

PROGRAMA INTEGRAL AMAZÓNICO DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLE

PLAN DE OPERATIVIZACIÓN

SEPTIEMBRE 2020

INDICE

1. Resumen Ejecutivo	4
2. Objetivo del Plan de Operativización.....	5
3. Antecedentes del Plan de Operativización.....	5
Presupuesto	6
Plazo de ejecución.....	7
Situación actual.....	7
Apropiación de las entidades nacionales.....	7
Soporte operativo del PNUD	9
Posicionamiento y legitimidad del Programa	9
Capacidades de la UGP	10
4. Metodología: Estrategia de Creación Conjunta.....	11
Hoja de ruta propuesta.....	11
Metodología utilizada.....	12
5. Estructura del Plan.....	13
5.1. Planificación Estratégica.....	13
5.2. Gobernanza.....	14
Comité Directivo (CD).....	16
Comité de Gestión (CG).....	17
Comités de Asesoramiento Técnico (CAT).....	19
5.3. Planificación Operativa y Financiera.....	20
Administración de Contratos.	21
Roles y Responsabilidades de SI, UGP y PNUD (Incluye monto de delegación).....	21
Adquisiciones.....	21
Herramientas Programáticas	23
Convenios.....	24
Reportes administrativos financieros del Programa.....	24
5.4. Recursos Humanos.	25
Roles y responsabilidades de los perfiles principales del Programa.	25
Organigrama de la UGP.....	26
5.5. M&E y generación de reportes.	26
5.6. Implementación y seguimiento del Plan de Operativización.	26

ACRÓNIMOS

CAT	Comité de Asesoramiento Técnico
CD	Comité Directivo
CDR	Reporte de entrega combinado (CDR por sus siglas en inglés)
CG	Comité de Gestión
DNP	Directores Nacionales de Proyecto
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GCF	Fondo Verde Climático (GCF por sus siglas en inglés)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés)
GMS	Servicios Generales de Manejo (GMS por sus siglas en inglés)
LoA	Carta de Acuerdo (por sus siglas en inglés)
MAAE	Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
M&E	Monitoreo y Evaluación
NIM	Modalidad de Implementación Nacional (NIM por sus siglas en inglés)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
ProDoc	Documento de Proyecto
REDD+	Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques
SCC	Subsecretaría de Cambio Climático
SIS	Sistema de Información de Salvaguardas
SNP	Subsecretaría de Patrimonio Natural
SOP	Procesos Operativos Estándar (por sus siglas en inglés)
TDR	Términos de referencia
UGP	Unidad de Gestión de Programa
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

1. Resumen Ejecutivo

El Plan de Operativización nace de la necesidad de avanzar de forma eficiente con la implementación del Programa PROAmazonía, el cual se encuentra en su tercer año de implementación de los 6 proyectados con un porcentaje de ejecución total promedio de 45% y enfrentando varios cuellos de botellas vinculados con los procesos de toma de decisiones y de fluidez en los procesos administrativos y operativos para la implementación de actividades así como de ejecución presupuestaria, así como la necesidad de fortalecer la apropiación y empoderamiento de los Socios Implementadores (Ministerio del Ambiente y Agua -MAAE- y Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG) que son los responsables principales del Programa y del cumplimiento de sus resultados. Con este Plan se busca atender las recomendaciones de la revisión de medio término y las preocupaciones de los fondos verticales con respecto a los ritmos de implementación del Programa, por lo tanto se busca además disminuir la alta carga administrativa que impide a las partes vinculadas, Socios Implementadores, Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Ecuador) centrarse en temas estratégicos, eliminando también pedidos redundantes de información que consumen tiempo del personal técnico, y fortaleciendo los espacios de comunicación con las autoridades nacionales para mantener una estrecha coordinación entre las partes a manera de trabajo en equipo por un objetivo común: Implementar efectivamente el Programa.

Estos cuellos de botella fueron también descritos como “micromanejo” por parte de la Evaluación de Medio Término realizada por un equipo de evaluación independiente cuyo informe fue aprobado por la Junta Directiva del Programa. Además, los mismos, han generado retrasos importantes en la ejecución de las actividades, principalmente, del Componente 2 del Programa: *Transición a Producción Sostenible y Libre de Deforestación*, componente con la mayor asignación de fondos del Programa (35%). Finalmente, esta problemática también desencadenó la atención de la Sede de PNUD, en calidad de entidad acreditada y agencia implementadora de los donantes GCF y GEF, quien envió un comunicado de preocupación sobre estos retrasos en donde se pide mejorar la toma de decisiones y los procesos administrativos/operativos para agilizar la ejecución, recordando además, que el cumplimiento de los compromisos bajo el Documento de Proyecto (ProDoc) del proyecto GEF y el *Funded Activity Agreement* (FAA) del proyecto GFC son una obligación vinculante con los donantes (para más información véase comunicado completo¹). Es evidente, además, la necesidad de aclarar los roles y responsabilidades de los socios implementadores, la unidad de gestión del Programa y PNUD según la modalidad de implementación del Programa que es Implementación Nacional (NIM) con apoyo de PNUD.

Con estos antecedentes, se presenta el siguiente Plan construido participativamente con los Socios Implementadores y la UGP en donde, partiendo de las propias grandes fortalezas de las partes involucradas y de su capacidad técnica y administrativa, se proponen mecanismos de mejora para tener una eficiente ejecución técnica y financiera del Programa. El documento incluye aspectos estratégicos como la planificación y gobernanza, y operativos como adquisiciones, recursos humanos, y generación de informes.

¹ [Carta PNUD PROAmazonia 07 2020.pdf](#)

Además, con el fin de determinar la efectividad del Plan de Operativización, se hará un monitoreo semestral de su implementación a través de los siguientes indicadores de éxito que no están vinculados con el impacto programático/técnico que ya son abordados con los indicadores del Programa:

- Porcentaje de cumplimiento de los pagos planificados para cada mes según la proyección del Programa.
- Número de enmiendas realizadas a contratos o acuerdos.
- Tiempo promedio en aprobación de productos de consultorías.
- Número de cambios en el plan de adquisiciones y herramientas programáticas realizados según la planificación aprobada por Junta Directiva.
- Porcentaje de dedicación de personal técnico en temas administrativos (encuesta).

Se espera que con los cambios propuestos en este Plan se resuelvan los cuellos de botella, se fortalezca y posicione aún más el Programa y se prioricen procesos estratégicos para cumplir con las metas del Programa. Al verse fortalecidas las capacidades de los Socios Implementadores también se espera que a mediano plazo se pueda transitar de un modelo de implementación NIM-supported a NIM en donde los ellos puedan recibir y administrar directamente los recursos e implementar los proyectos bajo sus políticas y procedimientos.

2. Objetivo del Plan de Operativización

Siendo uno de los Programas más grandes y ambiciosos en términos técnicos y financieros se requiere contar con una estructura o aparato organizacional y de gobernanza que permita contar con una implementación eficiente y eficaz para lograr:

- Empoderamiento y liderazgo de Socios Implementadores (SI).
- Trabajo en equipo entre las partes: SI, Unidad de Gestión del Proyecto (UGP), PNUD.
- Procesos/procedimientos operativos claros.
- Cumplimiento de resultados, ejecución financiera e impacto social y ambiental esperado.

3. Antecedentes del Plan de Operativización

El Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025, fue oficializado por el MAAE, a través del Acuerdo Ministerial No. 116, el 7 de noviembre de 2016. Su objetivo es contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible, y la optimización de otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques, aportando de esta forma a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible (PROAmazonía) es un Programa de los Ministerios de Ambiente y Agua y de Agricultura y Ganadería

del Ecuador, implementado con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como agencia implementadora, que vincula los esfuerzos nacionales para disminuir la deforestación con las agendas y las políticas prioritarias de los sectores económicos del país. Así también, promueve el manejo sostenible e integrado de los recursos naturales contribuyendo a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible. PROAmazonía fortalece el posicionamiento de Ecuador como un país comprometido con los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático, con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El programa busca vincular los esfuerzos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con las agendas prioritarias del país y las políticas de los sectores productivos para reducir las causas y agentes de la deforestación, así como promover un manejo sostenible e integrado de los recursos naturales, en el marco del Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025.

El Programa recibe asistencia financiera del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) para el Proyecto “Manejo integrado de paisajes de uso múltiple y de alto valor de conservación para el desarrollo sostenible de la Región Amazónica Ecuatoriana”² (A), del Fondo Verde para el Clima (GCF por sus siglas en inglés) para los proyectos “Promoción de Instrumentos financieros y de planificación de uso de suelo para reducir emisiones por deforestación”³ (B) y Pago por Resultados⁴ (C), que en su conjunto -y potencialmente otros Programas adicionales-⁵ constituyen el “Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible” (PROAmazonía) que aborda la relación entre bosques y producción agropecuaria sostenible, según las Unidades de Implementación que se mencionan a continuación:

- Políticas e institucionalidad;
- Transición a sistemas de producción sostenible;
- Manejo Forestal Sostenible, Conservación y Restauración; y,
- Operatividad de REDD+ y financiamiento.

Presupuesto

Proyecto	Presupuesto	Director Nacional	Ejecutado (A)	Ejecutado + Comprometido (B)	Porcentaje de Ejecución de (A)	Observaciones
Proyecto A	\$12.462.550,00 USD	Viceministerio de Desarrollo Productivo Agropecuario - MAG	\$5.200.714,42	\$5.495.902,87	41%	
Proyecto B	\$41.172.739,00 USD	Subsecretaría de Cambio Climático - MAAE	\$17.338.354,75	\$18.734.820,99	42%	

² Ver <https://www.thegef.org/project/sustainable-development-ecuadorian-amazon-integrated-management-multiple-use-landscapes-and>

³ Ver <http://www.greenclimate.fund/-/priming-financial-and-land-use-planning-instruments-to-reduce-emissions-from-deforestation>

⁴ Ver <https://www.greenclimate.fund/project/fp110>

⁵ Existe la posibilidad de complementar los recursos de este Programa desde otros donantes y proyectos.

Proyecto C	\$18.600.000,00 USD	Subsecretaría de Cambio Climático - MAAE	\$0,00	\$0,00		Ejecución proyectada de 2020: \$450.000,00 (2,4%)
------------	------------------------	--	--------	--------	--	---

Plazo de ejecución

- Proyecto A: 22/5/2017 - 31/5/2023
- Proyecto B: 22/5/2017 - 31/5/2022
- Proyecto C: 26/02/2020 – 26/02/2026

Situación actual

PROAmazonía es un ejemplo de articulación intersectorial que aborda estratégicamente los temas de conservación de bosques y de producción sostenible, con el liderazgo de dos Ministerios. Lo cual, si bien es un hito en sí, también representa complejidades en su estructura y modelo de gobernanza, lo que trae desafíos en su implementación.

Siendo uno de los Programas ícono del Gobierno, más grandes y ambiciosos en términos técnicos y financieros, del país y la región, se requiere contar con una estructura o aparato organizacional y de gobernanza que permita una implementación eficiente y eficaz. Tomando en cuenta las complejidades y desafíos principales mencionados a continuación, y la experiencia de implementación ganada hasta el momento, surgió la necesidad de establecer ajustes en la operativización del Programa a varios niveles que están considerados en el presente Plan, tomando en cuenta los niveles tanto estratégico como operativo.

Apropiación de las entidades nacionales

La modalidad de implementación del Programa es la modalidad nacional con soporte operativo del PNUD (NIM-supported por sus siglas en inglés). Esto implica que la responsabilidad de la ejecución del Programa recae en las entidades nacionales que tienen el rol de socios implementadores (MAAE y MAG). En este sentido, los socios implementadores tienen un control programático completo y, por lo tanto, la plena responsabilidad y propiedad de las actividades del proyecto. Por tanto, la apropiación del Gobierno sobre la gestión de PROAmazonía es fundamental con el fin de garantizar sostenibilidad en las intervenciones. Lo que se busca con este Plan de Operativización, es potenciar la modalidad NIM-supported desconcentrando varios procesos operativos, administrativos y financieros del Programa, para que estén a cargo de la Unidad de Gestión, con el fin de acelerar la implementación de PROAmazonía.

⁶ Las extensiones de plazo son cada vez más restringidas por parte del donante, los fondos no utilizados deben ser devueltos al donante. Las extensiones que se logran gestionar no incrementan GMS ni PMC lo cual dificulta su gestión.

PNUD, como agencia de implementación ante el GEF y GCF tiene un rol de seguimiento, monitoreo, control de la calidad; y además presta los servicios operativos para la contratación de personal, adquisiciones de bienes y servicios, transacciones financieras, y apoyo de logística (bajo políticas y procedimientos PNUD).

La Unidad de Gestión del Programa (UGP) es considerada como parte fundamental que funge como brazo operativo de los Ministerios, cuyo personal ha sido contratado siguiendo lo establecido en los Documentos de Proyecto (ProDoc) y por pedido y coordinación de los Ministerios. Por tanto, su rol en la implementación es crucial para garantizar el cumplimiento de metas y actividades aprobadas desde la Planificación Operativa Anual del Comité Directivo.

La implementación nacional busca además fortalecer las capacidades nacionales y de las instituciones públicas. Por lo que se requiere un mayor involucramiento y seguimiento estratégico de las entidades para lograr este objetivo.

Áreas de mejora

- El cambio de autoridades genera cierta discontinuidad en los canales de comunicación ya establecidos, y, en ocasiones, también ha generado retrasos para lograr el empoderamiento de las nuevas autoridades con respecto a lo estipulado en los ProDoc de los proyectos. Esto también limita la apropiación y empoderamiento de las entidades nacionales con el Programa.
- Existe la preocupación legítima del personal de ambos Ministerios, sobre todo de aquellos del jerárquico superior, sobre potenciales auditorías de parte de la contraloría a todo proceso vinculado con aprobaciones del proyecto. Al respecto es importante mencionar que el PNUD, bajo su Principio de Auditoría Único al brindar soporte en la implementación en proyectos NIM-supported como PROAmazonía está regido por auditores externos (Junta de Auditores de las Naciones Unidas) e internos del PNUD (Oficina de Auditoría e Investigaciones). En este sentido, según el Artículo II, Sección 2 de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas (denominado "Convención General") establece que; *"las Naciones Unidas, sus bienes y activos, donde quiera y quienquiera los tuviere, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, salvo que en algún caso particular haya renunciado expresamente a su inmunidad"*. El PNUD es una parte integrante de las Naciones Unidas y, como tal, se encuentra amparado bajo la inmunidad de jurisdicción. Igualmente, de conformidad con el Artículo II, Sección 3 de la Convención General, *"los bienes y activos de las Naciones Unidas, dondequiera y por quienquiera que sean poder, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, confiscación, expropiación y cualquier otra forma de interferencia, ya sea por acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa"*. Además, el Artículo II, Sección 4 de la Convención General estipula que *"los archivos de las Naciones Unidas, y en general todos los documentos que le pertenecen o en su posesión, serán inviolables dondequiera que se encuentre"*. Con este antecedente y sustento del Sistema de Naciones Unidas, los socios implementadores podrían otorgar mayor delegación a la Unidad de Gestión del Programa, como apoyo adicional a su gestión y para agilizar la ejecución de la planificación del Programa.
- Es importante recalcar que la implementación de PROAmazonía requiere de un trabajo en equipo con un alto compromiso entre los Ministerios MAAE y MAG, PNUD y la Unidad de Gestión del Programa, ya que todos buscan objetivos en común. Son un solo grupo de trabajo y la Unidad de Gestión de PROAmazonía es parte de los ministerios, responsable de la ejecución de las

actividades planificadas en el marco del Programa, a la que se debe considerar como un apoyo a la gestión de MAAE y MAG. También cabe mencionar que existe un acuerdo suscrito entre el PNUD y el Gobierno de Ecuador para la implementación de proyectos, que es el marco habilitante para llevar a cabo todos los Programas y proyectos de cooperación en los que PNUD es la agencia implementadora y acreditada ante los donantes, brindando también un soporte técnico y administrativo a los ministerios.

- Otra área de mejora puede ser la necesidad de que las instancias de Gobernanza del Programa, especialmente Comité Directivo y Comité de Gestión, mantengan sesiones de trabajo más regulares, ya que debido a las múltiples actividades de las autoridades de MAAE y MAG, no siempre se puede tener las sesiones con la frecuencia necesaria, y se pierde la continuidad en el seguimiento que se realiza al Programa. O también que puedan enviar delegados/as a estas reuniones con poder de decisión para resolver temas estratégicos, en caso de que los miembros oficiales de los Comités no puedan asistir personalmente.

Soporte operativo del PNUD

El soporte operativo lo brinda PNUD bajo sus políticas y procedimientos, en virtud del acuerdo suscrito con el gobierno para la ejecución de los tres proyectos, el cual también es complejo, pero asegura que la selección de consultores, la contratación de bienes y servicios y demás se realice bajo principios que garantizan la transparencia del proceso.

El apoyo de PNUD a la implementación de los proyectos bajo la modalidad NIM-supported, como PROAmazonía, debe estar enfocado en el desarrollo de capacidades nacionales y de la apropiación del Socio Implementador (Gobierno). El PNUD, por lo tanto, no debe sustituir a las entidades nacionales en la ejecución de este Programa.

Por pedido de las entidades nacionales, PNUD ha hecho una revisión de sus Procedimientos Estándares de Operaciones (SOP, por sus siglas en inglés), pues se evidenció una falta de celeridad en los procesos operativos. Luego de varios meses de aplicación de los SOP ajustados, se vuelve necesaria la revisión del modelo operativo, pues los cuellos de botella siguen existiendo.

Áreas de mejora

- La UGP ha fortalecido sus capacidades al respecto de la normativa de adquisiciones; sin embargo, si existen aún retrasos en la calidad de elaboración de documentación. Al respecto, el PNUD debería reforzar su acompañamiento y capacitación continua que, aunque si existe podría ser mejorada.
- Otro punto por mejorar es disminuir la repetición o redundancia de información, sobre todo la que se presenta a través de reportes / informes que genera el Programa.

Posicionamiento y legitimidad del Programa

El Programa es reconocido a nivel mundial por sus logros e hitos estratégicos, a nivel nacional también existe reconocimiento que debe ser fortalecido, sobre todo en las áreas de intervención. También pueden crearse expectativas basadas en información que no es clara y por eso es clave una total apropiación de

los ministerios como socios implementadores, para que exista en el nivel local descentralizado la comprensión del alcance de PROAmazonía, para que los mensajes que sean difundidos estén basados en información veraz y sustentada, y que estos mensajes sean transmitidos apropiadamente a los beneficiarios y demás actores estratégicos del Programa.

La falta de comunicación y de espacios con las autoridades genera desconocimiento de los logros del Programa, esto no necesariamente porque no se han promovido los espacios si no por la falta de tiempo mencionada anteriormente. Esto genera, entre otras cosas, que exista un reconocimiento del Programa a nivel internacional, la evaluación de medio término independiente obtuvo en términos generales buenas calificaciones, y reconocimiento de los donantes por los avances; sin embargo, existe la percepción de autoridades de que el Programa no está teniendo el impacto que debería, muchas veces por expectativas que se generan a partir de lo que puede y no puede hacer el Programa.

Si bien las actividades del proyecto pueden ser modificadas, existen límites de intervenciones que se vinculan con los requerimientos y restricciones de los donantes, que a su vez se vinculan con los requerimientos y restricciones de los donantes. Por tanto, si bien hay oportunidad de ajustes, estos tienen que cumplir una serie de requisitos para ser considerados como elegibles. Esta guía sobre restricciones ha sido parte del rol del PNUD y la Gerencia, por lo que en ocasiones las autoridades consideran que no existe necesariamente la apertura para cambios que consideran relevantes, pero realizarlos sin una justificación bien sustentada, difícilmente permitiría a los donantes aceptar los cambios, ya que los proyectos son aprobados con un marco lógico donde se establecen las actividades a implementar, y todo lo que se ejecute deberá estar alineado a dichas actividades.

Capacidades de la UGP

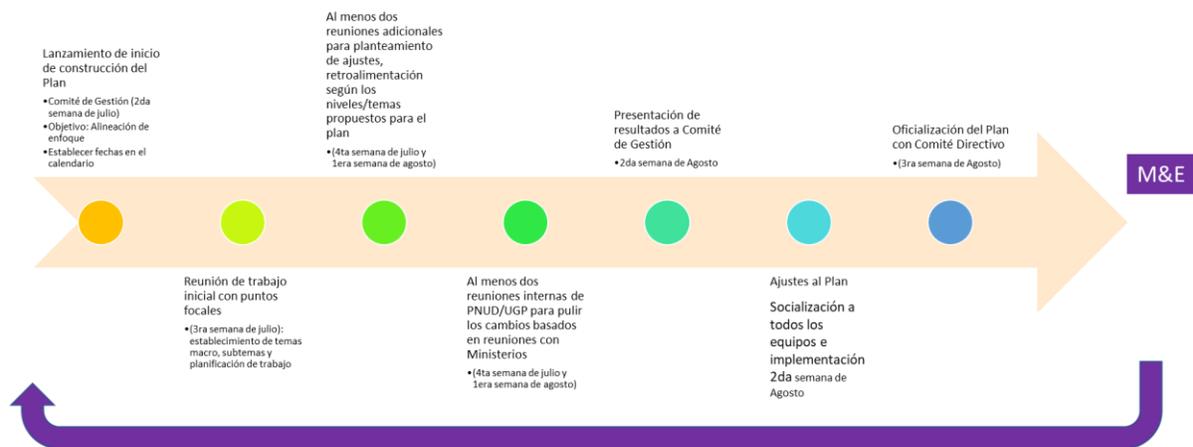
- La UGP es el brazo técnico ejecutor del Programa cuyo equipo ha sido contratado según lo establecido en los ProDoc de los Proyectos y por pedido de los Socios Implementadores para la ejecución de las actividades de los Proyectos, y por ende es necesario que, bajo los lineamientos estratégicos de MAAE y MAG, tenga mayor delegación y responsabilidad con rendición de cuentas, para ejecutar el Programa.
- Es importante recordar que todo el equipo del Programa ha sido contratado en coordinación con los Socios Implementadores pasando un proceso de selección estricto para garantizar la contratación del mejor personal disponible.
- Por su parte el equipo de los Ministerios también considera que existe sobrecarga de trabajo a sus propias funciones.
- La gestión de aprobaciones, elaboración de reportes y respuesta a requerimientos de los Ministerios y PNUD genera una alta carga administrativa generando además poca presencia estratégica en territorio, tanto de los técnicos como de las propias Coordinaciones.
- La UGP debe contar con todas las capacidades técnicas y operativas para ejercer sus funciones, para lo cual es necesario un seguimiento cercano al desempeño del equipo, con el fin de tomar medidas correctivas y asegurar que el personal tiene las herramientas y capacidades necesarias para cumplir sus funciones al más alto nivel profesional.
- El equipo de la UGP considera que existe sobrecarga administrativa por la burocracia en los procesos de aprobaciones por lo que no pueden dedicar su tiempo a lo estratégico.

- La carga a nivel de reportes y pedidos de información es redundante, cada Ministerio y el PNUD solicitan reportes a la UGP, proceso que debería ser revisado, si bien hay formatos que no se pueden cambiar porque son requisitos de los donantes, del sistema de monitoreo de Gobierno por Resultados, o de los sistemas de seguimiento de PNUD, muchos reportes podrían ser eliminados para alivianar la carga. Esto ha desencadenado que todo el equipo pase produciendo reportes a diferentes niveles y que la especialista de M&E pese a contar con un sistema robustecido no pueda dedicar su tiempo a su utilización para la toma de decisiones con un enfoque de gestión adaptativa, generación y comunicación de resultados y avances, presentación de resultados a comités de gestión y directivos.
- Las autoridades consideran que la evaluación al equipo y sobre todo al equipo Gerencial no es rigurosa ni tiene una temporalidad adecuada para monitorear los progresos.
- En general existe desconocimiento de la carga de trabajo de la UGP.

4. Metodología: Estrategia de Creación Conjunta

La metodología de creación del presente Plan siguió un esquema de trabajo conjunto participativo conformado por un grupo núcleo con delegados clave de ambos Ministerios, del equipo Gerencial de PROAmazonía y de PNUD. Se realizaron tres reuniones de trabajo (29 Julio / 5 Agosto / 12 Agosto) con el grupo núcleo con delegados de los Directores Nacionales⁷ y de la UGP (incluyendo su equipo Gerencial), quienes mediante la facilitación del PNUD construyeron colectivamente las soluciones propuestas en este Plan de Operativización (véase al final las actas de los acuerdos de las reuniones).

Hoja de ruta propuesta



Se utilizó enfoques y metodologías múltiples utilizadas para casos similares proporcionadas por la Universidad de Illinois y otros investigadores/*practicioners* a nivel conceptual:

⁷ De parte del MAAE participaron como delegadas la Directora Nacional de Adaptación al Cambio Climático y una Especialista de la Subsecretaría de Cambio Climático. En el caso del MAG las personas delegadas fueron el Punto Focal Técnico de PROAmazonía en el Ministerio y una Especialista del Viceministerio de Desarrollo Productivo Agropecuario.

- Los cambios son oportunidades que permiten tomar acciones a situaciones complejas a nivel organizacional, estructural y operacional. Estos cambios profundos requieren tres fases: a) descongelar, b) congelar y c) re-congelar (*unfreeze, freeze and re-freeze*)⁸. El Plan se centró en las fases a y b, posteriormente en la implementación se debería asegurar la fase 3 para sostenibilidad de las acciones y evitar comportamientos bajo el anterior esquema de trabajo que se ha cambiado.
- La innovación constructiva para el Plan requirió que exista una Visión/Meta clara para establecer el camino a seguir⁹. En este sentido, fue importante que durante las sesiones de construcción con el grupo núcleo se aclararon los objetivos del Plan¹⁰. Esto se consultó en una primera reunión con preguntas orientadoras y con intervenciones de todos los participantes.
- Dada la complejidad y magnitud del Programa se gestionó un enfoque basado en estructura conformada por una gobernanza, sistemas, procesos y sucesiones, un sistema que “permita a los otros actuar” hacerse responsable de sus acciones mientras recibe el soporte de las instituciones y líderes¹¹. En esta estructura más desconcentrada hacia el rol que debe fungir la UGP, se plantearon, además, mecanismos de control a nivel de los líderes de cada equipo para monitorear el avance de los procesos y actividades y tomar acciones cuando sea requerido. Adicionalmente, se reforzó el compromiso de trabajar en equipo todos los ámbitos del Programa, y con mayor énfasis en aquellos procesos estratégicos que son claves para generar el impacto deseado.
- Liderazgo en la mejor escala posible que corresponsabilice a los líderes (de todas las partes: MAAE, MAG, UGP y PNUD), reconociendo el trabajo de otros en caso de éxitos y que considere sus propios errores en caso de fracasos¹².

Metodología utilizada.

La metodología de planificación basada en escenarios es un proceso de planificación que permite plantear situaciones o contextos para llegar a un fin deseado. Cada vía o camino tendrá entonces una serie de características específicas, ventajas y desventajas que deberían ser caracterizadas para que los tomadores de decisiones tengan elementos para escoger cuál es el escenario ideal que permitiría alcanzar el logro de resultados esperados.

Para que esta metodología funcione es importante haber determinado previamente elementos clave de una planificación estratégica como lo son la visión, misión, metas y sus respectivos indicadores. Elementos que en el caso de PROAmazonía ya han sido previamente definidos tanto con los ProDoc como en la actualización de la Planificación Estratégica a la luz de las circunstancias de la actual emergencia sanitaria.

Luego de realizar este análisis previamente con el Comité de Gestión de PROAmazonía, se definió que el mejor escenario era mantener la modalidad de implementación NIM-supported (con apoyo de PNUD) con algunos ajustes importantes en cuanto a la desconcentración de varios procesos administrativos,

8

[https://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_94.htm#:~:text=First%20you%20must%20melt%20the,the%20new%20shape%20\(refreeze\).&text=To%20begin%20any%20successful%20change,the%20change%20must%20take%20place.](https://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_94.htm#:~:text=First%20you%20must%20melt%20the,the%20new%20shape%20(refreeze).&text=To%20begin%20any%20successful%20change,the%20change%20must%20take%20place.)

⁹ http://www.nwlink.com/~donclark/leader/lead_path_goal.html

¹⁰ Los ajustes están delimitados al enfoque de los ProDoc de los 3 proyectos, de las políticas y procedimientos PNUD dado el modelo de implementación NIM-supported y las restricciones de los donantes GEF y GCF.

¹¹ <https://www.jimcollins.com/concepts/clock-building-not-time-telling.html>

¹² <https://www.millennialleadership.net/the-window-and-the-mirror-leadership-model/>

operativos y financieros, que sean delegados completamente a la Unidad de Gestión del Programa, y que se detallan en las siguientes secciones de este Plan de Operativización.

A través de la descentralización de varios procesos propuestos en este plan, se busca también fortalecer y empoderar a las entidades públicas para en un futuro poder transitar del modelo de implementación actual (NIM-supported) con apoyo de PNUD hacia un modelo de implementación NIM en donde la entidad estatal maneje técnica, administrativa y financieramente los proyectos bajo sus procedimientos, sistemas y reglas, asumiendo plena responsabilidad por el uso efectivo de los recursos del donante y el cumplimiento de las metas establecidas en el documento del proyecto. De esta manera, se asegurará un mayor fortalecimiento de capacidades institucionales públicas, la apropiación nacional de los resultados de los proyectos y la mayor sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones en el tiempo.

5. Estructura del Plan

Se plantea una estructura y ajustes que contemplen lo estratégico y operativo basados en los campos de mejora identificados¹³, la estructura básica propuesta sería:

- I. Planificación Estratégica
- II. Gobernanza
 - a. Comité Directivo
 - b. Comité de Gestión
 - c. Comité Técnico
- III. Planificación Operativa y Financiera
 - a. Adquisiciones
 - b. Herramientas Programáticas
 - c. Convenios
 - d. Carga Administrativa y Financiera
- IV. Recursos Humanos
 - a. Ciclo de contrataciones y renovaciones de contrato
 - b. Supervisión del equipo
- V. M&E y generación de reportes.
- VI. Implementación y seguimiento del Plan.

Los ajustes o mejoras al modelo anterior de ejecución se muestran subrayadas como esta oración para fácil identificación.

5.1. Planificación Estratégica.

PROAmazonía cuenta con una planificación estratégica, la misma que fue actualizada entre mayo y junio 2020, en base a las recomendaciones de la Evaluación de Medio Término, tomando en cuenta el escenario actual frente al COVID 19, y a su vez considerando el arranque del proyecto Pago por Resultados. Esta

¹³ Este Plan también fue retroalimentado con el documento de lecciones aprendidas entregado por la anterior Gerencia.

planificación cuenta con los planes estratégicos de cada componente, más el documento de integración de estos planes, que se traducen en una presentación gráfica, donde se puede identificar con claridad las sinergias entre los componentes del Programa¹⁴.

5.2. Gobernanza

La estructura de gobernanza del Programa, según lo señala el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca¹⁵ para la Gobernanza del “Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible” cuenta con espacios estratégicos de toma de decisiones, los cuales son claves para contar con las directrices estratégicas de parte de los socios implementadores en procesos clave como la planificación operativa anual (incluye el plan de adquisiciones, herramientas programáticas y convenios), avance de metas e indicadores, avance general de actividades, gestión de medidas de mitigación de riesgos y otros temas clave como el cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales. En el caso de PROAmazonía existen cuatro espacios de toma de decisiones a diferentes niveles: Comité Directivo, Comité de Gestión y Comités Técnicos. La participación de los socios implementadores en estos espacios es fundamental para garantizar apropiación, direccionamiento estratégico y seguimiento.

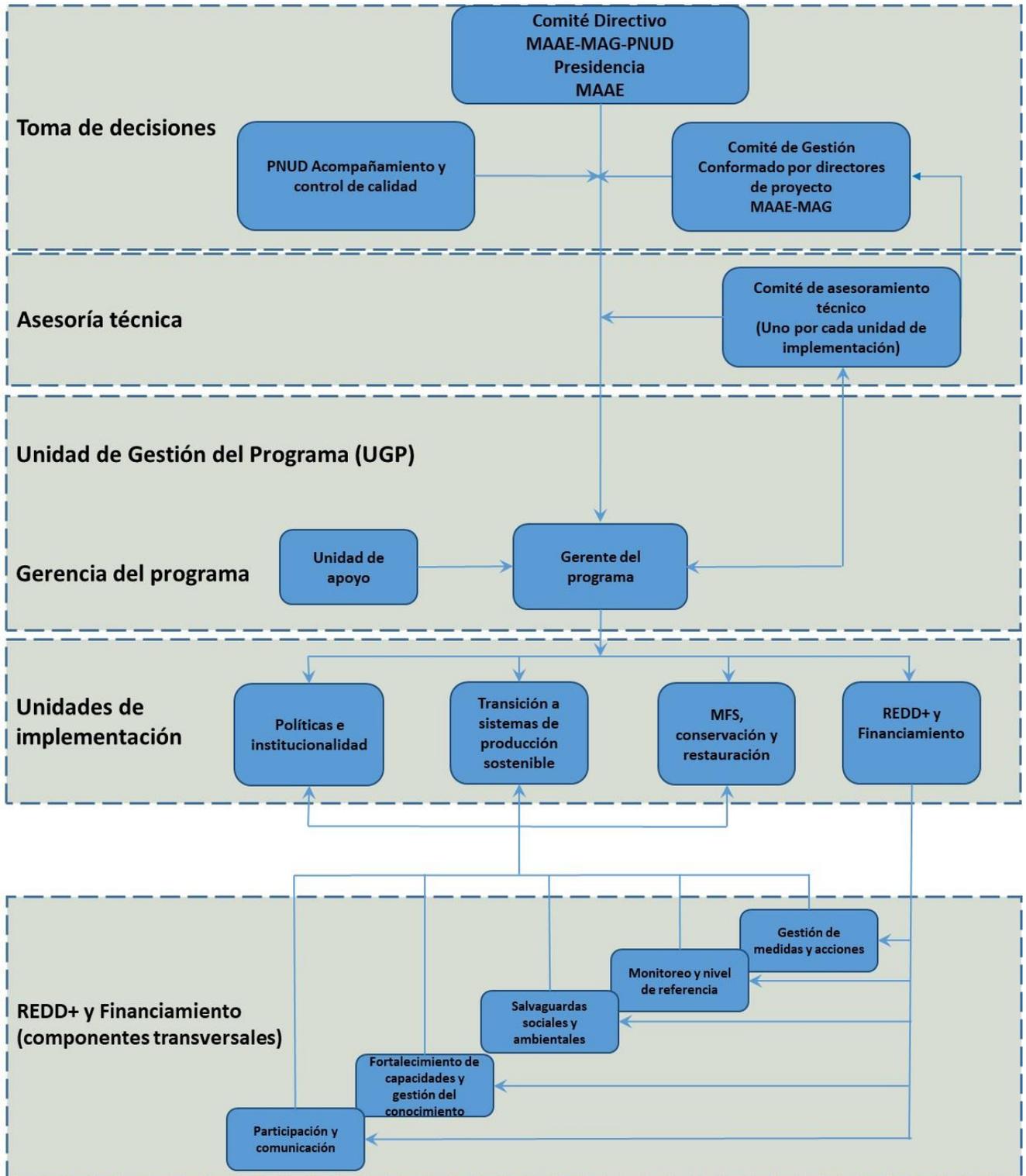
Dadas las agendas complejas de las autoridades, los espacios estratégicos los comités de gestión y comités directivos han sido postergados por lo que se pierde la continuidad de las actividades. En ocasiones también las autoridades delegan a puntos focales que no pueden tomar decisiones, dejando sin resolver los temas de las reuniones e incrementando los retrasos.

Con este antecedente, a continuación, se presente el gráfico de la gobernanza vigente del Programa que en las siguientes páginas presentará ciertos ajustes de los espacios de toma de decisiones para fortalecer el modelo de gobernanza:

¹⁴ Planificación estratégica de PROAmazonía:

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:f/g/personal/egarcia_proamazonia_org/Ei9nfN0_j7REuFRLqRL8kAUBmTfxQDFzBLa58T22UST2Vg?e=BeVObQ

¹⁵ Actualmente Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).



Luego de llevarse a cabo las tres sesiones de trabajo participativo para la construcción del presente Plan de Operativización, se establecieron los siguientes acuerdos en cuanto a la Gobernanza del Programa:

Comité Directivo (CD)

Está conformado por la máxima autoridad, del MAAE, MAG, y PNUD, o su delegado/a de alto nivel; y será presidido por el MAAE. Se establecerá al inicio del Programa y se reunirá semestralmente de forma ordinaria o extraordinaria cuando uno de sus miembros lo requiera, para revisar los avances en la ejecución del Programa y para adoptar decisiones estratégicas necesarias para su implementación.

Entre sus principales **responsabilidades** se encuentran las siguientes:

- Aprobar el Plan Operativo Anual con su Presupuesto y el Plan de Adquisiciones, de Herramientas Programáticas y Convenios anuales;
- Facilitar la coordinación interinstitucional al más alto nivel;
- Dar seguimiento a la ejecución del Programa para asegurar la alineación con los procesos y políticas de planificación nacional y local;
- Seleccionar al Gerente del Programa, a través de un proceso de selección transparente; supervisar sus funciones y realizar las evaluaciones de desempeño correspondientes anuales.
- Conocimiento estratégico sobre reportes al donante;
- Conocimiento estratégico de la aplicación de salvaguardas ambientales y sociales del Programa, y sobre el SIS (Sistema de Información Local);
- Seguimiento al avance de indicadores y metas del Programa; y
- Revisar y aprobar el Informe de Revisión de Medio Término e Informes de Evaluación Final; y, dar seguimiento a las respuestas gerenciales a los hallazgos de las evaluaciones.

Instalación y periodicidad del Comité Directivo:

Convocatoria (¿Quién y Cómo?)

El CD será convocado por el/la Gerente del Programa con al menos 15 días anticipación para dar suficiente tiempo a sus miembros para programar la reunión y acordar los temas a tratarse en la agenda propuesta.

Periodicidad (ordinarias y extraordinarias)

El CD se reunirá ordinariamente **dos veces al año** (semestralmente) para revisar el progreso del Programa y tomar decisiones estratégicas y críticas relacionadas con el Programa¹⁶. Las reuniones extraordinarias del CD serán convocadas cuando se considere necesario y a solicitud de uno de sus miembros.

Participantes

Este Comité Directivo estará integrado por las siguientes personas:

- Ministro/a o delegado/a del MAG¹⁷;

¹⁶ La segunda reunión del año puede llevarse a cabo a manera virtual con envío de la documentación a manera de Oficio para aprobación de sus miembros.

¹⁷ Para el caso del Proyecto Pago por Resultados, en el Comité Directivo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería figura como Beneficiario Principal representando los intereses de aquellos que finalmente se beneficiarán del proyecto. La función principal del Beneficiario Principal

- Ministro/a o delegado/a del MAAE,
- Representante Residente del PNUD o delegado/a, caso contrario, no se podrán instalar.

El Gerente del Programa, cumple el rol de secretario del CD.

Desarrollo del Comité

Roles

El/la secretario/a del Comité es el/la Gerente del Programa. Los representantes de cada institución tienen voz y voto en las decisiones del Programa.

Agenda

Será elaborada y enviada por el/la Gerente, con 15 días de anticipación. Al inicio de cada sesión se someterá a validación por los miembros del Comité.

Toma de Decisiones y consenso

Las decisiones adoptadas en el CD son de aplicación obligatoria para el Programa, y no deberán contraponerse a lo establecido en los documentos de los proyectos, para lo cual el Comité de Gestión y los Comités de Asesoramiento Técnico brindarán la asesoría necesaria, previo a su aprobación. Las decisiones se tomarán por consenso y en caso de falta de consenso entre las partes, la decisión se tomará mediante votación de las 3 instituciones a través las máximas autoridades que las representan.

Resoluciones del Comité

Estas deberán ser registradas y validadas por las partes para su implementación posterior.

Elaboración y aprobación del Acta

El/la Gerente preparará un acta de cada reunión, la cual será enviada a todos los miembros participantes al día siguiente de la reunión celebrada por las partes o, en la medida de lo posible, se podría redactar el acta para firma en la misma reunión.

Comité de Gestión (CG)

Está conformado por los/las Directores/as Nacionales de Proyecto (DNP), quienes serán delegados de alto nivel de MAAE y MAG, en su rol de Socios Implementadores. Se reunirá idealmente de manera mensual de forma ordinaria, o extraordinaria cuando uno de sus miembros lo requiera, o cuando existan temas estratégicos por tratar, con el acompañamiento de PNUD y la Secretaría la ejercerá el/la Gerente del Programa.

Sus **responsabilidades** serán:

- El DNP del MAAE o MAG revisará, aprobará y firmará el Informe Combinado de Gasto (CDR), según corresponda para cada proyecto conforme la planificación aprobada;
- Revisar avances en ejecución del Programa;

dentro de la Junta es garantizar la realización de los resultados del proyecto desde la perspectiva de los beneficiarios del proyecto. El rol de Beneficiario Principal lo desempeña un representante del gobierno.

- Revisar riesgos y prioridades del Programa;
- Seguimiento al avance de indicadores y metas del Programa;
- Revisar los informes anuales para los donantes APR – GCF y PIR – GEF;
- Junto con el Gerente supervisar el desempeño de las/os Coordinadoras/es de los componentes y aprobar la renovación de sus contratos;
- Revisar y aprobar las misiones internacionales de los funcionarios del Programa;
- Asegurar que el/la Gerente del Programa articule la implementación con las políticas y prioridades nacionales;
- Suscribir las actas de finiquito del convenio interministerial referido a este Programa;
- Asesorar al Comité Directivo en la toma de decisiones;
- Dar seguimiento a las actividades del Gerente del Programa y poner en consideración del Comité Directivo la evaluación de desempeño anual del Gerente del Programa;
- Revisar y aprobar, los Planes Operativos Anuales, su plan de adquisiciones, de herramientas programáticas y convenios, así como el presupuesto generado por la Unidad de Gestión del Programa, previa aprobación del Comité Directivo.

Las decisiones se tomarán por consenso y en caso de falta de consenso entre las partes la decisión se tomará a nivel de las máximas autoridades de cada institución representada (Comité Directivo). En las reuniones deberán estar presentes todos los delegados, caso contrario, no se podrán instalar.

Instalación y periodicidad del Comité de Gestión

Convocatoria (¿Quién y Cómo?)

El CG será convocado por el/la Gerente Programa con al menos 7 días calendario que equivalen a 5 días laborables de anticipación para dar tiempo a sus miembros para Programar la reunión y acordar la agenda.

Participantes

Este Comité de Gestión estará integrado por las siguientes personas: Director/a Nacional del Proyecto del MAAE, y Director/a Nacional del Proyecto del MAG, o sus delegados/as, caso contrario, no se podrán instalar la reunión.

Desarrollo del Comité de Gestión

Roles

El Secretario del Comité es el/la Gerente del Programa. Los representantes de cada institución tienen voz y voto en las decisiones del Programa.

Agenda

Esta será elaborada y enviada por el Gerente con 7 días calendario que equivalen a 5 días laborables de anticipación. Al inicio de cada sesión se someterá a validación por los miembros del comité.

Resoluciones del Comité

Estas deberán ser registradas y validadas por las partes para su implementación posterior.

Elaboración del Acta

El/la Gerente del Proyecto preparará un acta de cada reunión, esta será enviada a todos los miembros participantes una vez cuente con todas las firmas de los miembros del Comité.

Revisión y aprobación del Acta

Los miembros del Comité deberán suscribir el Acta el mismo día de la reunión, y solo en casos extraordinarios se podrá enviar el documento para la firma el día siguiente.

Delegación de firma

Con el afán de agilizar los procesos administrativos financieros y operativos del Programa, el Gerente recibirá una delegación de firma por parte de los respectivos Directores/as Nacionales de Proyecto (DNP) para la realización de ciertas actividades que se detallan en la Sección 3.3 y sus subapartados vinculados con la ejecución del plan de adquisiciones y de herramientas programáticas de este Plan.

Comités de Asesoramiento Técnico (CAT)

Los Comités de Asesoramiento Técnico estarán conformados por las áreas técnicas de los Ministerios (puntos focales designados oficialmente), el equipo técnico de cada Unidad de Implementación, y otras instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado, grupos indígenas, etc., en función de la agenda a ser tratada, es decir, de los temas a cargo de las Unidades de Implementación.

Sus **responsabilidades** serán:

- Dar asesoramiento técnico al Comité Directivo y al Comité de Gestión; e;
- Invitar a las reuniones cuando se requiera a representantes de otras instituciones de gobierno, representantes de la sociedad civil, Organismos no gubernamentales, Cooperantes, Institutos de Investigación y academia, a reuniones, según la relevancia y en casos específicos a tratarse.
- Es importante resaltar que estos Comités son reuniones técnicas temáticas que contarán con los puntos focales oficiales de MAAE y MAG.
- Serán los espacios designados para obtener retroalimentación en cuanto a productos técnicos parciales y finales, lineamientos, estrategias y temas claves de cada componente.
- Fungirá como un espacio de intercambio y fortalecimiento de capacidades técnicas de los propios ministerios respecto a temas específicos.
- Servirá como un espacio para reportar avance de actividades hacia los puntos focales y recibir lineamientos generales vinculados a las directrices de los Ministerios.

Instalación y periodicidad de los Comités de Asesoramiento Técnico

Convocatoria (¿Quién y Cómo?)

Los CAT serán convocados por el/la Gerente o por las Coordinadoras/es de los Componentes; y con base en una agenda y lista de participantes consensuadas por cada componente, según el tema a tratar, con 5 días de anticipación para dar suficiente tiempo a sus miembros para Programar la reunión y acordar sobre los temas a tratar en la agenda.

Lugar

Se definirá para cada caso, dependiendo de las temáticas a ser tratadas.

Periodicidad (ordinarias y extraordinarias)

Las reuniones serán convocadas cuando se considere necesario teniendo al menos una reunión cada mes.

Participantes

Los CAT estarán integrados por las siguientes personas: Coordinadores/as de la Unidad de Implementación y su equipo técnico (dependiendo el tema), áreas técnicas de los Ministerios en función del tema¹⁸, PNUD, y otras instituciones de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado, grupos indígenas, etc. en función de la agenda a ser tratada.

Desarrollo del Comité de Asesoramiento Técnico

Roles

El Secretario/a del CAT será designado en cada reunión, según el tema a tratar.

Agenda

Esta será elaborada y enviada por el/la Coordinador/a, con 5 días de anticipación. Al inicio de cada sesión se someterá a validación por los miembros del comité.

Resoluciones del Comité

Estas deberán ser registradas por parte de las Coordinaciones para su implementación posterior.

Elaboración del Acta

El/la Secretario/a del Comité preparará el acta digital sin firma de la reunión para respaldo de la gestión de la UGP según el proceso/trámite que corresponda.

5.3. Planificación Operativa y Financiera

A finales del año 2019 el PNUD actualizó sus procesos operativos internos, y esto se tradujo a una guía / manual que describe paso a paso cada uno de los procesos relacionados con las Adquisiciones de los proyectos / Programas de PNUD. Estos Procedimientos Standard de Operaciones (SOPs por sus siglas en inglés) están vigentes desde el 1 de enero de 2020, y son aplicados por toda la cartera de proyectos del PNUD¹⁹. Así también, en los primeros meses de 2020, se elaboró la guía para los procesos relacionados con las enmiendas de los contratos, que también forma parte de estos nuevos SOPs²⁰.

¹⁸ Es necesario mantener actualizado el equipo de talento humano que desde los Ministerios trabaja a la par en la implementación del Programa, por lo que, cuando sea necesario el/la Gerente del Programa deberá solicitar la actualización o ratificación de los puntos focales para todos los temas técnicos que se trabajan con MAAE y MAG.

¹⁹ <http://intra.undp.org.ec/formularios/DOCUMENTOS/soporte/SOPsrev%2021-02-2020.pdf>

²⁰ <http://intra.undp.org.ec/formularios/DOCUMENTOS/soporte/SOPsEnmiendas.pdf>

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EjGvQ8W10eIGgq68y1VBEIMBBdsiXwMvl2qLKstdrSGuCQ?e=g6Fp24

Administración de Contratos.

Para la construcción del Plan de Operativización de PROAmazonia, se elaboraron documentos de apoyo que servirán para asegurar la calidad de los productos que están bajo responsabilidad del Programa, como son las Adquisiciones y las Herramientas Programáticas. Además, a través de la delegación aprobada por el Comité de Gestión para la UGP del Programa, se espera alivianar la carga de trabajo hacia los Ministerios de y sus puntos focales potenciando su asignación de tiempo para temas estratégicos²¹.

Roles y Responsabilidades de SI, UGP y PNUD (Incluye monto de delegación).

Se mantiene el monto de delegación de los Directores Nacionales hacia la Gerencia del Programa para todo el ciclo de adquisiciones y herramientas programáticas que incluye aprobación de TdR, aprobación de productos parciales y finales. Se acuerda que para el año 2020 el monto de delegación a la gerencia del Programa se mantenga en USD 60.000. Para el próximo año, se analizará nuevamente el monto de delegación y según las necesidades se lo modificará. Para el presente año, se definió que alrededor del 80% de los procesos a contratar tenían un presupuesto menor a USD 60.000, y en función de eso se tomó la decisión del monto a delegar. Esta delegación significa una gran responsabilidad para la UGP puesto que, deberá garantizar un trabajo coordinado con los Ministerios a varios niveles, que se describe a continuación:

El rol de los puntos focales de ambos Ministerios en el proceso de implementación del Plan Operativo Anual y sus respectivos planes de adquisiciones y herramientas programáticas es crítico para lograr una total articulación con los Socios Implementadores. Entre sus roles destacan:

- Entrega de lineamientos y revisión del Plan Operativo Anual y sus anexos, previo a la gestión de aprobación de Comité de Gestión y Comité Directivo.
- Participación en comités técnicos para comunicar los lineamientos desde los Ministerios sobre una temática particular, así como asegurar que las actividades estén vinculadas con la Normativa respectiva y con las actividades en ejecución, por parte de los Ministerios, de tal forma que se asegure que con la actuación de PROAmazonia, se fortalecerá la implementación de las mismas.
- Participación en comités técnicos para la entrega de insumos para la construcción de los términos de referencia de las contrataciones, así como para la retroalimentación sobre los productos parciales o finales de consultorías o de productos provenientes de herramientas programáticas.
- Acompañamiento general a las actividades del Programa, así como asesoría estratégica de temas técnicos.
- Informar a los Directores Nacionales de Proyecto, respecto de los acuerdos y avances en los temas antes mencionados.

Adquisiciones²²

²¹ Proceso para administración de contratos (Adquisiciones y Herramientas Programáticas):

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:f/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EiYT4VLe5YJkipFqrzexnYBr1DpLSplTe_QeNkA5fgadg?e=ffgOVX

²² Flujograma:  Adquisiciones_Final.pdf

- Para todos los procesos (con o sin delegación), se deberá realizar reuniones de retroalimentación con los puntos focales de MAAE y MAG para elaborar todos los TdR del Programa (Comités Técnicos), en estas reuniones se considerarán todos los aportes de los participantes delegados de los ministerios, y con esos insumos la UGP deberá finalizar el TdR que será aprobado por el/la Gerente, cuando el monto sea menor a 60 mil USD, y por los/as Directores Nacionales de Proyecto, cuando el monto sea mayor a 60 mil USD. Para estas reuniones de trabajo si un punto focal no puede asistir deberá enviar a un/a delegado/a con poder de decisión, a fin de llegar a acuerdos, en reemplazo del punto focal oficial.
- En las reuniones para elaboración de TdR se incluirá en el TdR final la lista de participantes de todo el proceso y los principales acuerdos (máximo 3 puntos), para que quede constancia del trabajo realizado. Para el caso de procesos vinculados con la Subsecretaría de Patrimonio Natural, se mantendrá la elaboración de un acta digital con sus participantes, sin necesidad de firmas, para que puedan justificar su participación en el proceso.
- Se acuerda extender a un mes el plazo para cierre de todos los contratos, a partir de la entrega del último producto de las consultorías, para evitar retrasos en las aprobaciones definitivas, el pago a los consultores/proveedores y la necesidad innecesaria existente de realización de enmiendas.
- Se identifican dos grupos de TdR, unos que son un poco más sencillos y que usualmente pueden tener montos que estarían dentro de la delegación que tiene la Gerencia y el equipo; sin embargo, también existen TdR un poco más complejos y técnicos que requieren un tratamiento especial y ser trabajados por parte de varias áreas técnicas de ambos ministerios. Estos procesos deberán ser identificados al momento de elaborar el Plan de Adquisiciones anual, para contar desde el inicio con la diferenciación respectiva, que permita a la UGP planificar con más tiempo la elaboración de aquellos que son más complejos y que requieren también criterios de expertos o algunas sesiones de trabajo junto con los puntos focales de los ministerios.
- Para la aprobación de los productos parciales y finales de todas las consultorías, se tomará en cuenta la delegación a la Gerencia, en caso de que sean procesos menores a 60 mil USD, la Gerencia aprobará los productos parciales y finales, es decir, estará a cargo de todo el ciclo de adquisiciones. Si los procesos son mayores a 60 mil USD, serán aprobados por los Directores Nacionales de Proyecto según corresponda. Para garantizar la calidad de los productos recibidos, revisados y aprobados por el Programa, se cuenta con documentos que ayudarán a verificar esta calidad, y cuyos formatos son utilizados por todo el equipo de la UGP.²³
- Cada fin de mes la Gerencia informará a los Directores Nacionales de Proyecto todos los pagos de productos parciales y finales que ha realizado durante el mes, que estarán acompañados de los productos como respaldo, preferiblemente mediante archivos digitales, como constancia para los Directores. Este informe mensual deberá incluir también el concepto de las consultorías y sus productos a manera de tabla para facilitar la entrega de información a los Directores Nacionales de Proyecto por parte de los puntos focales.
- PNUD ya no revisará las secciones técnicas de los TdR, únicamente los aspectos relacionados directamente con las secciones de adquisiciones.
- Se podrán realizar ajustes al Plan de Adquisiciones de acuerdo con lo estipulado en el Anexo 1.

²³ Matrices para verificación de la calidad de los productos de las consultorías:

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EvTCAvIKI-NlrqzXgdkVioByUHU7TX6QyFivNPW-e5Sqw?e=1eO1fe

Herramientas Programáticas²⁴

Son un tipo de instrumentos que permiten operativizar los procesos de la Planificación Operativa Anual mientras se fortalecen las capacidades de instituciones públicas, asociaciones de base, ONG con experiencia en un tema particular. Existen varios tipos de herramientas, entre las que destacan las Cartas de Acuerdo (LoA por sus siglas en inglés), Subvenciones de Bajo Valor (Low Value Grants), Acuerdos de Parte Responsable, entre otros.

- Se mantiene la revisión del PNUD a los TdR, a nivel técnico para estos casos.
- También se mantiene la delegación a la Gerencia de \$60.000 para el ciclo de las herramientas programáticas. Sin embargo, para aquellas herramientas que superen este valor, cada proceso será analizado de manera individual y se establecerá la necesidad de solicitar una delegación para cada uno al momento de realizar el POA anual, que también incluye las herramientas programáticas y que será aprobado por el Comité Directivo. Es decir, que cada uno de los procesos se revisará a detalle y se establecerá la delegación que se llevará a cabo. Se tomará en cuenta, sobre todo, una mayor delegación a herramientas programáticas que tienen pago vía "anticipos" en donde el socio requiere liquidez para continuar sus actividades como ocurre, por ejemplo, en el caso del Acuerdo de Parte Responsable con Altrópico para actividades de restauración.
- Se aplicarán las mismas medidas acordadas para las Adquisiciones en cuanto a la elaboración y aprobación de TdR, la entrega de productos parciales y finales, así como las aprobaciones y pagos. Así mismo, el informe mensual de pagos que la Gerencia entregará a los Directores Nacionales también incluirá estos procesos y sus respectivos productos. Al no ser procesos de adquisiciones se utilizará el mecanismo de control de calidad de los productos para herramientas programáticas establecido por PNUD, a fin de llevar un expediente completo y sustentado que incluya: a) informe de aprobación de producto, b) matriz de cumplimiento de calidad y c) matriz de retroalimentación de productos con los comentarios de los puntos focales.
- Para el caso del Acuerdo de Parte Responsable entre la ONG Altrópico y PNUD para restauración: El MAAE acuerda en para USD 250,000 el monto de delegación a la Gerencia pagos con respaldo de un informe para el MAAE²⁵, quien necesita estar informado de los avances, mas no aprobar el pago. El acuerdo entre PNUD y la ONG es por anticipos y los pagos no están atados a resultados, sino al gasto efectivo, por lo que no puede haber retrasos en los pagos, ya que la ONG necesita tener liquidez para realizar las actividades del acuerdo. PNUD firmó este acuerdo, por tanto, asume el riesgo y monitoreo.
- En caso de que se presenten nuevos procesos a través de herramientas programáticas, se acordará en su debido momento la delegación por parte de los Directores Nacionales de Proyecto.
- Se podrán realizar ajustes al Plan de Herramientas Programáticas de acuerdo con lo estipulado en el Anexo 1.

²⁴Flujograma:  Herramientas _Programaticas_Final.pdf

²⁵ Este informe será enviado con una semana de anticipación para emisión de comentarios, no ligado a la aprobación para el desembolso.

Convenios²⁶

Lo importante de los convenios es que se logra un mayor involucramiento del Gobierno Nacional junto con sus socios estratégicos, logrando de esta manera un fortalecimiento de capacidades institucionales, con la asesoría del PNUD y todo el apoyo también desde la Unidad de Implementación del Programa.

- El proceso de elaboración de un convenio inicia cuando el Gobierno realiza la solicitud del convenio en base a criterios previos o experticia técnica o cuando los socios ya vienen establecidos desde el ProDoc de un proyecto. Posteriormente, se elabora la propuesta técnica y financiera con las actividades que se implementarían en el convenio, luego de lo cual se elabora el informe de justificación para la firma del convenio con el Socio. Finalmente se gestiona legalmente el instrumento.
- Ya en la fase de implementación, se presentará un informe trimestral simplificado por parte de todos los socios que mantienen convenios en el marco del Programa, los que serán revisados por el equipo técnico de la UGP, y que luego se enviará a los Ministerios para su conocimiento; sin embargo, cada semestre se presentará un informe más completo que incluya la recopilación de los dos trimestres que lo conforman, y este informe será aprobado por los Directores Nacionales de Proyecto para realizar los pagos respectivos.
- Los pagos de convenios, que vienen determinados desde el POA aprobado por los Directores Nacionales (Comité de Gestión) y Comité Directivo, y que se gestionan con la Subsecretaría de Patrimonio Natural según sus competencias se delegan a la misma. Los puntos focales de la Subsecretaria forman parte del proceso inicial de revisión.
- Cuando haya retrasos causados por diferentes circunstancias como por ejemplo la situación actual por el Covid-19, se pueda pagar con respaldo de la Gerencia del Programa para no quitar liquidez al socio, y cuando se normalice la situación los puntos focales aprobarán la parte técnica. El expediente quedaría abierto hasta que se tenga el informe de validación de los puntos focales del ministerio, pero se avanzará con los pagos.
- Se realizarán pilotos sobre demoras de pagos de Fondos de Agua según la periodicidad acordada. Se realizarán pilotos sobre los tiempos de pagos bajo los convenios con los fondos de agua, para de ser el caso, reducir los tiempos, y que sirvan como ejemplo para la ejecución de otros convenios y el manejo del expediente para los pagos.

Reportes administrativos financieros del Programa

Debido a la magnitud de PROAmazonia, existe una carga bastante fuerte en cuanto a la generación de reportes de tipo financiero – administrativo²⁷, por lo que se vuelve necesario establecer algunas consideraciones que agilicen y faciliten la entrega de esta información que es requerida principalmente por PNUD, pero también por los donantes.

²⁶ Flujograma: -Convenios_Final.pdf

²⁷ Listado de reportes administrativos financieros del Programa:
https://proamazonia-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EYVvHmyTYpNFkc6h92CgYIMBNrar0FmLiPffsahUkT-gdA?e=JxelbS

- La validación del reporte global de CDR que se entrega a los Directores Nacionales de Proyecto, se enviará con toda la documentación de respaldo de pagos considerando una muestra de todos las consultorías y herramientas programáticas superiores a \$50.000 con el fin de que exista una muestra dentro de la delegación de pagos que tiene la Gerencia, así como de los montos más elevados de pagos.
- En cuanto a los formularios Face que corresponden a pagos directos, se analizará de manera individual respetando las delegaciones que se establezcan en cada caso y que fueron presentadas anteriormente.

5.4. Recursos Humanos.

Roles y responsabilidades de los perfiles principales del Programa.

Funciones principales del equipo: se ha elaborado un documento que describe los roles y responsabilidades de los principales puestos que tiene el Programa divididos en Gerencia, Coordinaciones, Líderes Zonales, perfiles Técnicos y cargos Administrativos Financieros²⁸.

Gestión del talento Humano: La gestión de contratos de todo el equipo la UGP se realiza con base en las políticas y procedimientos de recursos humanos del PNUD quien emite los contratos y realiza el proceso administrativo de renovaciones. Sin embargo, se ha visto la necesidad de realizar algunos ajustes que se presentan a continuación con el fin de trabajar de manera más coordinada con los Ministerios y sus autoridades:

- Equipo Gerencial: La contratación del Gerente la realiza el Comité Directivo y las evaluaciones de desempeño anual se realizarán de manera objetiva y se pondrán a consideración de los miembros del Comité Directivo, y para la evaluación de las/os Coordinadoras/es de los cuatro componentes, será el/la Gerente quien realizará la evaluación objetiva del desempeño de la Coordinación y la pondrá a consideración del Comité de Gestión para entrega de insumos y revisión conjunta. Esta propuesta sobre todo responde a la necesidad de que exista un trabajo conjunto completamente coordinado entre el equipo gerencial con los Directores Nacionales de Proyecto y el PNUD en soporte a la implementación. Para el caso de los Líderes Provinciales se mantiene lo aprobado en sus términos de referencia que mencionan que la contratación se la hace en el marco del Comité de Gestión en coordinación con la Gerencia del Programa. La supervisión y renovación del contrato estará a cargo de la Gerencia y Coordinaciones.
- Para el resto del equipo del Programa se mantiene el proceso que se está llevando a cabo hasta el momento, es decir, las contrataciones se realizan de manera coordinada con los ministerios, y las evaluaciones/renovaciones las realizarán los supervisores directos del equipo técnico quienes tienen la información del desempeño del equipo, al supervisarlos directamente dentro de la Unidad de Gestión del Programa.

²⁸ Roles y responsabilidades de la UGP:

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EZ_I3WWJDpIOgW1aQYXDP8wBF464VJsU8sRjqEM2K9WifQ?e=Yl4Dsm

Organigrama de la UGP

Para constancia de este Plan de Operativización, se encuentra como nota al pie el enlace al organigrama de PROAmazonía, desagregado por niveles de Gobernanza y cada uno de los componentes del Programa²⁹.

5.5. M&E y generación de reportes.

Carga actual y generación de información: originalmente se identificaron alrededor de 40 informes / reportes que el Programa debía entregar de manera anual, con el ejercicio de simplificar y unificar varios de estos instrumentos de monitoreo, se ha logrado definir un total de 15 informes / reportes prioritarios para el Programa³⁰. Se debe mantener un constante monitoreo de los avances del Programa especialmente en cuento a los indicadores y metas de los proyectos que lo conforman, y para esto es importante considerar los siguientes puntos:

- Se mantendrá la entrega de los reportes e informes que constan en la matriz respectiva (nota al pie #19), los cuales han sido unificados y simplificados.
- La información sobre los avances especialmente de indicadores y metas deberá presentarse de forma estratégica al Comité Directivo y Comité de Gestión, al menos una vez al año, para lo cual se utilizará la información de los reportes oficiales del Programa.
- Es importante compartir la información sobre avance de la planificación anual, así como de las metas e indicadores con la Dirección de Información del MAAE.

Potenciación y uso de la herramienta de M&E: este es un insumo para toma de decisiones clave. Se espera que, desde la herramienta de monitoreo interno, se pueda publicar los datos más representativos en la página Web del Programa, para que sean de acceso público. Siempre en coordinación con el área de Comunicación del Programa, que administra el sitio Web de PROAmazonía.

5.6. Implementación y seguimiento del Plan de Operativización.

Como respaldo del trabajo de construcción de este Plan, se cuenta con tres Actas³¹ (una por cada sesión de trabajo), como constancia de los temas tratados y los acuerdos a los que se llegó con el grupo focal designado tanto de MAAE y MAG, así como desde PNUD y PROAmazonía.

Además, con el fin de determinar la efectividad del Plan de Operativización, se hará un monitoreo de su implementación a través de los siguientes indicadores de éxito:

²⁹ Organigrama de PROAmazonía:

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:p:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EelSj0lfmP1PuTkbn4CUug8Bx16GqbDTNlLdaSngNbGT_g?e=cZOtQM

³⁰ Lista de los informes / reportes prioritarios del Programa:

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EZMbSAUr6ntMr-S_J9C9XfkBSzxpITgkiPuWfDIDEXE37Q?e=BhtwQS

³¹ Actas de las sesiones de trabajo para la construcción del Plan de Operativización:

https://proamazonia-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/egarcia_proamazonia_org/EvAUx_eNtclEsQbc2dFXbx4BEE_SUh_rQf2Sjkwn53KH7w?e=s8ga
p6

- Porcentaje de cumplimiento de los pagos planificados para cada mes según la proyección del Programa.
- Número de enmiendas realizadas a contratos o acuerdos.
- Tiempo promedio en aprobación de productos de consultorías.
- Número de cambios en el plan de adquisiciones y herramientas programáticas realizados.
- Porcentaje de dedicación de personal técnico en temas administrativos (encuesta).

La información plasmada en el presente documento se pone a consideración del Comité de Gestión del Programa para aprobación en la próxima sesión y posterior a esta última instancia, el Plan será entregado al Comité Directivo para su aplicación inmediata. Se procederá a realizar varias reuniones de socialización de este Plan al equipo de la UGP y puntos focales de los ministerios, a fin de facilitar su comprensión y agilizar su implementación.

Elaboración: Este documento fue elaborado en sesiones de trabajo conjuntas entre personal del MAG, del MAAE, de la UGP, y del PNUD-Ecuador:

- De parte del MAAE participaron como delegadas la Directora Nacional de Adaptación al Cambio Climático y una Especialista de la Subsecretaría de Cambio Climático.
- En el caso del MAG las personas delegadas fueron el Punto Focal Técnico de PROAmazonía en el Ministerio y una Especialista del Viceministerio de Desarrollo Productivo Agropecuario.
- De parte de la UGP participaron el equipo Gerencial y técnico.
- De parte de PNUD-Ecuador participaron la Oficial de Programa del Área de Ambiente y Energía, así como la Técnica de Proyectos que acompañan a PROAmazonía.

APROBADO POR LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE GESTIÓN EN SEPTIEMBRE DE SEPTIEMBRE DE 2020

Anexo 1

Implementación del Plan de Adquisiciones y Herramientas Programáticas de PNUD

Las adquisiciones y herramientas programáticas vienen respaldadas por la aprobación de la Junta Directiva del Programa por lo tanto su implementación efectiva respetando su planificación es clave para lograr los objetivos anuales que a su vez apuntan a los resultados del Programa. Por lo tanto, siguiendo las directrices de la implementación de ambos instrumentos de PNUD que brinda soporte en su implementación se establecen los siguientes criterios para garantizar su cumplimiento y respetar las directrices de los miembros de la Junta Directiva del Programa:

- En el primer semestre del año se aceptarán variaciones del plan de adquisiciones y herramientas programáticas a diferentes niveles:
 - a. Se puede subdividir procesos por varios motivos, por ejemplo, de una consultoría o herramienta programática macro se podría dividir en dos o más subcontrataciones en la medida que estén vinculados al objeto original de la contratación.
 - b. Se puede cambiar el tipo de contratación, por ejemplo, de empresa a consultoría individual, o incluso de herramienta programática a un proceso de adquisiciones en la medida que tenga el mismo alcance a nivel financiero y del objeto de contratación.
 - c. Se aceptará nuevas contrataciones o herramientas programáticas siempre y cuando no impliquen modificaciones de un techo máximo del 10% para ambos instrumentos (gasto total).
 - d. En el caso de nuevos procesos que estén dentro del techo total, se requiere la justificación del caso y si es un pedido de los Ministerios, un Oficio por parte del Director Nacional respectivo que respalde el ajuste.
Aunque existe esta flexibilidad les pedimos por favor al interno que se evite al máximo los cambios porque luego se pierde el control de la implementación, la buena planificación es básica para garantizar una implementación eficiente.
 - e. Los procesos cancelados durante el primer semestre se eliminarán en la actualización de los planes.
 - f. Todos estos cambios deberán ser regularizados en el segundo semestre del año en el Comité Directivo.
- En el segundo semestre del año regirá lo siguiente:
 - g. No será factible incluir nuevos procesos, únicamente será posible hacer los ajustes detallados en el literal b).
 - h. Las cancelaciones de procesos se deben evitar en lo posible, sin embargo, se podrán cancelar procesos siempre y cuando no superen una disminución del 10% del gasto total. Si se cancelan procesos durante el segundo semestre, éstos quedarán reflejados, con las justificaciones del caso, como procesos de contratación (sea de adquisiciones o de herramientas programáticas) como no realizados.