAE), coordinando también con procesos impulsados por otros organismos estatales, mencionándose el Ministerio de Relaciones Exteriores, el entonces Ministerio de Minas y Petróleo (actualmente Ministerio de

Recursos Naturales no Renovables), el Ministerio de Turismo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU-, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador – CONCOPE- , y el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos - CODENPE). Además, se propuso que el Programa articularía a los gobiernos provinciales y municipales de las provincias de Orellana y Pastaza, y promovería la participación activa de organizaciones comunitarias de base, ONGs y personas destinatarias de la cooperación.

28. La ejecución de las acciones sería responsabilidad de instituciones del sistema de Naciones Unidas, incluyendo FAO, PNUD, PNUMA (que finalmente no participó del Programa), UNESCO, UNIFEM, UN-HABITAT y OMT. La FAO ejecutaría proyectos locales para la generación de medios de vida sostenibles en las comunidades que se encuentran en la RBY, en temas forestales, agrobiodiversidad, productos no maderables y manejo de cuencas, además de brindar asesoría técnica en políticas públicas forestales. El PNUD, con la asesoría especializada de PNUMA y la participación del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), apoyaría iniciativas para promover la equidad en el uso, acceso y gestión de los recursos naturales, por medio de proyectos comunitarios de manejo de la biodiversidad y la implementación de la política pública ambiental a nivel de gobiernos seccionales y el desarrollo de mecanismos financieros novedosos para apoyar la gestión de la RBY. UNESCO estaría a cargo de ejecutar acciones con actores locales para apoyar la conservación y uso sostenible de la RBY, de diseñar y ejecutar programas integrados de educación para el desarrollo sostenible, y de brindar asesoría para proteger el patrimonio natural y cultural de la reserva. UNIFEM y UN-HABITAB apoyarían la transversalización e inversiones en género y ordenamiento territorial, en tanto la OMT apoyaría proyectos piloto de turismo sostenible a nivel comunitario. Mientras tanto, la FAO, la OMT y PNUD promoverían la equidad en el uso, acceso y manejo de los recursos naturales, mediante la incidencia en las políticas públicas y acciones a nivel local y comunitario.

#### e) Manejo de los fondos

29. La tabla 1 presenta informaciones sobre el presupuesto propuesto en el diseño del Programa. El total previsto fue de US\$ 4 millones, siendo FAO y PNUD las agencias con mayor presupuesto (62.9% del total).

Tabla 1. Presupuesto del Programa Yasuní previsto en el diseño

Organización	Presupuesto (en dólares americanos)	%
FAO	1,426,414.39	35.7
PNUD	1,088,391.45	27.2
UNESCO	636,023.30	15.9
OMT	417,745.07	10.4
UNIFEM	303,030.84	7.6
UN HÁBITAT	128,394.95	3.2
	4,000,000.00	100.0

Fuente: Documento del Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera Yasuní firmado entre las partes e Informe Anual del Programa Conjunto 1 de enero 2009 - 31 de diciembre 2009.

30. Una vez aprobado el documento de Programa conjunto por el Comité Directivo del Fondo ODM, la Secretaría del Fondo entregaría los recursos a la oficina MDTF del PNUD, la cual actuaría como agente financiero. Al ser recibida la programación del primer año, éste entregaría los fondos necesarios para la ejecución del primer año a las Sedes de cada organización participante, la cual a su vez entregaría los recursos a su oficina en Ecuador, sin pasar por la oficina del PNUD en Ecuador. Cada OP podría decidir sobre los arreglos a emplear en la ejecución, y debería entregar un informe financiero certificado hasta el 31 de marzo de cada año.

31. En el caso de FAO, UNESCO y OMT, la modalidad de ejecución sería la administración y ejecución directa de los fondos, en coordinación con el MAE. UNIFEM administraría y ejecutaría directamente los fondos a través de contrapartes, a través de contratos, convenios u otros instrumentos legales. Mientras tanto, UNHABITAT ejecutaría los fondos a través del PNUD, bajo sus normas y procedimientos. El PNUD emplearía la ejecución directa, empleando sus políticas, normas, procedimientos y regulaciones, mientras que para las inversiones directas en el terreno usaría el mecanismo del Programa de Pequeñas Donaciones.

32. Los desembolsos siguientes serían realizados anualmente, de acuerdo a la programación de actividades, y serían realizados bajo la condición de que se hubiera comprometido más del 70% de los fondos desembolsados del primer año.

33. Las organizaciones participantes acordaron una tasa de 6% para la recuperación de sus costos indirectos. Los costos de funcionamiento de la Unidad de Gestión del Programa, que incluyen los honorarios de un Coordinador y un Asistente Administrativo, gastos operativos y de logística, serían cubiertos por un monto independiente del PY, correspondiendo a recursos propios del PNUD durante los primeros dos años.

#### **f) Comunicación, seguimiento y evaluación**

34. Para las actividades de seguimiento, el documento de diseño del Programa previó que el CGP y la UGP realizarían un taller de arranque en el que se definiría el plan operativo. El monitoreo estaría a cargo del CDN y contaría con el apoyo de la UGP, la cual organizaría el sistema de monitoreo, que se enfocaría sobre las contribuciones de cada organización participante al programa conjunto.

35. Para las actividades de comunicación, el documento de diseño previó que UGP se encargaría de acordar junto al CGP la estrategia de comunicación del Programa, la cual enfatizaría en su promoción y la de sus logros. Para este rubro, las organizaciones participantes aportarían el 1% del total de sus presupuestos.

### **B. Descripción detallada de su evolución**

#### **a) Aspectos generales**

36. La ejecución del Programa comenzó el 1 de abril de 2008, por lo que se aproximaba a los dos años de vida al momento de realizarse la evaluación. De acuerdo con los datos del Informe Anual 2009 preparado por la Coordinación de la UGP, el Programa había comprometido US\$ 1,590,986 hasta el 31 de diciembre de 2009, lo que representa el 85.1% de los recursos previstos para el primer año y el 39.8% del total presupuestado para el Programa (ver tabla 1). En términos porcentuales, el mayor avance en la ejecución presupuestal se dio en UN HABITAT y UNIFEM, seguidos de UNESCO y FAO, siendo los menores porcentajes en OMT y PNUD.

Tabla 2. Programa Yasuní - Presupuesto previsto para el primer año y recursos gastados hasta el momento de realizarse la evaluación.

	Presupuesto	Gasto	saldo	% gastado
FAO	771,518.39	661,834.00	109,684.39	85.78
PNUD	606,132.01	497,249.28	108,882.73	82.04
UNESCO	205,004.94	186,145.56	18,858.38	90.80
OMT	142,346.04	101,651.98	40,694.06	71.41
UNIFEM	113,106.00	113,106.00	0.00	100.0
UN HABITAT	31,000.00	31,000.00	0.00	100.0
TOTAL	1,869,106.38	1,590,986.82	278,119.56	85.12

Fuente: Informe Anual 2009 del Programa Yasuní

37. Para la gestión del Programa, se formaron las estructuras previstas en el diseño, incluyendo el Comité Directivo Nacional, el Comité de Gestión del Programa y la Unidad de Gestión del Programa. En el caso de la UGP, estuvo conformada por un Coordinador y un Asistente Administrativo dependientes del PNUD, y coordinadores (denominados “puntos focales”) que fueron contratados por cada una de las organizaciones participantes (UNWTO, UNIFEM, UNESCO, UN-HABITAB, y FAO). En marzo de 2009, los Representantes Residentes de las agencias participantes acordaron separar las funciones de coordinación y punto focal del PNUD, comprometiéndose a cofinanciar el cargo de Coordinador de la UGP a partir del segundo año del Programa.

38. Al realizarse la evaluación, el cargo de Coordinador se encontraba vacante desde hacía cinco meses, siendo ocupado en forma interina por el coordinador o “punto focal” de las acciones del PNUD. Asimismo, UNESCO no contaba con “punto focal” desde hacía varios meses. Además del punto focal, las organizaciones participantes (OP) contaron con otros técnicos para el trabajo con el Programa, siendo más numeroso el equipo que trabajó contratado por la FAO, debido a que fue la OP que realizó mayores acciones directas en las comunidades. Dada la interagencialidad de la UGP, ésta se reúne una vez al mes para coordinación, reporte y programación de actividades mensuales. El Programa montó una oficina en la ciudad de Francisco de Orellana, siendo administrada por la Coordinación de la UGP.

39. Como estaba previsto, la contraparte oficial en la ejecución del PY fue el Ministerio del Ambiente, aunque se produjeron frecuentes cambios en la localización del Programa dentro de esa institución. Desde abril hasta noviembre de 2008, la contraparte oficial del PY fue la Subsecretaría de Planificación del MAE, siendo a partir de diciembre de 2008 la Dirección Regional de Sucumbíos de ese ministerio y posteriormente el Plan de Medidas Cautelares. Poco



antes de iniciarse la fase de campo de la evaluación, se designó como Director/a Nacional del Programa a la Dirección Nacional de Biodiversidad.

40. A nivel local, el Comité de Gestión de la Reserva de Biósfera Yasuní (CGRBY) fue la contraparte local más importante del PY. El CGRBY es una plataforma pública-privada que aglutina a más de 100 instituciones del ámbito de la RBY con un Directorio provisional conformado por representantes de 10 instituciones.

41. Hasta el momento de realizarse la evaluación, el Programa no había recibido aun el desembolso de los recursos del segundo año. Esto se debió, en primer lugar, al retraso en la ejecución, lo que ocasionó que se demorara más allá del año para lograr que el 70% de los fondos programados para el primer año fueran comprometidos, lo cual resultaba una condición para el desembolso de los recursos del segundo año. Una vez logrado este nivel de ejecución, se produjo una demora significativa en la tramitación de la solicitud de fondos al Fondo ODM, lo que se debió en parte a las dificultades de reunir a los miembros del CDN. Al momento de la evaluación, se había logrado finalmente tramitar la solicitud y enviar los documentos de soporte al Fondo ODM, incluyendo el programa de actividades y presupuesto previsto para ser realizado con los fondos del segundo año. A partir de estos avances, se esperaba que los fondos hubieran sido desembolsados por el Fondo ODM a finales del mes de abril.

## **b) Principales acciones y productos**

42. A continuación se presentan las principales acciones realizadas por el Programa hasta el momento de realizarse la evaluación. Las mismas se organizan en función de los productos previstos en el diseño del Programa.

43. Componente 1. Implementación de políticas públicas nacionales y locales para la conservación y manejo de la RBY. Dentro de las acciones previstas bajo este componente, se realizaron las siguientes acciones:

Producto Conjunto 1.1. Un plan integral de gestión del territorio consensuado y en ejecución para el desarrollo sostenible y conservación de la RBY, con los respectivos instrumentos de gestión, ha sido discutido, validado y ejecutado.

- a) Línea de base de la RBY. Esta actividad ocupó los primeros meses del Programa, siendo responsabilidad de la FAO, siendo realizada en base a la revisión y sistematización de indicadores estadísticos, de estudios e investigaciones, y el levantamiento de información primaria por medio de talleres y encuestas. Las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas definieron en forma conjunta los indicadores e informaciones a ser recogidas por la línea de base, así como de la revisión del documento producido. La línea de base proporcionó información sobre procesos, percepciones y estadísticas de la RBY, incluyendo aspectos ambientales, sociales, económicos, institucionales y de gestión comunitaria, y los enfoques transversales de Interculturalidad, Equidad, Género, Participación Ciudadana, Garantía de Derechos, Corresponsabilidad y Articulación Estratégica con el Desarrollo Regional. .
- b) Elaboración de un estudio para orientar el ejercicio de una gobernanza eficiente en la RBY sobre la base de los principios fundamentales del Desarrollo Sostenible. Esta actividad fue realizada por una consultoría técnica contratada por UNESCO.
- c) Elaboración participativa de estatutos y lineamientos de un Plan Estratégico del Comité de Gestión de la Reserva de la Biósfera Yasuní (CGRBY). Estos trabajos fueron responsabilidad de UNESCO, siendo finalizados en 2008.

- d) Aprobación por el Ministerio del Ambiente del Acuerdo Ministerial No. 168 del 13 de Noviembre de 2008, el cual reconoce jurídicamente a las Reservas de Biosfera declaradas y por declararse en Ecuador. A partir de ello, el Comité de Gestión de la Reserva de la Biósfera Yasuní (CGRBY) podrá obtener su personería jurídica, la cual se encontraba en trámite a nivel del MAE al realizarse la evaluación. Esta actividad fue responsabilidad de UNESCO.
- e) Elaboración de una propuesta de delimitación, zonificación y ordenamiento territorial de la RBY. Esta trabajo fue responsabilidad de UNESCO y UN HABITAT, contratándose para su ejecución a una consultoría especializada. El proceso incluyó instancias de participación, siendo una propuesta preliminar socializada y validada por el Directorio Ampliado del Comité de Gestión del RBY en un taller realizado en Coca en julio de 2009, en el cual estuvieron presentes autoridades locales y delegados de gobiernos seccionales, autoridades y delegados de comunidades indígenas, instituciones del gobierno central (MAE, SENPLADES, Ministerio de Turismo, Fuerzas Armadas), ONG, universidades y agencias internacionales. Esto permitió realizar un afinamiento de la propuesta y definir mecanismos generales para su socialización, la cual será realizada en los próximos meses.

Producto Conjunto 1.2. Capacidades mejoradas de los actores locales y nacionales para controlar los impactos negativos de las actividades extractivas y económicas sobre todo de gran escala (petrolera, maderera, agropecuaria, minera y turística en el PNY).

- a) Edición de manuales y CD's para capacitación del Sistema Informático de Control Forestal y elaboración de un plan de capacitación sobre control forestal. Estas acciones continúan en proceso y fueron responsabilidad de la FAO, siendo realizadas junto al MAE.
- b) Elaboración de un documento base de nueva Ley Forestal. Hasta el momento, el documento había sido trabajado al interior del MAE, y en los próximos meses sería socializada y discutida con el objetivo de lograr su aprobación, la cual se estima que podría producirse en el curso del primer semestre de 2011. Esta actividad fue responsabilidad de la FAO, realizándose junto a la Dirección Forestal del MAE.
- c) Elaboración de un diagnóstico detallado de la actividad turística en la ribera media y baja del Río Napo (territorios Kichwa y Colono), las riberas del Tiputini, Shiripuno, Cononaco y Tiwino (territorio Waorani), y en la Zona Intangible Tagaeri – Taromenane (ZITT). Este trabajo fue responsabilidad de la OMT, siendo un insumo fundamental para la elaboración de códigos de conducta de turismo sostenible para empresas y operadoras turísticas que trabajan en la RBY, trabajo que se extenderá hasta el final del Programa, en concordancia con el Plan de Manejo del PNY, la RBY y la zona ITT. En el curso de estas acciones, se logró el compromiso del MINTUR, MAE, gobiernos locales, comunidades locales y operadores turísticos de apoyar y aplicar mecanismos de regulación turística en la RBY.
- d) Preparación y ejecución de la primera fase de una estrategia de comunicación para prevenir delitos ambientales en la RBY. Esta actividad se integra a la campaña de prevención del tráfico de carne silvestre, tala ilegal e irregularidades en los procesos de calidad ambiental. Estas tareas fueron responsabilidad del PNUD, con la participación de UNESCO, UN HABITAT y UNIFEM, siendo realizadas por las Direcciones Regionales de Sucumbíos, Orellana y Pastaza (esta última desde fines de 2009) del MAE.

Producto Conjunto 1.3. La Política y las estrategias nacionales de protección a los pueblos en aislamiento voluntario han sido incorporadas en los planes y programas regionales.

- a) Organización de un Encuentro Regional sobre "Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y El Gran Chaco, un aporte de Ecuador para la construcción de una política

regional”, realizado en las ciudades de Francisco de Orellana y Quito, con la participación de expertos de Ecuador, Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú. Esta actividad fue responsabilidad del PNUD, siendo realizada con el Plan de Medidas Cautelares del MAE, en el marco de acciones para promover mecanismos de diálogo y acuerdos para armonizar marcos regionales de protección de pueblos aislados en países amazónicos. Al momento de la evaluación, se habían sistematizado y editado las memorias del encuentro regional, faltando su diagramación y publicación.

Por otra parte, el apoyo del Programa a la formulación, validación y difusión del modelo Yasuní-ITT (ver el Producto Conjunto 1.4) contribuyó a la promoción de la necesidad de proteger los derechos de los Pueblos Indígenas Aislados.

Producto Conjunto 1.4. La iniciativa de mantener la reserva de crudo en tierra es difundida, promovida e implementada a nivel regional, nacional e internacional.

- a) Apoyo a la conceptualización y construcción del modelo de la Iniciativa Yasuní ITT del Gobierno de Ecuador para mantener sin explotar el petróleo existente en el territorio de la RBY. Esto resultó responsabilidad del PNUD, contratándose a un equipo de expertos que estuvo a cargo de i) revisar la consistencia del modelo frente a los fundamentos de la microeconomía neoclásica; ii) analizar su pertinencia frente a la normativa jurídica nacional e internacional; iii) examinar las oportunidades que tendrían los instrumentos financieros del modelo dentro de los mercados voluntarios de Carbono; y, iv) revisar la pertinencia de la propuesta de constitución del fondo de fideicomiso que estaría a cargo de la administración de los recursos. Adicionalmente, el PNUD financió la preparación y edición del documento-resumen del modelo que está siendo circulado ante la comunidad internacional, el que se encuentra disponible en Español, Inglés, Francés y Alemán.

Producto Conjunto 2.1. Proyectos comunitarios para construir medios de vida sostenible en las comunidades de la RBY han sido ejecutados.

- a) Contratación de dos consultorías para analizar la factibilidad financiera, técnica, ambiental y social de acciones amigables con el medio ambiente que consistieron en zocriaderos (manejo de fauna silvestre) y laboratorio de alevines de especies amazónicas (replamamiento de cursos naturales de agua con especies nativas de peces). Los estudios se encontraban en curso al momento de la evaluación, habiendo sido finalizados borradores de informes. Además, se habían preparado Términos de Referencia para contratar un estudio de factibilidad de la reproducción y cría de Mayón. Estas acciones fueron responsabilidad de la FAO.
- b) Elaboración de cuatro estudios sobre género para conocer la participación de hombres y mujeres en las comunidades en la generación de ingresos e iniciativas locales, así como su conocimiento y manejo de especies forestales no maderables, agrobiodiversidad y recursos hídricos. Estos estudios fueron realizados por UNIFEM y FAO, enfocándose la primera en el enfoque de género y la segunda en el conocimiento y manejo de especies forestales no maderables, agrobiodiversidad y recursos hídricos.
- c) Selección de 17 comunidades (sobre un total de 140 comunidades y/o asociaciones registradas en el área de la RBY) e implementación en ellas de talleres de identificación y selección de emprendimientos productivos y microempresariales. Esta actividad fue realizada por la FAO, con la asesoría de UNIFEM, la que sirvió para aplicar el principio de discriminación positiva de género para las organizaciones de mujeres de la RBY.
- d) Elaboración de Planes de Inversión Comunitarios en 16 comunidades, capacitación a sus organizaciones para la identificación y ejecución de actividades económicas ambientalmente sostenibles, y ejecución en 14 de las comunidades de proyectos

agropecuarias, forestales y de biodiversidad. Además, se inició el proceso para la implementación de sistemas de post-cosecha para maíz y cacao en dos comunidades de la ribera del Napo. Estas acciones fueron realizadas por la FAO, estando previsto que el apoyo a las comunidades continúe hasta el final del Programa.

- e) Preparación de un convenio para el manejo financiero del fondo de crédito con CODESARROLLO (entidad financiera nacional con alto grado de aceptación en el territorio de la RBY). Mediante el fondo de crédito, se pretende proporcionar créditos blandos a socios y socias de las comunidades de la RBY para replicar actividades productivas y micro empresariales iniciadas por la FAO. Se elaboró el reglamento de crédito y se comenzó a promover la creación de cajas de ahorro y crédito comunitario. La puesta en marcha del crédito experimentó un atraso porque el convenio debió ser revisado, preparado y formado por la Oficina Regional de la FAO en Santiago de Chile, lo que se informó que estaba próximo a concretarse al realizarse la evaluación.
- f) Organización de una mesa de trabajo con actores del turismo y la conservación y actividades de coordinación tendientes a complementar esfuerzos técnicos y financieros para la realización del estudio de mercado para la RBY, así como el ordenamiento de la cooperación y apoyo a proyectos, redes o asociaciones turísticas con base local. Esto se enmarca en la iniciativa de contribuir a convertir a la RBY en un destino turístico, bajo un enfoque de turismo sostenible. Esta actividad se encuentra en proceso y continuará en los próximos meses, siendo responsabilidad de OMT
- g) Apoyo a un proyecto ya existente y exitoso de turismo comunitario en territorio Waorani, fuera de la Zona Intangible. A ello se agrega la identificación de otros cuatro que se encuentran en fase de formulación y uno más que se identificó y está en fase de prediseño. Estas actividades fueron responsabilidad de OMT.

Producto Conjunto 2.2. Capacidades de los actores locales y nacionales para la gestión ambiental de la RBY han sido fortalecidas desde los enfoques de derechos, de género e interculturalidad.

- a) Análisis del grado de conocimiento y aplicación de los enfoques de género, derechos e interculturalidad en organizaciones locales y regionales (AMWAE, NAWE, FCUNAE y FOCAO). Estas tareas fueron responsabilidad de UNIFEM.
- b) Convenio con el Gobierno Municipal de Francisco de Orellana para proporcionar asistencia técnica sobre transversalidad de género. A través de este convenio, el Programa trabajó en el fortalecimiento de capacidades de las mujeres de la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCUNAE) y la Federación de Organizaciones Campesinas de Orellana (FOCAO).

Producto Conjunto 2.3. Programa integrado de educación para el desarrollo sostenible y sociocultural para la conservación del patrimonio cultural y natural del área de la RBY, con enfoque de derechos, género e interculturalidad ha sido establecido.

- a) Apoyo a análisis situacional y capacitación de 50 docentes y 30 promotores comunitarios en educación para el desarrollo sostenible, incluyendo conformación de equipo técnico de capacitación, diseños curriculares y de módulos de capacitación, y ejecución actividades de capacitación.

Producto Conjunto 2.4. Capacidades de los Gobiernos municipales y provinciales de la RBY han sido fortalecidas para la gestión ambiental. Las acciones bajo este producto conjunto fueron responsabilidad del PNUD.

- a) Implementación de un diagnóstico de necesidades de capacitación necesarias para mejorar la gestión ambiental en cinco Gobiernos Autónomos Descentralizados y elaboración de una propuesta de capacitación para sus funcionarios. La puesta en práctica de la propuesta se plantea para luego de ser recibidos los fondos del segundo año.
- b) Análisis inicial de la legislación ambiental local en la RBY.
- c) Implementación de estudio para apoyar la armonización de los planes de gestión ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con el Plan Nacional del Buen Vivir. Se prevé la posible ejecución de otras intervenciones en conjunto con SENPLADES, una vez que sean desarrollados instrumentos legales establecidos por la nueva Constitución, como el Código Ambiental y la Ley de Bosques.
- d) Aprobación de seis proyectos de mejora de la calidad ambiental de comunidades, en alineamiento con políticas de gestión ambiental de los gobiernos locales. Estos proyectos están siendo implementados bajo el mecanismo PPD.

Producto Conjunto 2.5. Mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la RBY, basado en la valoración de sus bienes y servicios ecosistémicos han sido desarrollados. Las acciones bajo este producto fueron responsabilidad del PNUD.

- a) Elaboración de un inventario de bienes y servicios ecosistémicos cuya conservación está a cargo de las comunidades.
- b) Preparación de un estudio sobre los mecanismo financieros gestionado por los gobiernos seccionales para el reconocimiento financiero y no financiero de beneficios ambientales generados por comunidades al conservar bienes y servicios ecosistémicos establecido y puesto en marcha en 2008.
- c) Elaboración de seis proyectos pilotos de reconocimiento financiero y no financiero a comunidades que conservan bienes y servicios ecosistémicos que generan beneficios a terceros (conservación de fuentes de agua, mantenimiento de la agro-biodiversidad nativa) acompañados técnicamente y ejecutados por las comunidades en 2010.

### **3. Niveles de análisis: criterios y preguntas de evaluación**

44. Esta sección trata sobre la evaluación del Programa en cuatro niveles: diseño, procesos, resultados y país. Para cada uno de ellos, se responden preguntas definidas en los Términos de Referencia de esta evaluación

#### **A. El diseño del Programa**

45. A continuación se analiza la medida en que los objetivos, estrategias y acciones propuestas por el diseño del Programa fueron coherentes con los problemas de los beneficiarios, así como las necesidades, prioridades y políticas públicas en Ecuador. Las interrogantes que guiaron el análisis fueron las siguientes: Fue clara la conceptualización del problema (ambiental y humano) que se intentó resolver? Respondió el Programa Conjunto a las necesidades ambientales y socioeconómicas de la población en su área de actuación? Cuál sería el papel del Programa en contribuir a la solución de los problemas y cobertura de las necesidades observadas? En qué medida fueron considerados los enfoques de sostenibilidad ambiental, derechos, género e interculturalidad en el diseño del programa?

46. La revisión del documento de diseño del Programa Yasuní, así como la de documentos e informes sobre las políticas gubernamentales en Ecuador y las visitas y entrevistas realizadas durante la fase de campo de la evaluación, permitieron concluir que el diseño del Programa Yasuní fue muy pertinente en relación a los problemas de la RBY y de las comunidades que viven en ella. La conceptualización de los problemas fue clara, destacándose la consideración de la complejidad y multiplicidad de factores que inciden en el deterioro ambiental de la RBY, la existencia de diversos intereses contrapuestos, las diferentes instituciones gubernamentales que inciden sobre la vida de la RBY, y la propuesta de soluciones a distintos niveles, incluyendo las políticas públicas y las comunidades que viven en ella (ver sección anterior). Los objetivos del Programa fueron planteados con claridad y las acciones y resultados propuestos por los componentes fueron coherentes con los problemas identificados.

47. Los resultados propuestos en el diseño del Programa respondieron a las necesidades de la población en la RBY. Varios de los resultados propuestos a nivel de políticas públicas beneficiarían a toda la población que vive en el área, mientras que las acciones directas en comunidades atacaron problemas concretos de deterioro ambiental y de necesidades de generación de medios de vida sostenibles en las comunidades rurales en las que se actuó y la generación de medios de vida sostenibles en comunidades rurales que contribuirían a reducir la caza de fauna silvestre y el deterioro ambiental en general. Algunas acciones beneficiarían específicamente a pueblos aislados. De esta forma, el Programa planteó algunos resultados muy ambiciosos que contribuirían de manera sustantiva al mejoramiento de la gestión de la RBY y el uso sostenible de los recursos existentes. Entre estos entre se destacan la delimitación y zonificación de la RBY, la generación de un marco para su ordenamiento territorial, la elaboración de una nueva Ley Forestal, el apoyo al desarrollo de un sistema descentralizado de control forestal, el fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales para la gestión ambiental, y la consolidación del Comité de Gestión de la RBY. Adicionalmente, se plantearon acciones muy innovadoras, como el apoyo a la construcción de la Iniciativa Yasuní ITT para crear un mecanismo de compensación que permita mantener sin explotar el petróleo en la zona ITT.

48. Asimismo, merece destacarse que el Programa puso un gran énfasis en la consideración de los enfoques de transversalidad de género, interculturalidad y derechos, así como en la sostenibilidad ambiental. En efecto, el Programa consideró estos enfoques en todas sus productos y resultados, y además planteó acciones específicas en esos temas, entre los que pueden mencionarse contribuir a incorporar la política y estrategias nacionales de protección a los pueblos aislados a los planes y programas regionales, y a fortalecer el tratamiento del tema de género por gobiernos municipales.

49. La concepción del Programa estuvo alineada con las prioridades del Gobierno de Ecuador, habiendo una fuerte apropiación en su fase de diseño por parte del Ministerio del Ambiente. En efecto, el MAE tuvo una participación activa desde la preparación de la Nota Conceptual, aportando propuestas concretas que resultaron la base del Programa eventualmente aprobado. Lamentablemente, como se explicará en mayor detalle más adelante, la apropiación por parte del MAE fue muy baja durante la ejecución.

50. En cuanto a la participación de gobiernos y entidades locales no gubernamentales, el diseño incluyó un levantamiento de informaciones en la zona de la RBY, entre lo cual se cuentan consultas gobiernos y organizaciones locales, como el CGRB. Sin embargo, su participación en la formulación se limitó a proporcionar informaciones y opiniones, por lo que solamente contaron con informaciones más concretas sobre las características del Programa una vez iniciada la ejecución.

51. Las informaciones recogidas durante la evaluación permitieron verificar que el diseño continúa siendo pertinente, a pesar de los cambios en el contexto de políticas públicas en Ecuador. En particular, el Programa es coherente con las propuestas contenidas en el Plan

Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, las cuales surgen de la nueva Constitución aprobada en setiembre de 2008. En este sentido, las acciones propuestas por el Programa son coherentes con algunas de las estrategias de cambio definidas para el período 2009-2013, en particular las de “Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario”, y de “Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización”.

52. En la primera de estas estrategias, se establecen cinco ejes de trabajo: a) considerar el patrimonio natural en su conjunto, la conservación y un manejo efectivo y coherente de los espacios naturales, especialmente las áreas protegidas, valorando su alta diversidad; b) prevenir y enfrentar la contaminación de los espacios terrestres, acuáticos y atmosféricos de las zonas urbanas, rurales y marinas; c) incorporar una visión de aprovechamiento económico, a la vez que contemplando los niveles de corresponsabilidad con los efectos ambientales macro, a través de políticas públicas de mitigación de impactos ambientales y de alternativas nuevas como la Iniciativa Yasuní – ITT; d) la obligación del Estado y la población de mantener el ciclo vital del agua, su cantidad y calidad, su distribución equitativa priorizando el consumo humano, aprovecharla con responsabilidad y garantizar su calidad ambiental; y e) impulso al turismo de naturaleza y especialmente comunitario.

53. Mientras tanto, la segunda de las estrategias mencionadas propone propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, promover el Buen Vivir en los territorios rurales, consolidar la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, la descentralización, desconcentración y fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación en los territorios, y el poder ciudadano y protagonismo social.

54. Además, puede afirmarse que el Programa Yasuní se relaciona con todos los “Objetivos Nacionales para el Buen Vivir” definidos en el Plan Nacional para el Buen Vivir: 1) auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad, 2) mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, 3) mejorar la calidad de vida de la población, 4) garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable, 5) garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana, 6) garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas, 7) construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común, 8) afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad, 9) garantizar la vigencia de los derechos y la justicia, 10) garantizar el acceso a la participación pública y política, 11) establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, y 12) construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

55. Al mismo tiempo que mostró las fortalezas antes mencionados, el diseño del Programa tuvo algunas debilidades:

- a) No se previó un período de arranque para actividades como la selección y contratación de personal, instalación de oficina y adquisición de equipamientos básicos. Estas actividades normalmente consumen los primeros meses de la ejecución en cualquier programa o proyecto.
- b) No se definieron arreglos específicos para el financiamiento y gestión de los fondos para actividades esenciales, como las funciones de seguimiento y evaluación, comunicación y el funcionamiento de la oficina del Programa en Coca. Por lo tanto, se asumió que las diferentes organizaciones participantes contribuirían con sus fondos para financiar estas actividades. La experiencia mostró que las organizaciones participantes debieron negociar los aportes para crear un fondo común y decidir las responsabilidades de su gestión, lo que mostró ser complicado y demandar cierto tiempo.
- c) No fue considerada la debilidad organizativa de las comunidades y la relación de paternalismo que muchas de ellas han establecido con las empresas petroleras. De esta

forma, aunque el Programa planteó acciones directas en las comunidades para promover medios de vida sostenibles, no previó actividades de fortalecimiento de la organización. La experiencia en la ejecución mostró que la debilidad organizativa dificultó la participación más amplia de las comunidades en las actividades del Programa, y además, podría poner en riesgo la viabilidad de iniciativas grupales promovidas, como por ejemplo la operación y mantenimiento de infraestructura productiva construida. Como consecuencia, podría afectar negativamente la sostenibilidad de la infraestructura y de resultados obtenidos con las comunidades. Para prevenir este problema, la FAO se proponía realizar acciones específicas de fortalecimiento organizativo en las comunidades durante el próximo año del Programa, para lo cual se encontraba contratando a un técnico especializado que trabajaría en este tema.

- d) No se previeron arreglos para asegurar la sustentabilidad del Programa, ni de actividades o productos que por el corto tiempo disponible precisarían de apoyos complementarios luego de terminado el Programa para poder asegurar su éxito. Entre los productos que podrían verse afectados, en caso de no existir apoyos complementarios luego de terminado el Programa, se podría mencionar la viabilidad de infraestructura productiva financiada por el Programa o el buen funcionamiento del crédito a ser proporcionado a las comunidades, los cuales precisarían de asistencia técnica. El Programa previó que el Coordinador sería contratado directamente por el MAE a partir del tercer año, lo que promovería que ese ministerio fuera incorporando las funciones del Programa. Sin embargo, no existen de momento perspectivas de que esto ocurra, y en todo caso la sola contratación del Coordinador por el MAE no aseguraría que también se adoptara la ejecución de actividades del Programa.
- e) Finalmente, la experiencia de la ejecución sugiere que algunos resultados planteados en el diseño del Programa fueron excesivamente ambiciosos, teniendo en cuenta el período de ejecución de tres años. En particular, los resultados que tienen relación con las políticas públicas requieren procesos de discusión y negociación que son necesariamente lentos y están sujetos a riesgos diversos. Asimismo, la experiencia existente en Ecuador y otros países con proyectos similares que promueven medios de vida sostenibles y crédito en comunidades rurales, sugiere que se requieren períodos de tiempo mucho mayores de tres años para lograr cambios en actitudes de los beneficiarios, la adopción de nuevos sistemas de producción y tecnologías, y la maduración de inversiones.

## **B. Nivel de Procesos**

56. Esta sección trata sobre la medida en que los recursos e insumos del Programa (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados. Las interrogantes que guiaron el análisis fueron las siguientes: en qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión contribuyeron a generar los productos y resultados previstos? En qué medida coordinaron acciones las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil, y cuál es el rol de las diferentes instancias internas del SNU en esto? ¿Existen mecanismos de coordinación eficientes para evitar sobrecarga en las agencias, las contrapartes y los beneficiarios? ¿Existen diferentes ritmos en la implementación de los diferentes componentes del programa conjunto? ¿Se comparten metodologías de trabajo, instrumentos financieros, etc., entre agencias y entre Programas Conjuntos? ¿En qué medida el Programa ha aportado a la creación/fortalecimiento de espacios de coordinación de las acciones del Gobierno?

57. Como se describió anteriormente, los principales elementos del modelo de gestión del Programa Yasuní incluyeron la ejecución de acciones por parte de organizaciones del sistema de Naciones Unidas (FAO, PNUD, UNESCO, UNIFEM, UN-HABITAT y OMT), la actuación del



PNUD como agencia líder, la actuación del Ministerio del Ambiente como contraparte nacional, y la existencia de tres estructuras de gestión: la Unidad de Gestión del Programa, el Comité de Gestión del Programa y el Comité Directivo Nacional. La ejecución por agencias de Naciones Unidas permitió que éstas aportaran conocimientos técnicos generados en el contexto internacional útiles para los objetivos y acciones propuestas en el PBY.

58. Como fue explicado en la sección anterior, el Programa ha experimentado un atraso en la ejecución de acciones en relación al cronograma previsto. Esto se debió en parte a que los primeros seis a ocho meses de la ejecución se destinaron a actividades típicas del arranque de un programa o proyecto, como ser la estructuración de la UGP, contratación de personal, adquisiciones de equipamientos, instalación de oficinas, a lo que se suma la implementación de la línea de base. El tiempo ocupado por estas actividades no estuvo previsto en el diseño del Programa.

59. El retraso en la ejecución, sin embargo, no se explica exclusivamente por estas actividades iniciales realizadas por el Programa. Otras razones importantes fueron las siguientes: a) la centralización y lentitud de normas y procedimientos de varias de las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas; b) las dificultades que enfrentaron las organizaciones participantes para el trabajo conjunto, las que se debieron en parte a diferentes procedimientos administrativos y financieros, junto a la falta de experiencia de trabajo conjunto; c) el contexto político, en particular el proceso de aprobación de una nueva Constitución en Ecuador, y sus consecuencias sobre la definición de nuevas prioridades de política pública; también se produjeron otros procesos electorales (referéndum y elección de asambleístas en 2008, elecciones generales y seccionales en 2009) que afectaron la ejecución del programa; y d) características de la evolución del contexto institucional público, en particular la alta rotación de personal (especialmente en el MAE, principal contraparte gubernamental del Programa), lo que afectó el ritmo de implementación. Cabe mencionar también que, al ser el Programa Yasuní uno de los primeros programas conjuntos apoyados por el Fondo ODM, no se contó al inicio de su ejecución con un paquete completo de instructivos.

60. La centralización, lentitud y rigidez de normas y procedimientos de las organizaciones participantes se constituyó en un problema estructural que resultó prácticamente imposible de resolver a través de los organismos de gestión del Programa. El propio desembolso de los fondos para el primer año del Programa realizado por el Fondo ODM a las organizaciones se efectuó a través de las sedes centrales, y en algunos casos (por ejemplo FAO y UNESCO), se verificó una demora de tres meses entre el desembolso y la recepción de los fondos por las oficinas de ambas organizaciones en Quito. En varias de las organizaciones, contratos realizados para la ejecución de acciones debieron ser revisados, aprobados y firmados en las sedes centrales u oficinas regionales respectivas, en lugar de las oficinas en Quito. Estas demoras afectaron negativamente la capacidad de implementar acciones en tiempo y forma.

61. Otra cuestión que se vio afectada por el problema anterior fue el manejo de fondos en conjunto para el funcionamiento de la oficina del Programa en Coca y de la puesta en práctica de funciones planteadas para la UGP, como seguimiento y evaluación y comunicación. El manejo de esta "caja común" no fue debidamente previsto en el diseño. Como consecuencia, las organizaciones participantes debieron acordar durante la ejecución sobre qué agencia manejaría la "caja común", lo cual llevó al cuestionamiento sobre el posible cobro de costos administrativos por la agencia encargada de manejar esa "caja común", dado que esa agencia estaría cobrando esos costos administrativos dos veces. En el caso de la sede del Programa en Coca, el problema se resolvió por medio de la designación de la FAO como responsable del manejo de los fondos comunes necesarios para el funcionamiento de la misma, para lo cual la FAO cobró por concepto de gastos administrativos. Para el caso de los gastos comunes que se enfrentarán en el futuro para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación y de las funciones de comunicación, la evaluación verificó que potenciales desacuerdos en torno a los costos de administración podrían convertirse en un obstáculo importante.

62. En cuanto a las dificultades del trabajo conjunto, éstas se explican en buena medida por la falta de experiencia en el mismo en programas de las características del Programa Yasuní, en el que estuvieron involucradas una gran cantidad de agencias. La experiencia mostró que los principales problemas del trabajo conjunto fueron las diferencias en normas y procedimientos, las visiones divergentes en algunos temas puntuales, y las preocupaciones sobre la posible pérdida de autonomía e identidad. Las diferencias en normas y procedimientos se derivan del hecho de que éstas no fueron concebidos para el trabajo interagencial. Mientras tanto, las visiones divergentes entre diferentes agencias sobre ciertos temas (por ejemplo el enfoque de promoción de turismo comunitario en la zona intangible de la RBY) determinaron discusiones a veces importantes. En este aspecto, también influyó un insuficiente conocimiento de los enfoques manejados por las distintas agencias.

63. Las principales consecuencias de los problemas anteriores fueron el atraso en la ejecución de acciones y la ejecución compartimentada del Programa. A pesar de que se establecieron algunos mecanismos de coordinación, tales como la revisión de términos de referencia a nivel del CGP, o los aportes para la construcción de la línea de base, cada agencia tendió a realizar las acciones que eran de su responsabilidad de manera lo más independiente posible, definiendo los detalles conceptuales y operativos del trabajo y empleando sus procedimientos de contratación. Esto contribuyó a la imagen Programa en su zona de actuación, en donde las instituciones locales y las comunidades reconocen mucho más a las agencias participantes que al propio Programa. Así, se reconoce a “lo que ha estado haciendo la FAO”, o la OMT, la UNIFEM, u otra agencia participante, en lugar de lo que ha estado haciendo el Programa Yasuní. Ante esta situación, la Coordinación del Programa, la UGP y el CGP no lograron transmitir una imagen unificada del Programa, y lograron resultados limitados en la coordinación de acciones.

64. La UGP y el CGP resultaron las instancias más importantes de gestión y coordinación del Programa, ya que fueron los ámbitos en los que se intercambiaron informaciones y se tomaron decisiones operativas sobre la marcha del Programa. A estos niveles, las organizaciones participantes realizaron diversos esfuerzos para mejorar la coordinación. Por ejemplo, se realizaron a nivel del CGP reuniones en las cuales las agencias hicieron presentaciones sobre los temas que son de su especialidad. De acuerdo a la opinión de la gran mayoría de los participantes, esta fue una experiencia útil para mejorar la comprensión de los enfoques aplicados por cada una de ellas, lo que contribuyó a facilitar el trabajo interagencial. Otros esfuerzos interagenciales realizados en el marco del CGP que mostraron buenos resultados fueron la implementación de la línea de base, el análisis conjunto de términos de referencia, y la definición de los criterios de selección de las comunidades en las que actuó el Programa.

65. Uno de los problemas que experimentó el Programa fue la ausencia de Coordinador desde mediados de 2009. Si bien las actividades fueron cumplidas de manera satisfactoria por la persona que las asumió de manera interina, la misma enfrentó el problema de deber cumplir responsabilidades también como punto focal del PNUD. Además, no se puso en práctica un sistema de seguimiento y evaluación orientado a resultados y que sirviera para identificar problemas surgidos durante la ejecución. Los informes de seguimiento elaborados por el Programa se orientaron a cumplir con los requisitos establecidos por el Fondo ODM, estando organizados en función de los formatos que le fueron proporcionados. Los insumos principales de estos informes de seguimiento fueron elaborados por las propias agencias participantes sobre las acciones que eran de su responsabilidad. Por lo tanto, fueron las propias agencias ejecutores las que se encargaron de informar de los avances en las diferentes actividades, su calidad y resultados, no existiendo un sistema a nivel de la UGP que permitiera verificar de manera más objetiva las informaciones, evaluar la calidad de las actividades realizadas y los avances en el logro de resultados. Todo ello afectó la capacidad de identificar problemas, así como la de mantener una efectiva rendición de cuentas de las agencias participantes en la ejecución.

66. Además, tampoco se organizaron a nivel de la UGP acciones de comunicación, lo que afectó la capacidad de transmitir una imagen integrada del programa, así como de lograr que temas relevantes para la Reserva de Biósfera Yasuní (por ej. la Iniciativa Yasuní ITT, o las propuestas de delimitación de la reserva, zona de amortiguamiento, etc.) sean conocidos y discutidos más ampliamente por las comunidades y organizaciones locales.

67. Los problemas más difíciles de resolver a través de los órganos de gestión previstos fueron principalmente los relativos a la centralización de varias de las organizaciones y las diferencias en normas y procedimientos. Entre otras cosas, esto provocó diferentes velocidades de ejecución que afectaron negativamente la capacidad de coordinación. Esto fue en general imposible de resolver en el ámbito del CGP, el CDN o de la propia UGP (por ejemplo, nada pudieron hacer estos órganos ante un atraso en la ejecución de acciones debido a la lentitud en el envío de los fondos desde las sedes de las agencias, o ante el requisito de que los convenios encima de determinado monto se aprueben y firmen en la sede o la oficina regional de una determinada agencia. También tuvieron grandes dificultades para resolver desavenencias en torno al manejo de fondos comunes, para las cuales los técnicos que actuaban a nivel del CGP o la UGP no tenían capacidad de decisión.

68. Por otra parte, el CDN se mostró como un órgano compuesto por personas de alto nivel que resultó difícil reunir al mismo tiempo, por lo cual terminó contribuyendo con la lentitud del Programa. Esto se constató, por ejemplo, ante el envío de la solicitud de fondos para el segundo año.

69. A pesar de que los organismos de gestión tuvieron limitados resultados en materia de coordinación entre las organizaciones participantes del Sistema de Naciones Unidas, y entre éstas y las entidades gubernamentales, ocurrieron diversas formas e instancias de colaboración y coordinación. En primer lugar, varias acciones del Programa fueron implementadas con buenos resultados de manera conjunta por dos o más de las organizaciones participantes. Entre otras, pueden mencionarse la planificación y ejecución de inversiones en comunidades, en las cuales participaron FAO, OMT, UNDP (a través del PPD) y UNIFEM; la definición de la metodología de planificación territorial para la delimitación y zonificación de la RBY por parte de UNESCO y UN HABITAT; acciones en materia de protección de pueblos aislados (UNESCO y UNDP); y campaña de prevención de delitos ambientales (UNHABITAT y UNDP). En segundo lugar, el trabajo en comunidades implicó coordinación entre las agencias participantes, así como varias iniciativas de coordinación y colaboración con gobiernos locales y con entidades no gubernamentales complementarias. Estas iniciativas constituyeron verdaderas alianzas que sirvieron para movilizar recursos adicionales significativos, en muchos casos mayores a los aportados por el programa, permitiendo canalizar mayores beneficios a las comunidades. Entre ellos, pueden mencionarse la asistencia técnica e inversiones en comunidades del municipio de Aguarico, realizadas conjuntamente con el gobierno de ese municipio, el cual financió parte de las inversiones productivas realizadas y en ejecución, y la realizada conjuntamente con el Gobierno de la Provincia de Orellana para promover sistemas agro-silvo-pastoriles. El informe anual de 2009 del Programa Yasuní estimó estos aportes adicionales en unos US\$ 676,000. Finalmente, cabe mencionar que la administración de la oficina del Programa en Coca implicó el uso de fondos comunes aportados por las agencias participantes, los que fueron gestionados por la FAO.

70. Respecto a la participación de la sociedad civil, el Programa consideró como principal ámbito para la coordinación de acciones y participación de los actores locales al Comité de Gestión de la Reserva de Biósfera (CGRB), en el cual están representados una amplia variedad de organizaciones sociales en el área de la RBY, junto con representantes de gobiernos locales y organismos del gobierno central. Como se mencionó anteriormente, el Programa apoyó la formulación de estatutos y contribuyó decisivamente a la formalización del CGRB (lo que aun no se había logrado). Sin embargo, el CGRB tuvo una participación marginal tanto en el diseño como en la ejecución del Programa. Por ejemplo, no tuvo intervención en la preparación, discusión o aprobación de planes operativos anuales, ni de informes de avance, ni tuvo

conocimiento de estos documentos de las cuestiones financieras del Programa. Las entrevistas realizadas con el CGRB mostraron el Programa mostró en el período más reciente una mayor preocupación por fortalecer su relación con el CGRB, brindándole canales de participación. En particular, se destaca la organización de una reunión a inicios de 2010, en la cual las organizaciones participantes realizaron cada una presentación de las actividades y productos realizados. Además, se crearon mesas de trabajo para realizar el seguimiento de diferentes temas.

71. Los cambios anteriores fueron considerados como positivos por los miembros entrevistados del CGRB. Al mismo tiempo, las visitas a comunidades y las reuniones con gobiernos locales realizadas durante la evaluación mostraron un insuficiente nivel de información y participación de comunidades y gobiernos locales de la zona de actuación del PY en procesos de discusión promovidos por el programa (por ej. Iniciativa Yasuní ITT, propuestas de delimitación para contribuir al ordenamiento territorial de la RBY). Esto sugiere la necesidad de mayores esfuerzos de comunicación del Programa, así como el hecho de que las informaciones que se manejan en el CGRB no se canalizan a las comunidades y las bases en general.

72. Finalmente, las relaciones del Programa con los gobiernos locales, organizaciones sociales y beneficiarios en general en la zona del Programa se vieron afectados negativamente por la insuficiente presencia en la zona de actuación. Con excepción de la FAO, los puntos focales de las agencias participantes estuvieron basados la mayor parte del tiempo en Quito, lo que afectó negativamente la imagen integrada del programa y la capacidad para mantener una relación permanente y más efectiva con gobiernos locales, entidades no gubernamentales que trabajan en la zona, y el propio Comité de Gestión de la Reserva de la Biósfera Yasuní.

73. Debe reconocerse que muchas de las dificultades enfrentadas en la gestión del Programa Yasuní se explican en parte por ser el primero de los programas conjuntos financiado por el Fondo ODM en Ecuador, por lo que debió aprender sobre la marcha. Así, el Programa generó lecciones que fueron aplicadas en nuevos programas conjuntos y permitieron mejorar su funcionamiento. Por ejemplo, los nuevos programas previeron mecanismos para la gestión de fondos comunes para la UGP, evitando los problemas experimentados por el Programa Yasuní.

### **C. Nivel de resultados**

74. Esta sección analiza la eficacia lograda por el Programa, medida en términos del grado en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo. Las interrogantes que guían el análisis son las siguientes: ¿Está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos? ¿Se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos? ¿Son los productos generados de la calidad que se necesita? ¿Está el programa proporcionando la cobertura a beneficiarios planificada? ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o al retraso en la consecución de productos y resultados? ¿En qué medida se ha considerado los enfoques de sostenibilidad ambiental, derechos, género e interculturalidad en la implementación del programa?

75. Como se mencionó anteriormente, el Programa considerado globalmente avanzó más lentamente de lo previsto. Además, se observaron también diferencias en la velocidad de ejecución de diferentes productos, siendo más lentos aquellos que tuvieron relación con la promoción de cambios en políticas públicas.

76. A pesar de los atrasos observados, las informaciones recogidas por la evaluación permitieron verificar que el programa viene avanzando en forma tal que puede predecirse que existen buenas posibilidades de lograr varios de los resultados previstos, así como otros no previstos. Los principales aspectos positivos en los que puede predecirse que se lograrán buenos resultados son los siguientes:

- a) La elaboración de una nueva Ley Forestal. Este producto contribuirá a generar un marco legal más moderno para la regulación de bosques naturales y plantaciones forestales, incorporando nuevas cuestiones, como el mandato al Estado de administrar los recursos forestales, el reconocimiento de la adjudicación a comunidades ancestrales de tierras que se encuentran bajo propiedad estatal, en la órbita del MAE. Se estima que la nueva Ley podría ser aprobada en el curso de 2011, en caso de no surgir inconvenientes inesperados.
- b) La implementación de la Iniciativa Yasuni ITT, la cual se encuentra aun en negociación, pero que cuenta con buenas posibilidades de ponerse en práctica. Al realizarse la evaluación, el Gobierno de Ecuador estaba preparando las negociaciones para concretar la creación de un Fondo Fiduciario que sería manejado por la sede del PNUD, el cual serviría para canalizar los fondos de la cooperación internacional asociados a la iniciativa de mantener el petróleo crudo en tierra en la zona ITT. En los primeros días del mes de abril, se hizo público que el Presidente de la República había aprobado el texto del fideicomiso, lo que permitiría continuar con las negociaciones con el PNUD y reactivar el proceso de negociación con los países cooperantes que apoyan la iniciativa. Se esperaba acordar una versión final que permitiera la firma del acuerdo en la Cumbre Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático que se realizará del 20 al 22 de abril en Cochabamba.
- c) El fortalecimiento de instituciones locales relevantes para la gestión de la RBY, en particular gobiernos locales y organizaciones sociales. Entre otros, pueden destacarse: (i) el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno Provincial de Orellana –a través de su Dirección de Fomento Productivo- en el control del avance de la ganadería, por medio de la promoción de sistemas agro-silvo-pastoriles; (ii) el fortalecimiento del Comité de Gestión de la RBY, tanto a través de su legitimación como contraparte relevante para el Programa, como por la elaboración de estatutos y el Acuerdo Ministerial que aprobó a las Reservas de Biósfera, lo que hará posible su formalización; (iii) la institucionalización del tema de género en el Gobierno Municipal de Orellana, en el cual se estaba creando al momento de la evaluación una unidad especializada con su presupuesto y personal permanente propio. Asimismo, el Programa contribuyó con enfoques de género que no eran conocidos, como la elaboración de presupuestos sensibles a género.
- d) La generación de insumos relevantes para el ordenamiento territorial de la RBY, incluyendo particularmente la delimitación y zonificación de la RBY, junto a definiciones sobre los usos posibles de diferentes zonas. Resulta difícil, sin embargo, que se alcance el producto propuesto en el diseño de un plan integral de gestión del territorio consensuado y en ejecución para la RBY, con sus respectivos instrumentos de gestión.
- e) La introducción de actividades productivas que ayudan a diversificar los alimentos disponibles por las familias y generar excedentes comercializables, lo que puede contribuir a reducir la necesidad de tala de bosques y caza de animales silvestres para la venta. En algunas comunidades, las propuestas productivas son complementarias de iniciativas de turismo comunitario en marcha. También están en ejecución proyectos PPD que promueven una mejor gestión ambiental y el aumento de ingresos en las comunidades beneficiarias. Asimismo, cabe mencionar que las actividades en las comunidades implican el fortalecimiento de capacidades de los beneficiarios, tanto a través de capacitaciones como por el aprendizaje a partir de la práctica de las nuevas producciones y métodos de producción.
- f) El énfasis en la consideración de los enfoques de transversalidad de género, interculturalidad y derechos, así como en la sostenibilidad ambiental. El Programa consideró estos enfoques en todas sus productos y resultados, y las agencias

participantes brindaron una gran importancia a aplicarlos en las acciones específicas que fueron de su responsabilidad.

77. Mientras que los productos anteriores muestran avances promisorios, otros han mostrado menores avances por diferentes motivos, entre los que se destacan adversidades del contexto político (que dificultó especialmente a las acciones referidas a los pueblos aislados) o visiones divergentes a nivel gubernamental que promoverán cambios en la propuesta original (el caso del “observatorio ciudadano), o dificultades del propio Programa para llevar adelante las acciones previstas. Estos productos y subproductos con menores avances fueron los siguientes:

- a) las acciones para generar una normativa para armonizar los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas petroleras, con las políticas nacionales y el Plan Integral de Manejo de la RBY; estas actividades muestran un retraso significativo, pero el Programa se propone llevarlas adelante en el próximo año.
- b) los sub-productos referidos a la incorporación a los planes y programas regionales de la política y estrategias nacionales de protección a los pueblos aislados, incluyendo (i) la elaboración de informe situacional sobre los pueblos aislados; (ii) la implementación de campaña de difusión de la política de pueblos aislados; (iii) la consulta sobre la Política de pueblos en situación de aislamiento voluntario y los mecanismos de implementación de la política sobre pueblos aislados; (iv) mecanismos de diálogo y acuerdos con las comunidades indígenas, colonos, gobiernos locales y otros actores respecto a la garantía de los derechos de los pueblos Tagaeri y Taromenane y la zona intangible; (v) proyecto de ley y reglamento sobre pueblos aislados. Estas sub-productos enfrentaron un contexto muy adverso que afectó la capacidad de lograr avances sustantivos. Si bien el Programa no ha desistido de realizarlos, no parece realista que pueda lograrlos en lo que resta de la ejecución.
- c) los sub-productos previstos dentro del Producto Conjunto que propuso establecer un programa integrado de educación para el desarrollo sostenible y sociocultural para la conservación del patrimonio cultural y natural del área de la RBY, con enfoque de derechos, género e interculturalidad, incluyendo: (i) inventario/ análisis situacional de los recursos humanos y materiales, planes educativos, equipamientos e instalaciones para educación ambiental tanto formal como informal; y (ii) conformación del equipo técnico en el área curricular responsable de elaborar la currícula de las especialidades, elaboración de materiales técnicos, formación de docentes, didáctica en el aula, en las comunidades y barrios, la actualización del inventario de recursos, el seguimiento de las acciones de formación. Estos sub-productos muestran muy pocos avances, pero el Programa mantiene las expectativas de poder lograrlos.
- d) la propuesta de constitución de un “observatorio ciudadano” sobre los impactos y amenazas sociales, ambientales y culturales que enfrenta la RBY y sus asentamientos humanos. Esta propuesta encontró obstáculos a nivel gubernamental, por lo que se ha propuesto su implementación con ciertos cambios en su enfoque. A pesar de ello, debe reconocerse que se lograron avances en la campaña de prevención de delitos ambientales promovida activamente por la anterior Dirección Nacional del Proyecto (MAE Sucumbíos).

78. Todos estos sub-productos fueron previstos para ser logrados en 2008, a excepción del proyecto de ley y reglamento sobre pueblos aislados y el observatorio ciudadano, que se lograrían en 2009. En todos los casos, los avances fueron muy escasos.

79. De acuerdo con el Informe Anual 2009 preparado por el Programa, el número de beneficiarios directos del programa alcanzó a un total de 2.320 personas (50.4% de ellas mujeres) pertenecientes a cinco grupos étnicos (Waorani, Shuar, Kichwa, mestizos y Afroecuatorianos) y 60 instituciones públicas y privadas, de las cuales 28 fueron comunidades

locales de la RBY, 16 organizaciones de la sociedad civil, 13 gobiernos locales, 2 operadores turísticos y una institución del gobierno nacional (Ministerio del Ambiente). Los beneficiarios indirectos de la intervención del PY ascienden a 54.322 personas (47.8% mujeres) pertenecientes a cinco grupos étnicos y 13 instituciones públicas y privadas. Varias de las acciones del programa generan beneficios dirigidos a la población en general, tales como la ley de bosques y la campaña de prevención de delitos ambientales, entre otros.

80. Respecto a la cobertura de beneficiarios, una cuestión que mereció atención por la evaluación fue la no inclusión de comunidades Waorani o Shuar en la línea de trabajo con comunidades más fuerte del Programa, que es la realizada por la FAO en relación a medios de vida sostenibles. En efecto, las 16 comunidades apoyadas por la FAO con asistencia técnica, capacitación y recursos no reembolsables para inversiones productivas, incluyen población Kichwa y mestizos. De acuerdo con lo aportado por el Programa, la no inclusión de comunidades de otras etnias se debió a una solicitud del MAE realizada en 2008, en oportunidad de haberse producido conflictos en las cercanías de la zona intangible. Esta solicitud no fue presentada en forma escrita sino oralmente, siendo discutida a nivel del CGP. El Programa realizó sí otras acciones directas en comunidades Waorani y Shuar, a través de UNIFEM (acciones de fortalecimiento en género), OMT y PNUD (algunos proyectos PPD).

#### **D. Nivel País**

81. Esta sección trata sobre la contribución del Programa al progreso en el logro de los Objetivos del Milenio en el país, la eficacia de la ayuda, las posibles lecciones y la contribución a la reforma de Naciones Unidas. Las interrogantes que guiaron el análisis fueron las siguientes: ¿En qué medida y de qué forma esta el programa conjunto contribuyendo a progresar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país? ¿En qué medida y de que formas están contribuyendo los programas conjuntos a avanzar en la contribución a la reforma de las Naciones Unidas? ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad) en los programas conjuntos? ¿Qué lecciones aprendidas se han observado durante la evaluación?

82. El programa se inscribió en el Objetivo del Milenio (ODM) 7 de asegurar la sostenibilidad ambiental, a través de la contribución a la conservación de una de las zonas de mayor diversidad biológica y cultural del mundo, mediante la búsqueda de alternativas económicas ambientalmente sostenibles basadas en el manejo comunitario de la biodiversidad y los recursos forestales. Además, se propuso contribuir al cumplimiento del ODM 1 –reducción de la pobreza– a través de la promoción del manejo comunitario de los recursos naturales y la biodiversidad por parte de poblaciones vulnerables, a fin de generar medios de vida ambientalmente sostenibles. Finalmente, el programa contribuiría a la protección de los derechos de los pueblos que habitan la RBY y se encuentran en situación de aislamiento.

83. El corto período de ejecución del Programa, junto a la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación formalizado que maneje indicadores apropiados para medir la contribución del Programa a los ODM, hacen que resulte muy difícil determinar el grado de esa contribución. Sin embargo, es posible estimar que el Programa efectivamente está contribuyendo a esos objetivos. Esto se daría a través de la reducción del área deforestada (por la mayor capacidad de control forestal del MAE, las mayores capacidades de gobiernos locales, el desarrollo de instrumentos para el ordenamiento territorial en la RBY, el fortalecimiento de la gestión del Parque Nacional Yasuní, y la generación de medios de vida sostenibles en las comunidades que sustituyan el ingreso por venta de madera y fauna silvestre, entre otros. Como se mencionó en secciones anteriores, el trabajo con comunidades para generar medios de vida sostenible, muestra resultados promisorios.

84. Respecto a la contribución a la reforma del sistema de Naciones Unidas, la experiencia del Programa Yasuní confirma, por un lado, que las agencias pueden realizar contribuciones

técnicas relevantes, aportando conocimientos y experiencia en temas complejos. Al mismo tiempo, confirma las dificultades y necesidades de mayor coordinación de las agencias del sistema, la necesidad de descentralización, y de simplificar y uniformizar normas y procedimientos que hagan más ágiles a los programas.

85. Como se mencionó en secciones anteriores, el Programa estuvo alineado en su diseño y durante su ejecución con las políticas nacionales. Además, las organizaciones participantes fueron flexibles para realizar cambios en algunos subproductos propuestos originalmente que posteriormente pasaron a no resultar prioritarios, como el “observatorio ciudadano”.

86. En cuanto a la apropiación por parte de la contraparte gubernamental del Programa (el MAE), lamentablemente ésta resultó baja. Esto se explica principalmente por los cambios ocurridos en personal jerárquico y técnico que experimentó ese ministerio a nivel central. Esto determinó, entre otras cosas, que el Programa tuviera cuatro Directores Nacionales (cinco si se considera a uno más que fue responsable por el Programa durante solamente un día) en poco menos de dos años, ubicados en diferentes dependencias ministeriales. A su vez, tuvo como consecuencia la escasa información sobre el Programa por parte de los nuevos responsables. A nivel del CGP, la debilidad del MAE se tradujo en un escaso liderazgo gubernamental sobre el Programa, así como la ausencia de un actor que pudiera exigir mayor desempeño a las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas.

87. Es necesario destacar que el MAE tuvo un mayor interés y participación a nivel de la Dirección del Parque Nacional Yasuní y las Direcciones Provinciales en el área del Programa que a nivel central. Además, ocurrieron hechos positivos poco antes y durante la fase de campo de la evaluación, incluyendo la designación de la Dirección Nacional de Biodiversidad para la Dirección Nacional del PY (independientemente de la persona que ocupe el cargo), de un equipo técnico de apoyo a esa Dirección, y solicitud al CGP de una presentación sobre los avances del Programa.

88. Al mismo tiempo que se constataron debilidades en la participación del MAE en el Programa, otras instituciones del gobierno central mostraron una mayor participación e interés. En este sentido, se destaca la participación, interés y aportes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en el Comité Directivo Nacional del Programa. También es de destacar que las instituciones que actúan como contrapartes de otros programas conjuntos del Fondo ODM, como el Ministerio de Coordinación del Patrimonio, han mostrado un alto nivel de apropiación.

89. Mientras tanto, la gestión por resultados se vio comprometida por la no organización por el Programa de un sistema de seguimiento y evaluación que incluyera los indicadores y medios de obtención de informaciones necesarios. Esto influyó negativamente en la capacidad de los actores principales en la ejecución de evaluar en mejor medida los avances cuantitativos en el Programa e identificar potenciales problemas.

#### **4. Conclusiones y enseñanzas obtenidas**

90. Las principales conclusiones de la evaluación son las siguientes:

- a) A pesar del corto tiempo disponible para la formulación del programa, el diseño realizó una acertada identificación de problemas, lo que derivó en un programa pertinente respecto a los problemas existentes y relevante en relación a las políticas del Gobierno de Ecuador. Las entrevistas realizadas en el curso de la evaluación permitieron concluir que el programa continúa siendo pertinente y relevante al momento actual. Al mismo tiempo, el diseño mostró algunas debilidades: no previó un período para actividades iniciales del Programa que consumen varios meses; no se definieron arreglos claros para el



financiamiento y gestión de fondos para actividades de seguimiento y evaluación, comunicación y el funcionamiento de la oficina del Programa en Coca; no consideró la debilidad organizativa de las comunidades ni previó actividades de organización comunitaria; no previó arreglos para asegurar la sustentabilidad del Programa; y fueron excesivamente ambiciosos algunos resultados, teniendo en cuenta el período de ejecución de tres años.

- b) El programa viene mostrando resultados positivos en varias de sus áreas de actuación que permiten predecir que existen posibilidades de lograr algunos de los objetivos propuestos, así como otros no previstos.
- c) Procesos en marcha pueden generar resultados positivos significativos, destacándose la implementación de la Iniciativa Yasuni-ITT y la elaboración de una nueva Ley Forestal.
- d) El programa ha contribuido a fortalecer instituciones locales que son importantes en la gestión de la Reserva de la Biósfera Yasuní, en particular gobiernos locales y el Comité de Gestión de la RBY. En el caso de los gobiernos locales, pueden destacarse el tema de género con el Gobierno Municipal de Orellana y el trabajo con la Dirección de Fomento Productivo del Gobierno Provincial de Orellana sobre sistemas agro-silvo-pastoriles que ayuden a controlar el avance de la ganadería, lo que será aplicado como política por esa Dirección.
- e) Se generaron insumos relevantes para el ordenamiento territorial de la RBY, incluyendo particularmente la delimitación y zonificación de la RBY, junto a definiciones sobre los usos posibles de diferentes zonas.
- f) El trabajo en género contribuyó en forma significativa a la institucionalización del tema a nivel del Gobierno Municipal de Orellana, en el cual se está creando una unidad especializada con su presupuesto y personal permanente propio. También se contribuyó con enfoques que no eran conocidos, como el de elaboración de presupuestos sensibles a género.
- g) Se realizaron alianzas con gobiernos locales y con entidades no gubernamentales que implicaron movilizar recursos adicionales significativos, en muchos casos mayores a los aportados por el programa.
- h) El apoyo directo a familias en las comunidades para promover medios de vida sostenibles está mostrando resultados positivos en términos de introducción de actividades productivas que ayudan a diversificar los alimentos disponibles por las familias y generación de excedentes comercializables, lo que puede contribuir a reducir la necesidad de tala de bosques y caza de animales silvestres para la venta. En algunas comunidades, las propuestas productivas son complementarias de iniciativas de turismo comunitario en marcha. También se está contribuyendo a la construcción de capacidades en las comunidades, a través de capacitaciones y por el “aprender haciendo”.
- i) El programa se apoyó mucho en experiencias que fueron o están siendo desarrolladas por otras instituciones, sin pretender comenzar de cero como si no hubiera experiencias ni lecciones aprendidas.
- j) El Programa puso un énfasis considerable en la aplicación de los enfoques de transversalidad de género, interculturalidad y derechos, así como en la sostenibilidad ambiental. Incorporó estos enfoques en todas sus productos y resultados, y las agencias participantes brindaron una gran importancia a aplicarlos en las acciones específicas que fueron de su responsabilidad.

\

91. Al mismo tiempo, se verificaron varias debilidades y obstáculos, incluyendo principalmente los siguientes:

- a) Algunos productos y subproductos propuestos han mostrado avances significativamente menores que lo previsto, incluyendo: las acciones para generar una normativa para armonizar los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas petroleras, con las políticas nacionales y el Plan Integral de Manejo de la RBY; los sub-productos referidos a la incorporación a los planes y programas regionales de la política y estrategias nacionales de protección a los pueblos aislados, los sub-productos previstos dentro del Producto Conjunto que propuso establecer un programa integrado de educación para el desarrollo sostenible y sociocultural para la conservación del patrimonio cultural y natural del área de la RBY, con enfoque de derechos, género e interculturalidad; y la propuesta de constitución de un “observatorio ciudadano” sobre los impactos y amenazas sociales, ambientales y culturales que enfrenta la RBY y sus asentamientos humanos. No obstante, hubieron avances en este Producto Conjunto a través de la implementación de la campaña de prevención de delitos ambientales.
- b) El Programa ha experimentado un atraso en la ejecución de acciones en relación al cronograma previsto, lo que se debió sólo en parte a que los primeros seis a ocho meses de la ejecución se destinaron a actividades típicas del arranque de un programa o proyecto, ya que existieron también otras razones importantes: centralización y lentitud de normas y procedimientos de varias de las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas; dificultades que enfrentaron para el trabajo conjunto, las que se debieron en parte a diferentes procedimientos administrativos y financieros, junto a la falta de experiencia de trabajo conjunto; el contexto político, en particular el proceso de aprobación de una nueva Constitución en Ecuador y sus consecuencias sobre la definición de nuevas prioridades de política pública.
- c) El Programa mostró una ejecución compartimentada, lo que contribuyó a su imagen débil como programa integrado en su zona de actuación, en donde las instituciones locales y las comunidades reconocieron mucho más a las agencias participantes que al propio Programa. La Coordinación del Programa, la UGP y el CGP no lograron transmitir una imagen unificada del Programa y lograron resultados limitados en la coordinación de acciones.
- d) El funcionamiento del Programa en los últimos meses se vio afectado por no disponer en un Coordinador que ocupara el cargo en forma efectiva y a tiempo completo. Si bien las actividades fueron cumplidas de manera satisfactoria por la persona que las asumió de manera interina, la misma enfrentó el problema de deber cumplir responsabilidades también como punto focal del PNUD.
- e) No se llevaron a la práctica funciones de seguimiento y evaluación, lo que afectó la capacidad de identificar problemas, así como la de mantener una efectiva rendición de cuentas de las agencias participantes en la ejecución. Tampoco se organizaron acciones de comunicación, lo que afectó la capacidad de transmitir una imagen integrada del programa, así como de lograr que temas relevantes para la Reserva de Biósfera Yasuní (por ej. la Iniciativa Yasuní ITT, o las propuestas de delimitación de la reserva, zona de amortiguamiento, etc.) sean conocidos y discutidos más ampliamente por las comunidades y organizaciones locales.
- f) Fue escasa la apropiación del programa por parte de la principal contraparte gubernamental (MAE central). Se observan cambios promisorios recientes (designación de la Dirección Nacional de Biodiversidad para la Dirección Nacional del PY, designación de equipo técnico de apoyo, solicitud de presentación de avances del programa por parte del CGP). Sería deseable una mayor presencia gubernamental en la gestión del programa y asegurar una fuerte vinculación con las políticas públicas. Al mismo tiempo que se

constataron debilidades en la participación del MAE en el Programa, otras instituciones del gobierno central mostraron una mayor participación e interés. En este sentido, se destaca la participación, interés y aportes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en el Comité Directivo Nacional del Programa. También es de destacar que las instituciones que actúan como contrapartes de otros programas conjuntos del Fondo ODM, como el Ministerio de Coordinación del Patrimonio, han mostrado un alto nivel de apropiación.

- g) Se verificó un insuficiente nivel de información y participación de comunidades y gobiernos locales de la zona de actuación del PY en procesos de discusión promovidos por el programa (por ej. Iniciativa Yasuní ITT, propuestas de delimitación para contribuir al ordenamiento territorial de la RBY).

92. Las principales enseñanzas obtenidas fueron las siguientes:

- a) La fase de diseño de los programas resulta fundamental para la calidad de las propuestas. La experiencia del Programa Yasuní sugiere que el período disponible para el diseño puede ser insuficiente para generar un diagnóstico adecuado, y puede sesgar la selección de programas hacia temas o zonas en las que existe mayor disponibilidad de información disponible. Parece importante que los actores que participan en la formulación cuenten con un mayor tiempo para esta fase.
- b) El período de ejecución de tres años puede ser insuficiente para programas que abordan problemáticas complejas, se desarrollan en contextos adversos y se proponen cambios en las políticas públicas y/o en actitudes y valores, sistemas de producción y comercialización e ingresos de los beneficiarios. Por este motivo, debería considerarse la posibilidad de flexibilizar la duración de los programas, considerando diferentes períodos según el tipo de programas, o estableciendo la posibilidad de extensiones en el período de ejecución, sujeto a criterios y condiciones definidos.
- c) Las actividades iniciales en el período de ejecución de los programas deben preverse en el diseño, reduciéndose las exigencias de actividades previstas para el primer año.
- d) El diseño debería definir claramente las características del sistema de seguimiento y evaluación propuesto, así como de las actividades de comunicación a ser realizadas.
- e) El diseño debería definir claramente los recursos y la forma de gestión de los mismos de la Unidad de Gestión del Programa (seguimiento y evaluación, comunicación, etc.), por ejemplo pasando la responsabilidad a la agencia líder.
- f) La evaluación de propuestas por parte del Fondo ODM debería prestar especial atención al realismo del diseño, ya que es posible que un programa excesivamente ambicioso pero poco realista resulte más atractivo y cuente con mayores oportunidades de aprobación que uno más cuidadoso pero más realista.

## 5. Recomendaciones

93. A efectos de resolver los problemas identificados y promover mejoras en lo que resta del período de ejecución del Programa que permitan el logro, en la mayor medida de lo posible, de los resultados previstos originalmente, se proponen las siguientes recomendaciones:

- a) Que la Coordinación del PY realice los mayores esfuerzos para mejorar el posicionamiento del programa a nivel del MAE central, entre otras cosas poniendo a disposición las

informaciones necesarias para que la Dirección Nacional y su equipo de apoyo se familiaricen con el programa y conozcan los avances en la ejecución de acciones.

- b) Que la Coordinación del PY facilite el relacionamiento del equipo de apoyo del MAE con la UGP. Entre otras actividades, el equipo de apoyo podría participar en actividades de seguimiento a ser realizadas por la UGP, por ej. en visitas a la zona del Programa para verificar avances en distintas actividades. En la medida de lo posible, se podría apoyar los costos de movilización de miembros del equipo en esas visitas de seguimiento.
- c) Que se promueva la participación en el Comité de Gestión del Programa (CGP) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y del Ministerio Coordinador del Patrimonio.
- d) Que la Coordinación del Programa promueva en el curso de su trabajo la mayor cooperación posible entre las agencias, a través de la circulación de información entre ellas sobre los avances de las actividades del Programa, reuniones entre agencias, y aplicación de prácticas (por ej. laboratorios) que han mostrado resultados positivos.
- e) Que se incorporen nuevos espacios que integren a las agencias para la discusión y resolución de ciertos temas, los que estarían compuestos por los representantes de las diferentes agencias, o los responsables financieros, según los temas a tratar.
- f) Que las funciones de comunicación a ser organizadas a nivel de la UGP promuevan la imagen del programa como un solo, con la participación conjunta de las agencias que lo ejecutan.
- g) Que sea contratado en forma urgente el Coordinador de Programa, y que la figura del Coordinador sea separada de la del punto focal del PNUD.
- h) Que se organice lo antes posible el sistema de seguimiento y evaluación a nivel de la UGP, incluyendo la revisión/selección de indicadores a ser empleados, el diseño del software a ser utilizado, y la definición de actividades de seguimiento de carácter cualitativo (por ej. visitas de campo). Estas actividades serán responsabilidad del Coordinador. Sería deseable la participación del equipo técnico de apoyo del MAE, así como tomar en cuenta en la selección de indicadores a los empleados por SENPLADES.
- i) Que se organicen las funciones de comunicación, diseñándose una estrategia que incluya, entre otras cosas, los temas prioritarios y los medios a ser empleados. Resulta muy importante emplear medios audiovisuales que estén disponibles no solamente en Español, sino también en las lenguas Waorani, Kichwa, Shuar, etc.
- j) Que se fortalezca la presencia del programa en el campo, para lo cual el Coordinador y los puntos focales deberían basarse la mayor parte del tiempo en la oficina del programa en Coca, movilizándose a Quito parte de su tiempo en caso de necesidad.
- k) Que las acciones de comunicación del Programa aseguren el alcance a comunidades y gobiernos locales, empleando medios adecuados a sus características.
- l) Que se promueva una mayor circulación de informaciones entre los representantes en el Comité de Gestión de la Reserva de la Biósfera y las bases a quienes representan.
- m) Que el Secretariado del Fondo ODM considere, al aproximarse el período de cierre del programa, la posibilidad de extensión de la fecha de cierre, sujeto a: (i) el buen desempeño del programa en los próximos doce meses, lo que será verificado por las misiones de supervisión a ser realizadas; (ii) el logro del porcentaje mínimo de fondos comprometidos necesario para que sea considerado el desembolso de recursos para un tercer año; y (iii)

proyección de que el programa puede lograr impactos relevantes durante el curso del período adicional solicitado.

- n) Que el Programa preste especial atención a aquellos productos y sub-productos que muestran mayores atrasos (ver párrafo 75), reorientándolos en caso de ser necesario (por ej. el caso de el “observatorio ciudadano”), moderando las expectativas originales (por ej. en las propuestas sobre pueblos aislados y sobre armonización de los programas de responsabilidad social corporativa de las empresas petroleras con las políticas nacionales y el Plan Integral de Manejo de la RBY), y acelerando la implementación de los restantes. A pesar de que este informe de evaluación ha recomendado la extensión de la fecha de cierre del Programa, los ejecutores deberían manejarse en principio con el escenario de no ocurrencia de esta extensión.
- o) Que se realicen actividades de fortalecimiento organizativo de las comunidades apoyadas por el Programa, a efectos de mejorar las perspectivas de sostenibilidad de los cambios promovidos, una vez terminada la ejecución.