

**Proyecto de Reingeniería
Institucional de la
Superintendencia Forestal
de Bolivia (PRINS),
2003–2006**

**Lars Eriksson
Hugo Piotti**

Proyecto de Reingeniería Institucional de la Superintendencia Forestal de Bolivia (PRINS), 2003–2006

**Lars Eriksson
Hugo Piotti**

Sida Evaluation 07/21

Department for Latin America

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Lars Eriksson, Hugo Piotti.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 07/21
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: U11 Vbo./3.3-4.
Date of Final Report: August 2007
Printed by Edita Communication AB, 2007
Art. no. Sida39391es
ISBN 978-91-586-8231-3
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Executive Summary	3
Resumen Ejecutivo	6
1. El contexto del proyecto	9
2. La evaluación: Metodología	11
2.1 Razón o justificación de la evaluación.....	11
2.2 Enfoques y métodos de la evaluación	11
2.3 Condiciones desfavorables y favorables para la realización del estudio	12
3. Observaciones y análisis	12
3.1 Relevancia del proyecto	12
3.2 Eficiencia	14
3.3 Eficacia	22
3.4 Impacto y sostenibilidad	25
3.5 Causa y efectos – con proyecto y sin proyecto	28
3.6 Temas transversales	28
3.7 Coordinación con otros donantes.....	29
3.8 Costo-eficiencia y costo-eficacia	29
3.9 Mirando hacia el futuro.....	31
4. Conclusiones y recomendaciones	31
4.1 Conclusiones.....	31
4.2 Recomendaciones	33
5. Lecciones aprendidas.....	34
Apéndice 1 Términos de Referencia de la Evaluación	36
Apéndice 2 Personas Entrevistadas.....	40
Apéndice 3 Documentación y otras referencias.....	42
Apéndice 4 Antigüedad del personal de la Superintendencia Forestal; situación en abril del 2007	44
Apéndice 5 Algunas actividades y resultados de la Superintendencia Forestal, 2000–2006	45

Executive Summary

The Bolivian forests are under the dominion of the State, including those that grow on privately owned lands. Almost half of the country's territory is covered by forests (50 million hectares). So far, it has been possible to put 9 million hectares under sustainable forest management. There are two types of forestry rights: i) forest concessions on state-owned lands, given to forestry companies and to "Local Social Associations" (ASL) which are organizations formed by traditional forest users in order to carry out a sustainable and locally beneficial forestry activity; ii) authorizations to exploit the forests on privately owned lands and on "Ancestral Community Lands" (TCO), the latter being lands that belong, collectively, to indigenous peoples.

As of 1997, the authority responsible for control and supervision of the forestry activities in Bolivia is the Forestry Superintendency (SF). Among other things, this institution authorizes forest concessions, reviews and approves General Forest Management Plans and Annual Operational Forestry Plans and emits Forest Certificates of Origin which are required for the marketing and transportation of forest products. In 1999, the Forestry Superintendency and Sida started activities to identify and formulate a project for institutional strengthening of the SF. By the end of 2002, the design was completed of a Project for Institutional Reengineering of the Forestry Superintendency (PRINS); it began to be executed in February 2003, after a public tender and the hiring of a Swedish consulting firm.

The general objective of the project was to contribute to a sustainable forest management and thereby to the development of the national economy and to poverty reduction. To that end, the project was given the specific objective of providing the SF with an organizational and administrative structure, a strategic plan, information systems and internal procedures, which would allow an effective implementation of the established forestry policy. The project came to have a duration of three and a half years and a Swedish contribution of approximately SEK 13,7 million, equivalent to some 1,8 million US Dollars. Project Headquarters were established at the SF National Office in Santa Cruz.

Once the project had terminated, in October 2006, Sida decided to carry out the foreseen evaluation of impact and results; the present report is the product of this evaluation. According to the Terms of Reference, the main objective of the evaluation has been to "determine if the objectives were accomplished and the impact obtained through the execution of the PRINS project, based on qualitative as well as quantitative analysis of the results". After three weeks of field work (interviews and review of a comprehensive documentation) in the SF offices and with different groups of forestry actors in the Departments of Santa Cruz (in the capital as well as in Concepción, San Ignacio and San Miguel) and Pando (Cobija), the evaluation team has recorded the main observations, conclusions and recommendations that are summarized in the following.

The PRINS project was adequately designed and therefore relevant; the project document defines objectives and products that are logically related to a good problem analysis. In the opinion of the evaluators, however, the project could have been even more relevant and useful if it had not been so narrowly focused on the internal aspects of only one of the many actors in the forestry sector, i.e. the Forestry Superintendency.

Throughout its execution, the project has shown a high degree of efficiency, having produced all the expected products in a timely manner, both those which were foreseen in the original project document and others that were added subsequently, through revisions of the project and its budget.

PRINS carried out a participatory strategic planning exercise with all the SF staff as well as many external actors in the forestry sector. A Strategic Plan was produced along with 14 institutional development projects, designed to implement changes identified in the Plan. In combination with this, a

considerable number of SF employees were trained in the subject of project formulation. In the same way, the project carried out an exercise in stream-lining of procedures which produced new designs for 6 important administrative processes in the SF and three employees trained in the relevant administrative rationalization techniques. A proposal for organizational restructuring of the SF was elaborated, based on studies of workload and other matters. The project also implemented a series of training events in different subjects, such as management, leadership, etc. It undertook all the planning work needed to establish an Information Systems Unit within the Superintendency and financed the purchase of hardware for the start-up of the system.

Despite the great efficiency of the project, its efficacy turned out to be rather modest, in the end. The Strategic Plan and the participatory process by which it was elaborated have left a good legacy in the SF and the Plan keeps being used as a basis for the annual operational planning. However, the proposal for a new organizational structure was adopted only partially and rather late. The Information Systems Unit continues to function, but in a limited way, due to scarcity of personnel and lack of financial resources; among other short-comings, the Unit can not operate the Internet connections between the different offices, for which the project provided antennas. The training in project formulation and administrative rationalization has left little or no trace, mainly due to the change of personnel that has taken place in the SF, especially over the last three years.

It is not possible to identify any significant improvement in the performance of the SF during the period 2003–2007. On the contrary, according to its own records and to many internal and external observers, the efficiency, efficacy and prestige of the institution have diminished during the last few years, because of its loss of autonomy and as a consequence of financial constraints. According to the Forestry Law, the Forestry Superintendent shall be appointed by Congress after a public tender; this was done only in the case of the first Superintendent (1997–2003). The three successors have held the post *ad interim*, without nomination by the Congress. Most of the persons interviewed maintain that the political interferences or pressures on the SF have been increasing. Whether or not it may be related to this phenomenon, the fact of the matter is that half of the personnel in the SF have been exchanged between January 2005 and April 2007; in some cases, new staff members have been hired, who have insufficient experience for their posts. The appreciation that the SF has gone through a process of deterioration is corroborated, indirectly, by the current Forestry Superintendent a.i. (appointed in May 2007); he states that his top priority as chief of the institution is to “reposition” it.

No doubt, the difficulties within the SF, mentioned in the previous paragraph, are intimately related to the strong social conflicts and the resulting political crisis that Bolivia has experienced during the period 2003–2006 and to date, in a more or less permanent manner. They include the overthrow of one President of the Republic in October 2003, his successor’s resignation under pressure in June 2005 and the attempt to change radically the economic and political model, which the new Government is making as of January 2006 and which, to a high degree, affects precisely the management of the natural resources and the lands.

If the efficiency of the SF has not increased, the conclusion is, by definition, that the PRINS project cannot show any specific evidence of efficacy. Nevertheless, the observations made do suggest that PRINS has indeed helped the SF to at least maintain the degree of efficiency that it has now or, in other words, to avoid an even quicker decline.

It is recommended that Sida (if the SF should request it) consider the possibility of giving some direct and immediate support for the Information Systems Unit to function in a more complete manner, keeping in mind the important investments already made in it. Support could also be given to resuscitate the administrative rationalization.

In a longer perspective, Sida should closely follow the political developments related to the forestry sector. At present, there is much confusion among different actors in this sector as regards the question of what will be the rules of the game in the future. So far, there are signals that the Government will give increasing attention to the indigenous population as users of the forest, for the benefit of more people. The forestry companies fear withdrawal of their concessions and so do the ASL; in the latter category there are also many associations that are waiting for official recognition by the Ministry of Rural Development, Agriculture and Environment. There are violent land tenure conflicts and it is not unlikely that they will become more and more serious. Once there is more certainty about the future forestry policies (maybe after the conclusion of the Constituent Assembly, in December 2007), Sida may reconsider the possibility of supporting the Integrated Forestry Program (PIFOM), which has already been designed.

The important lesson learned from PRINS is, once more, that international cooperation projects for institutional strengthening of public entities cannot accomplish more than what is allowed by the degrees of will to change and stability in the concerned institution and by the political context in the recipient country.

Resumen Ejecutivo

Los bosques en Bolivia son de dominio del Estado, incluyendo los que se encuentran sobre terrenos privados. Casi la mitad del territorio del país está cubierto por bosques (50 millones de hectáreas). Hasta la actualidad se ha logrado que 9 millones de hectáreas se encuentren bajo manejo forestal sostenible. Existen dos tipos de derechos forestales: i) concesiones forestales en tierras fiscales, dadas a empresas forestales y a las “Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL)” que son asociaciones entre usuarios tradicionales del bosque, formadas para el propósito de lograr una explotación forestal sostenible y de beneficio local; ii) autorización de aprovechamiento forestal a propietarios de tierras privadas y a asociaciones de habitantes de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que son terrenos otorgados a pueblos indígenas y originarios de modo colectivo.

Desde 1997, la autoridad responsable del control y vigilancia del manejo forestal en Bolivia es la Superintendencia Forestal (SF). Esta institución – entre otras cosas – otorga las concesiones, revisa y aprueba los Planes Generales de Manejo Forestal y los Planes Operativos Anuales Forestales y emite los Certificados Forestales de Origen que son requeridos para la comercialización y el transporte de los productos forestales. En 1999, la Superintendencia Forestal y Asdi comenzaron las gestiones para identificar y formular un proyecto de fortalecimiento institucional de la SF. A fines del 2002 se terminó de diseñar el Proyecto de Reingeniería Institucional de la Superintendencia Forestal (PRINS) y el mismo comenzó a ejecutarse en febrero de 2003, después de una licitación pública y contratación de una consultora sueca.

El objetivo general del proyecto era contribuir al manejo sostenible de los bosques y así al desarrollo de la economía nacional y la lucha contra la pobreza. Para tal fin, al proyecto se le dio el objetivo específico de dotar a la SF de una estructura organizativo-administrativa, un plan estratégico, sistemas de información y procesos internos, capaces de apoyar una implementación eficaz del régimen forestal definido. El proyecto llegó a tener una duración de tres años y medio y una contribución de Asdi de aproximadamente 13,7 millones de coronas suecas, equivalente a 1,8 millones de dólares. La sede del proyecto se ubicó en la Oficina Nacional de la SF en Santa Cruz.

Una vez concluido el proyecto, en octubre del 2006, Asdi decidió realizar la prevista evaluación de impacto y resultados, producto de la cual se ha redactado el presente informe. De acuerdo con los Términos de Referencia, el objetivo principal de la evaluación ha sido el de “determinar si los objetivos fueron alcanzados y el impacto obtenido a través de la ejecución del Proyecto PRINS, partiendo de un análisis de los resultados tanto cualitativos como cuantitativos”. Después de tres semanas de trabajo de campo (entrevistas y estudio de una amplia documentación) en las oficinas de la SF y con distintos grupos de actores del sector forestal en los Departamentos de Santa Cruz (tanto en la capital departamental como en Concepción, San Ignacio y San Miguel) y de Pando (Cobija) el equipo evaluador pudo anotar las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones que se describen a continuación.

El proyecto PRINS fue adecuadamente diseñado y, por tanto, relevante; el documento de proyecto establece objetivos y productos que guardan relaciones lógicas con un buen análisis de problemas. En opinión de los evaluadores, sin embargo, el proyecto podría haber sido aún más relevante y útil si no se hubiera enfocado tan estrictamente a lo interno de uno solo de los muchos actores en el sector forestal, es decir la SF.

A lo largo de su ejecución, el proyecto demostró un alto grado de eficiencia, produciendo oportunamente todos los productos esperados, tanto los previstos en el documento de proyecto original como otros, que se fueron agregando posteriormente, a través de revisiones del proyecto y su presupuesto. El PRINS llevó a cabo un ejercicio participativo de planificación estratégica, con todo el personal de la SF y con muchos actores externos del sector forestal. Se produjo un Plan Estratégico así como unos

14 proyectos de desarrollo institucional, diseñados para realizar los cambios identificados en el Plan. Fueron capacitados un buen número de funcionarios de la SF en el tema de formulación de proyectos. Se implementó un ejercicio de simplificación de trámites que produjo nuevos diseños de 6 procedimientos importantes de la SF y la capacitación de tres funcionarios en las técnicas de simplificación. Se realizaron estudios de carga de trabajo y otros que fundamentaran una propuesta de reestructuración organizativa de la SF (nuevo organigrama). El proyecto también realizó una serie de eventos de capacitación en distintos temas, como los de gerencia, liderazgo, etc. Se hizo todo el trabajo de planificación para crear una Unidad de Sistemas de Información en la Superintendencia y el proyecto financió la compra de equipos para la puesta en marcha del Sistema.

A pesar de la gran eficiencia del proyecto, su eficacia ha terminado siendo modesta. El Plan Estratégico y el proceso participativo que se realizó para su elaboración ha dejado herencias positivas en la SF y el Plan sigue sirviendo de base para la planificación operativa anual. Sin embargo, la propuesta de nueva estructura organizativa fue adoptada muy parcial y tardíamente. La Unidad de Sistemas de Información sigue funcionando, pero en forma limitada, por falta de personal y recursos financieros para la operación del sistema de conexión entre las oficinas, por Internet, para lo cual el proyecto proporcionó antenas satelitales. Las capacitaciones en formulación de proyectos y en simplificación de trámites han dejado poco o ningún rastro, una de las razones principales de ello siendo la rotación de personal en la SF que se ha producido especialmente durante los últimos tres años.

No es posible identificar ningún mejoramiento importante en la actuación de la SF en el período 2003–2007. Por el contrario, según sus propios informes y de acuerdo con muchos observadores internos y externos, la eficacia y prestigio de la institución han ido en disminución en los últimos años, debido a su pérdida de autonomía y a las limitaciones financieras. Según la Ley, el Superintendente Forestal debe ser nombrado por el Congreso después de una licitación pública del cargo; esto tuvo lugar solo para el primer Superintendente (1997-2003). Los tres siguientes han sido interinos, sin nombramiento por el Congreso. La mayoría de las personas entrevistadas sostienen que las interferencias o presiones políticas sobre la SF han ido aumentando. Relacionado o no con este fenómeno, el hecho es que la mitad del personal de la SF ha cambiado entre enero de 2005 y abril de 2007; en algunos casos se ha contratado personal de insuficiente experiencia para los cargos que tienen. La apreciación de que la SF ha vivido un proceso de deterioro es corroborado, indirectamente, por el recién nombrado (mayo de 2007) Superintendente Forestal a.i., pues él manifiesta que su primera prioridad como jefe de la institución es “reposicionarla”.

Sin duda, las dificultades de la SF, mencionadas en el párrafo anterior, guardan íntima relación con los fuertes conflictos sociales y las consiguientes crisis políticas que se han vivido en Bolivia, en forma más o menos permanente, durante los años 2003–2006 y hasta la fecha. Incluyen el derrocamiento de un Presidente de la República en octubre del 2003, la renuncia forzada de su sucesor en junio del 2005 y el intento de cambio radical de modelo económico-político que el actual Gobierno está haciendo desde enero del 2006 y que, en alto grado, afecta precisamente el manejo de los recursos naturales y las tierras.

Si la eficiencia de la SF no ha aumentado se concluye, por definición, que el proyecto PRINS tampoco puede demostrar ninguna evidencia específica de eficacia. Sin embargo, las observaciones hechas indican que PRINS sí ha contribuido a que la SF haya mantenido por lo menos la eficiencia que tiene o, en otras palabras, a que no haya deteriorado aún más rápidamente.

Se recomienda que Asdi considere la posibilidad de dar un apoyo puntual e inmediato (si la SF lo solicita) para poner en funcionamiento más completo la Unidad de Sistemas de Información en la que ya se hicieron inversiones importantes y para resucitar lo comenzado en el área de simplificación de trámites.

En una perspectiva más larga, Asdi debería dar un seguimiento muy estrecho a lo que irá sucediendo en el sector forestal, en el ámbito político. Actualmente reina mucha confusión entre diferentes actores en este sector en cuanto a cuáles van a ser las reglas de juego en el futuro. Hasta ahora hay señales del Gobierno de que se quiere dar más atención a los pueblos indígenas, originarios y “campesinos” como usuarios del bosque en beneficio de más gente. Las empresas forestales temen la anulación de sus concesiones igual que las Agrupaciones Sociales del Lugar; en esta última categoría hay también muchas asociaciones formadas que siguen en espera de reconocimiento oficial por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. Hay conflictos violentos sobre la tenencia de tierras y no se puede excluir la posibilidad de que se vayan agravando. Una vez que se tenga una mayor certeza respecto a cuáles serán las futuras políticas forestales (tal vez después del cierre de la Asamblea Constituyente en Diciembre del 2007), Asdi podría analizar de nuevo la posibilidad de apoyar el Programa Integrado Forestal y Maderero (PIFOM) que ya está formulado.

La importante lección aprendida del PRINS es, una vez más, que la cooperación internacional en fortalecimiento de instituciones públicas no puede lograr más de lo que permiten los grados de voluntad y estabilidad en la institución receptora y el contexto político en el país contraparte.

1. El contexto del proyecto

Bolivia es un país eminentemente forestal. Casi la mitad de su territorio (unas 50 millones de hectáreas) está cubierta por bosques naturales. De esta área, aproximadamente 33,5 millones de hectáreas son de vocación forestal permanente. El Artículo 4 de la Ley Forestal No. 1700 establece que: “Los bosques y tierras forestales son bienes del dominio originario del Estado sometidos a competencia del gobierno nacional”.

Actualmente, 9 millones de ha de las tierras forestales bolivianas están destinadas al aprovechamiento sostenible. Unos 5,4 millones de ha se encuentran otorgadas a empresas y a Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) bajo el derecho forestal llamado “concesión forestal en tierras fiscales” y el resto es aprovechado por propietarios privados y organizaciones de Tierras Comunitarias de Origen (TCO)¹ bajo el derecho llamado “autorización de aprovechamiento”. Los TCO son, como indica su nombre, terrenos de propiedad colectiva de comunidades indígenas u originarias.² Las ASL, formadas por usuarios tradicionales del bosque, pueden obtener concesiones en los 20% de las tierras fiscales de producción forestal que, según la Ley Forestal, se encuentran bajo administración municipal. Los “usuarios tradicionales” son campesinos o colonos de cualquier etnia o indígenas fuera de TCO; sin embargo, la característica tal vez más interesante de los “usuarios tradicionales” es que muchos de ellos explotaban – “tradicionalmente” – el bosque de manera insostenible o al margen de la ley, mientras ahora se van tecnificando y “formalizando”, en alguna medida, como miembros de una ASL.

Según la Cámara Forestal de Bolivia, el sector empresarial forestal produce actualmente un ingreso anual de 190 millones de dólares por exportación de productos forestales y da empleo a unas 80.000 personas.

Las atribuciones de la SF son:

- *Regulación (ex ante):*
 - Somete a reglas y ordena el aprovechamiento forestal sostenible (incluye vigilancia de áreas protegidas)
 - Realiza la revisión y aprobación de los instrumentos de gestión; Planes de Manejo, Planes de Desmonte, etc., incorporando criterios técnicos que minimicen el impacto en las tierras forestales y garanticen la conservación del bosque a través del manejo sostenible
- *Control (ex post):*
 - Realiza seguimiento y monitoreo de las actividades de aprovechamiento mediante procedimientos de verificación, inspección y vigilancia

¹ Tierras Comunitarias de Origen: la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996) introdujo la figura constitucional de Tierras Comunitarias de los Pueblos Indígenas en los siguientes términos: Artículo 3. – (Garantías Constitucionales). III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

² Los términos “campesino”, “indígena” y “originario”, como atributos del término “pueblo”, se usan en Bolivia a veces de manera algo indiscriminada. La única definición precisa de dos de estos términos que se ha encontrado es de la UNESCO: “Los pueblos indígenas de Bolivia están compuestos de pueblos indígenas propiamente dichos y de pueblos originarios. Mientras que los pueblos indígenas viven en las tierras bajas de la región amazónica y en la región chaqueña oriental, los pueblos originarios viven en las tierras altas de la región del Altiplano y en los valles de Bolivia.” El concepto “campesino” no tiene que ver con la dimensión étnica sino con la económica y debe poder aplicarse para cualquier tipo de población, ya sea indígena, mestiza, blanca o afro-descendiente.

- Realiza control en los Puestos Fijos, verificando el transporte de productos forestales en base a los Certificados Forestales de Origen (CFO), control en el campo de chaqueos³ y desmontes, servidumbres ecológicas, programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas y efectúa decomisos de productos forestales extraídos ilegalmente, así como los medios de perpetración
- *Fiscalización:*
 - Servicio y control de tasas forestales
 - Cobro de patentes forestales, multas y el producto de los remates de elementos decomisados

La idea inicial del proyecto PRINS fue concebida durante los primeros años de gestión del primer Superintendente. El proceso de diseño del proyecto comenzó en mayo de 1999 y la ejecución tuvo su inicio en febrero del 2003.⁴ Según el documento de proyecto inicial y las modificaciones introducidas a través del Informe Inicial, el proyecto PRINS ha tenido los siguientes objetivos a lo largo de su vida:

Objetivo general: Las tierras forestales del país preservadas y bajo manejo sostenible a favor del desarrollo de la nación boliviana y la lucha contra la pobreza y un marco institucional estable que otorgue seguridad jurídica y una gestión transparente a los actores y beneficiarios de los recursos naturales

Objetivo específico: La Superintendencia Forestal dotada de una estructura organizativo- administrativa, un plan estratégico, sistemas de información y procesos internos, capaces de apoyar una implementación eficaz del régimen forestal definido.

Productos:

- Plan Estratégico para el Desarrollo Institucional
- Organigrama revisado en función del análisis estratégico
- Plan de descentralización
- Manual de procedimientos
- Plan Informático, con diversas aplicaciones, sistemas y página web creados
- Personal capacitado en: Planificación estratégica; Formulación de proyectos; Simplificación de trámites
- Trámites prioritarios simplificados

A lo largo de la ejecución del proyecto se fueron agregando otros productos puntuales, proceso acompañado por tres modificaciones (aumentos) del presupuesto. Como ejemplos de productos agregados se pueden mencionar: diseño de Unidades Operativas Modelo, personal capacitado en gerencia, elaboración de una política de desarrollo de recursos humanos y establecimiento de una Unidad de Recursos Humanos). Los objetivos del proyecto se han mantenido sin variación.

³ Significa desmonte de bosques y limpieza de vegetación, seguido por quema: es lo mismo que “tumba, roza y quema” en México. (“slash and burn” en inglés; “svedjebruk” en sueco).

⁴ Para más detalles sobre este proceso, ver 3.1 – Relevancia del proyecto

2. La evaluación: Metodología

2.1 Razón o justificación de la evaluación

Según los Términos de Referencia⁵ de esta evaluación, el proyecto “PRINS” merece ser evaluado una vez terminada su ejecución ya que tal ejercicio puede aportar conocimientos valiosos para el diseño y la ejecución de otros proyectos de fortalecimiento institucional y/o en el sector forestal. Las lecciones aprendidas en la implementación del PRINS, así como los criterios e indicadores que hayan resultado útiles para la realización de esta evaluación, pueden ser de ayuda para Asdi en la toma de decisiones respecto a la conveniencia de financiar otras intervenciones similares.

En los TdR de la evaluación se determinó también que, para poder analizar el proyecto en su contexto, era necesario hacer un análisis del nuevo escenario institucional en el cual la Superintendencia Forestal opera y de qué implicaciones podrían tener los nuevos cambios políticos-organizativos para la aplicación de los procedimientos desarrollados por el PRINS.

La evaluación debió abarcar la totalidad del período de ejecución del PRINS, desde su inicio en febrero del 2003 hasta la finalización el 31 de octubre del 2006, así como cualquier cambio o información surgida después de esa fecha que pudiera influir en el análisis de la sostenibilidad e impacto a largo plazo.

2.2 Enfoques y métodos de la evaluación

En conformidad con lo indicado en los TdR, el equipo de evaluación se ha concentrado, en primera instancia, en tratar de establecer en qué medida los elementos producidos por PRINS y entregados a la SF (estudios, propuestas, personal capacitado, equipamientos y otros) siguen siendo utilizados y/o desarrollándose adicionalmente, en las fechas de la evaluación, y cuáles son las perspectivas de que tal proceso continúe para el futuro (es decir la sostenibilidad de la intervención).

En segundo lugar se ha tratado de averiguar cuáles han sido los factores principales causantes de los distintos logros o fracasos del proyecto. Este nivel de análisis incluye los temas de “costo-eficiencia” y “costo-eficacia” del proyecto.

El equipo de evaluación, compuesto por dos consultores (Lars Eriksson, experto internacional y Jefe de Equipo y Hugo Piotti, experto nacional) realizó trabajo de campo en los Departamentos de Santa Cruz y Pando entre el 27 de junio y el 13 de julio del 2007. El trabajo en Santa Cruz incluyó revisión de documentos y entrevistas con funcionarios de la Oficina Nacional y la Oficina Local de la SF en este Departamento así como con empresarios forestales y varios otros actores relevantes. Los dos consultores también hicieron una visita para los mismos propósitos a la Unidad Operativa de Bosque (UOB) en San Ignacio de Velasco, a la Municipalidad de Concepción y a una ASL en San Miguel. El consultor nacional hizo una visita equivalente a Cobija (Pando).

Antes y después del trabajo de campo, el consultor internacional sostuvo conversaciones con representantes de Asdi y del Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente en La Paz.

⁵ Ver Apéndice 1

2.3 Condiciones desfavorables y favorables para la realización del estudio

La única limitación importante que se ha encontrado para la realización del trabajo de esta evaluación es el mismo factor que se puede considerar como el principal obstáculo para la sostenibilidad del proyecto mismo, es decir la fuerte rotación de personal en la SF. Muchos de los funcionarios, en todo nivel, que participaron en los distintos esfuerzos de capacitación y planificación participativa – o que actuaron como “contrapartes” o consultores nacionales comisionados al PRINS – han dejado la institución en diferentes momentos (ver 3.4.1). Esto significa evidentemente que ya no pueden servir como agentes de conservación, transmisión y desarrollo de los productos tangibles e intangibles realizados por PRINS pero implica además que es difícil para un evaluador encontrar un número grande de ellos y poder registrar sus experiencias y opiniones sobre el proyecto.

Un obstáculo menor fue el hecho de que se tuvo, repentinamente, que postergar una de las visitas al campo (San Ignacio de Velasco y alrededores) debido a los bloqueos de carreteras que tuvieron lugar a comienzos de julio y que fueron realizados principalmente por las mismas ASL que los evaluadores querían entrevistar. La gira que finalmente se pudo hacer tuvo (por falta de más tiempo) que ser bastante más corta de lo previsto y el número de entrevistas mucho más reducido.

Por el otro lado, un hecho que ha facilitado mucho el trabajo de evaluación es que la Coordinación del PRINS, durante toda la vida del proyecto, ha cumplido muy concienzudamente con los requisitos en cuanto a la elaboración oportuna de informes detallados (de seguimiento, de progreso, etc.) así como de planes de trabajo. Además, toda esta documentación sigue siendo fácilmente accesible para consultas. Cabe mencionar también que los mencionados conflictos sobre tierras y recursos forestales que se dieron en julio del 2007, y que involucraron a muchos actores diferentes en varias partes del país, recibieron una gran cobertura en los medios de comunicación; los evaluadores aprovecharon esta coyuntura, consiguiendo así información y puntos de vista muy relevantes para su trabajo.

3. Observaciones y análisis

3.1 Relevancia del proyecto

La idea inicial de un proyecto como el PRINS fue planteada durante el mandato del primer Superintendente Forestal a fines de los años 90. Asdi financió un estudio inicial al respecto, realizado en mayo del 1999 por consultores suecos⁶, el cual terminó proponiendo un proyecto o programa grande de carácter integral. Luego, en 2001, a través de otra consultoría⁷, Asdi hizo elaborar un proyecto más delimitado en el tema de reingeniería institucional de la SF. Esta propuesta fue actualizada en agosto del 2002 por el Programa para el Desarrollo Empresarial Boliviano (PDEB) y el documento de proyecto correspondiente sirvió como TdR para la licitación del PRINS en Suecia que llevó a la selección del consorcio HIFAB/Ramboll-Natura para su ejecución, en enero del 2003.

Los autores del presente informe no han indagado en todos los pormenores del largo proceso de gestación del PRINS (no ha sido parte de su tarea), pero es importante señalar que – por alguna razón – pasaron por lo menos 4 años entre el comienzo del proceso de identificación y diseño del proyecto y el inicio de su ejecución. Cuando el PRINS empezó a ejecutarse, en febrero del 2003, hubo apenas una

⁶ Swedish International Services AB; Kenny Thärnström, Anders Brus (posteriormente Coordinador Internacional y consultor del PRINS en gestión forestal, respectivamente)

⁷ Kenny Thärnström, Roberto Dutra (posteriormente Coordinador Internacional y consultor del PRINS en informática, simplificación de trámites y formulación de proyectos)

semana de trabajo conjunto entre el Coordinador Internacional y el Superintendente Forestal que había solicitado el proyecto; ya se terminaba su mandato de seis años y se alejó de la SF.

Es muy probable que el PRINS hubiera sido especialmente relevante de haber comenzado en un momento más temprano. En primer lugar habría podido influenciar en el desarrollo institucional de la SF mientras la institución era más joven y, por tanto, todavía encontrándose en la fase de búsqueda de su identidad y sus “maneras de ser”. En segundo lugar, el trabajo del proyecto, por lo menos en su primera parte, podría haberse beneficiado del mismo interés personal del jefe de la institución que se había manifestado en la etapa de concepción de la idea y la formulación del proyecto.

No obstante el largo tiempo que transcurrió entre la formulación y el comienzo de ejecución del PRINS, el proyecto conservó, sin duda, un grado suficiente de relevancia. El documento de proyecto de agosto del 2002 contiene un buen análisis de la problemática tanto del sector forestal en general como de la propia Superintendencia Forestal. El diseño de los resultados y actividades del proyecto PRINS responde adecuadamente al análisis de los problemas.

Se puede considerar, sin embargo, que los problemas institucionales o las necesidades de desarrollo institucional de la SF no eran necesariamente los elementos más importantes del “árbol de problemas” del sector forestal o que eran elementos que no se podían cambiar en aislamiento de otros problemas del mismo árbol. El propio documento de proyecto identifica una docena de problemas graves (conflictos sobre tenencia de tierras, falta de catastro forestal, etc.) y señala específicamente que:

“En relación con el presente Proyecto de Reingeniería Institucional, de los problemas indicados se pueden destacar con un peso especial lo que corresponde a:

- *Debilidad institucional en prefecturas, municipios y falta de conocimientos de manejo forestal de los beneficiarios últimos como: ASL, TCO y la ‘población forestal’ en general;*
- *Problemas de titulación de tierras;*
- *Carencia de conciencia forestal en la sociedad y de las posibilidades de desarrollo socioeconómico basado en el aprovechamiento sostenible de los bosques;*
- *Debilidades en la política forestal a nivel nacional y en su aplicación”⁸*

En un sentido inverso se puede decir que el objetivo general del proyecto viene a ser excesivamente ambicioso al incorporar “la lucha contra la pobreza” como un elemento. La “distancia” (en términos de proceso) entre el elemento de fortalecimiento institucional interno de la SF y la reducción de la pobreza del pueblo boliviano es, simplemente, demasiado grande.⁹ Por supuesto, la esperanza es que un proyecto como el PRINS contribuya a la larga a una reducción de la pobreza, pero entre el primer y el último paso en tal proceso intervendrían tantos otros factores que sería prácticamente imposible separar los eventuales efectos del proyecto de los otros causantes del cambio – en caso de observar un cambio 5 o 10 años después de concluido el proyecto.

Todos los problemas mencionados en el documento de proyecto del 2002 siguen existiendo en 2007 y algunos (por ejemplo, los conflictos sobre la tenencia de tierras o sobre derechos de explotación de los bosques) parecen haberse agravado aún más. Para mencionar un solo ejemplo, en julio de este año, los campesinos y ganaderos de Yacuiba en el Chaco protestaron durante 11 días (bloqueando carreteras) contra la decisión del Gobierno de reconocer 75.000 hectáreas de terreno como Territorio Comunitario de Origen en favor de los indígenas guaraníes de la zona, por considerar un exceso tal dotación para apenas 2.000 beneficiarios.

⁸ Documento de proyecto; PDEB; agosto de 2002; pág. 5

⁹ Hoy en día es casi obligatorio justificar cualquier proyecto con el argumento de que reducirá la pobreza. Eso tal vez no hace daño de por sí, pero el hecho de que la reducción de la pobreza justifica el proyecto no significa, necesariamente, que la reducción de la pobreza tenga alguna utilidad práctica u operativa como objetivo del proyecto; muchas veces es tan “distante” de lo actual y lo real (tanto en términos temporales como de proceso) que se convierte en “mitológico”.

Con el beneficio de la retrospectiva, uno puede preguntarse si el PRINS no representó un enfoque “demasiado enfocado” en la reingeniería institucional de la SF. Probablemente hubiera sido útil combinar esta intervención con algunas otras acciones, involucrando a otros actores en el sector forestal (por ejemplo municipalidades y prefecturas) y algún otro componente de la problemática forestal. Esto es lo que Asdi ha estado considerando como una posibilidad, posteriormente, a través de un Programa Integrado Forestal y Maderero (PIFOM); bien se podría haber aplicado esta visión más amplia desde el comienzo.

Por otro lado – e independientemente del grado de relevancia del PRINS entre 2002 y 2006 – tal como están las cosas a mediados del 2007, el futuro de los bosques y el manejo forestal sostenible en Bolivia parecen ser cuestiones cuyo desenlace no depende en primer lugar de las capacidades y formas de actuar de la Superintendencia Forestal. Dependen de factores políticos. ¿Adónde llevará la competición entre los intereses del sector empresarial “moderno”, los intereses de los pueblos indígenas u originarios, los intereses de la población campesina/mestiza “no originaria”, etc.? ¿Cuál visión prevalecerá? ¿La que considera a la SF y las ASL como herencias indeseables del neoliberalismo y que habla de eliminar la Superintendencia y anular todas las concesiones forestales? ¿O la que se pregunta quién va a dar 80.000 empleos y 200 millones de dólares por exportaciones forestales y quién va a vigilar la sostenibilidad si desaparecen las concesiones y la Superintendencia Forestal? ¿O se logrará algún tipo de solución que satisfaga a todos, en mayor o menor grado?

Todas estas preguntas están abiertas desde que asumió el actual Gobierno de Bolivia, en enero del 2006. Probablemente, no se puede esperar ninguna respuesta clara o definitiva a ninguna de ellas antes de que concluyan las labores de la Asamblea Constituyente, lo que ahora está previsto para diciembre del 2007.

3.2 Eficiencia

El concepto de eficiencia es definido aquí como la medida en que el proyecto ha producido los productos tangibles u observables que estaban previstos en el documento de proyecto y en el marco lógico.

Aquí es pertinente señalar que el proyecto fue ajustado tres veces, agregando nuevos productos/ resultados y aumentando el presupuesto, aunque sin cambiar los objetivos general y específico. La última extensión del proyecto fue aprobado a fines de mayo del 2006 (a pedido “de último momento” del nuevo Superintendente a.i.), cuando incluso ya se había preparado el Informe Final y el Informe Final Complementario del proyecto que terminaba el 31 de mayo.

En este trabajo de evaluación no se ha analizado en detalle los cambios entre un ajuste y otro. Se ha optado por usar el documento de proyecto y el marco lógico inicial como parámetro para tratar de determinar los logros del mismo; de lo contrario se habría caído en una especie de “relativismo” de difícil manejo y de poca utilidad práctica.

Lo que sí cabe decir sobre los referidos ajustes es que parecen haber respondido, en un grado satisfactorio, a necesidades o justificaciones correctamente analizadas en los momentos pertinentes. En un proyecto de esta naturaleza es, generalmente, recomendable o necesario tener un buen grado de flexibilidad, pues suceden cambios para las instituciones y en su entorno que lo requieren. Por otro lado, hay que evitar ir demasiado lejos en la flexibilidad, ya que puede convertir el proyecto en un fondo de contingencias que se termina usando en función de necesidades sentidas en el momento más que en cumplimiento de una estrategia. Parecería que algo de eso habría sucedido en la última fase del proyecto (junio-octubre de 2006); el Informe Complementario para el referido período refleja una suerte de inseguridad en sus descripciones de qué se debía hacer y qué se hizo. Y una parte de lo que se hizo (especialmente con relación al sistema de información e informática) quedó inconclusa.

3.2.1 El componente de planificación estratégica

Como corresponde, ésta fue la primera actividad importante que se realizó en el proyecto PRINS. El Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (PLEDI) fue elaborado, reproducido y divulgado hasta septiembre del 2003¹⁰. Con el método altamente participativo que se aplicó se logró un producto final de buena calidad técnica. Igualmente importante es el hecho que el PLEDI ha sido utilizado y sigue siendo usado como base para la elaboración de los Planes Anuales Operativos (POA) de la Superintendencia. El actual proceso de planificación operativa anual comienza con el establecimiento de los “objetivos macro” de la gestión, teniendo como punto de partida la visión, la misión y las grandes estrategias definidas en el PLEDI. Los objetivos macro son remitidos a las diferentes Intendencias y de ahí a cada Unidad y a cada funcionario; los POA individuales y de las Unidades, etc., retornan hacia los niveles superiores como insumos para el POA final de toda la Superintendencia.

En 2004, el POA de la SF consistía todavía en unas pocas páginas de reducido valor; según el actual Director de Planificación de la SF. Posteriormente, la calidad de los POA ha ido aumentando año a año; el POA 2007 es un documento aparentemente sólido desde los puntos de vista tanto conceptual como formal. Por otro lado, no es posible pronunciarse sobre la medida en que el POA realmente se usa como instrumento de trabajo diario en la SF; se escuchan opiniones diferentes al respecto.

En conclusión, las observaciones hechas sugieren que el trabajo del PRINS en el tema de planificación ha dejado un legado concreto y positivo. Parece que la SF – a pesar de todos los cambios de personal – ha podido conservar y desarrollar aún más su capacidad propia e interna de planificación, con el PLEDI como peldaño inicial. Como ya se ha dicho, el proceso de elaboración del PLEDI fue sumamente participativo – involucró no solamente la gran mayoría del personal de la misma SF sino también una amplia representación de otras instituciones y actores del sector forestal. Incluso algún personal que es crítico con el proyecto PRINS en general y con el proceso de planificación coinciden en que el PRINS jugó un papel importante para conectar las distintas partes de la SF entre sí; antes del proyecto hubo poca interacción y comunicación entre la Oficina Nacional y las oficinas locales. Otros enfatizan que el proceso de planificación estratégica fue muy importante para fortalecer la sensación de “pertenencia” a la institución entre funcionarios incluso de niveles jerárquicos modestos. Alguien señala, como aspecto especialmente favorable, que en los talleres de planificación y reingeniería del PRINS no había “jefes y empleados” – todos se sentían con igual derecho de plantear sus puntos de vista y lo hacían sin cohibiciones.

El Coordinador Internacional del PRINS manifiesta que una de sus principales razones de satisfacción con su trabajo en el proyecto ha sido la expresión del Superintendente de que la producción del PLEDI fue el primer caso que él había visto en que una consultora ayudó a hacer algo de tal manera que el producto final terminara siendo un producto de la propia institución y no de la consultora.

En resumen, el trabajo básico y participativo del PLEDI parece haber sido una de las acciones más importantes del PRINS, tanto en términos de efecto inmediato como potencial.

3.2.2 Formulación de proyectos

En la metodología aplicada por la consultora, la implementación de un plan estratégico se logra mediante la ejecución de distintos proyectos de desarrollo institucional. Eso motivó la inclusión en el PRINS del componente de formulación de proyectos y capacitación de personal en ese tema, con la fórmula de “aprender haciendo”. La meta inicial era capacitar 20 participantes y formular 5–10 proyectos en un curso. Terminado el primer curso, la SF solicitó uno más. Los productos finales de ambos cursos, en conjunto, terminaron siendo 40 funcionarios capacitados y 14 proyectos elaborados. Queda, entonces, demostrada la alta eficiencia del proyecto PRINS en este renglón.

¹⁰ Presentado por el PRINS el 15 de septiembre y formalmente aprobado por el Superintendente Forestal a.i. el 30 de septiembre del 2003

Según el Informe Final del proyecto, en abril del 2006, de los 14 proyectos formulados 8 estaban “en ejecución”, en algún caso de carácter “inicial” o “parcial” y en algún otro con ciertas modificaciones. Dos proyectos estaban en búsqueda de financiamiento, dos fueron incorporados en otros trabajos y otros dos, finalmente, se describen simplemente como “no se ejecutó”.

Los proyectos que en abril del 2006 fueron reportados como “en ejecución”, o incorporados en otros trabajos, fueron:

1. Desarrollo de un sistema de control al aprovechamiento del bosque
2. Desarrollo e implementación de un sistema de control eficiente y eficaz a los centros de procesamiento primario.
3. Análisis, definición y aplicación de medidas para lograr el autocontrol técnico y social por los actores del sector forestal.
4. Análisis y definición de las características regionales que merecen una atención especial en la normativa (leyes, reglamentos, directrices), con propuesta de cambios.
5. Cesión ágil de derechos forestales en tierras fiscales y propiedades privadas, facilitado por un registro de derechos forestales actualizado y accesible.
6. Establecimiento de un marco de relacionamiento interinstitucional de la Superintendencia Forestal con los diferentes actores del régimen forestal.
7. Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de integral de desarrollo y gestión de los recursos humanos.
8. Análisis, definición e implementación de mecanismos y espacios de comunicación interna.
9. Incentivos y fiscalización de la actividad forestal en tierras de producción permanente.
10. Propuesta de definición de oficinas operativas modelo

El Informe Final Complementario del 30 de octubre del 2006 contiene muy escasas informaciones con respecto a la suerte final de todos estos proyectos y, como se comenta en otras partes de este informe, es difícil encontrar información específica y unívoca entre el personal actual de la SF sobre este tipo de detalles (igual que sobre el tema de puesta en práctica de trámites simplificados). Lo que se ha podido recabar de las mencionadas fuentes es lo siguiente.

Los proyectos 1 y 2 pasaron a formar el proyecto de establecimiento de la figura de Unidad Móvil de Inspección Forestal (UMIF). Estas Unidades siguen existiendo en 2007, en un número de 9, pero no representan una adición cuantitativa a las capacidades de las Unidades Operativas del Bosque (UOB), sino un uso alternativo de una parte de los recursos antes existentes en las mismas.

El proyecto 4 parece no haber producido más que una propuesta de “otorgar permiso de utilizar la motosierra bajo ciertas condiciones”; en octubre del 2006 se esperaba un decreto presidencial al respecto.

El proyecto 6 llegó a establecer un “inventario” de convenios entre la SF y otros actores y, con esa base, se inició un proceso de análisis para preparar recomendaciones respecto a alianzas estratégicas con otros actores forestales. Sin embargo, en el informe de octubre del 2006, se advertía sobre la necesidad de “esperar lineamientos del nuevo Gobierno Nacional a fin de poder ajustar las recomendaciones a eventuales nuevas políticas gubernamentales”. Como se analiza en otras partes de este informe no existen aún (agosto del 2007) políticas definitivas y operativas del nuevo Gobierno respecto al sector forestal y los derechos y obligaciones de los distintos actores involucrados en dicho sector.

Sobre el proyecto 7, el Informe Final Complementario hace dos comentarios específicos: i) se inició un programa general de capacitación en el área de recursos humanos; ii) la incorporación de los servidores en la carrera administrativa estaba por concluirse. En las fechas de esta evaluación no existe en la SF ninguna política de desarrollo de recursos humanos ni tampoco ninguna unidad que se pudiera ocupar del tema.

Los resultados del proyecto 8 y de todo lo demás que se hizo en el tema de información e informática es analizado en el acápite 3.2.5 de este informe. Se lograron avances de cierta importancia pero el proceso quedó inconcluso.

En cuanto al proyecto 10, según se ha podido ver, la definición de las oficinas modelo se cumplió y se estableció la infraestructura y el equipamiento en dos puestos de control.

A febrero del 2006, de los 40 funcionarios de SF, capacitados en formulación de proyectos, 19 ya habían dejado la institución. En esta evaluación no se ha tratado de establecer con exactitud cuántos formuladores más pueden haber “desaparecido” posteriormente, pero aplicando las cifras globales sobre movimiento de personal (del Apéndice I) podría tratarse de un 25% adicional, o sea 5 personas. No se ha encontrado ninguna evidencia de que los formuladores capacitados, que hayan permanecido en la SF hasta más tarde, hubieran aplicado sus conocimientos en la elaboración de nuevos proyectos.

3.2.3 Organigrama estructural revisado

El trabajo de revisión de la estructura organizacional de la SF que inicialmente estaba también previsto a comenzar en 2003 fue postergado para el 2004 por diversas razones, entre ellas la necesidad de realizar algunos estudios previos, por ejemplo sobre la carga de trabajo en las diferentes entidades de la Superintendencia. También, la crisis económica que afectaba el país, y al sector forestal en particular, significó que en cuanto a reorganización institucional, el criterio más importante en esos momentos no era el técnico-administrativo sino la limitación de los recursos. La crisis del sector ocasionó una disminución de ingresos de la SF (por Patentes Forestales) y había que ver como enfrentarlo incluso en el plano de dotación de recursos humanos. Al margen de ese problema, el Gobierno Central instruyó una reducción de la masa salarial para el 2003 en un 10% sobre el monto vigente al 31 de diciembre del 2002.¹¹ El proyecto BOLFOR, financiado por USAID, dejaba de pagar gastos recurrentes de las UOB a partir del 2004. Los meses finales del año 2003 vieron graves crisis políticas y económicas generales en Bolivia, incluyendo la forzada renuncia y salida del país del Presidente de la República en octubre.

En todo caso, durante los primeros meses del 2004, el PRINS trabajó en los estudios de base y en el diseño de una propuesta de nuevo organigrama para la Oficina Nacional de la SF, la cual fue presentada el 4 de marzo. Esta propuesta planteó, entre otras cosas, que se debería tener solamente una Intendencia Técnica que se ocupase de las tareas que son la razón de ser de la institución, y que las demás funciones (jurídicas, administrativas, etc.) se organizaran en direcciones o gerencias de apoyo. También se propuso una reducción del número de puestos de libre nombramiento. Esta propuesta no fue aceptada por la Superintendencia. El 30 de junio del 2004 se aprobó una nueva estructura organizativa que incluía muy poco de la propuesta del PRINS. Hasta donde se puede averiguar tres años después, las principales razones de no aceptar la propuesta del PRINS tenían que ver con intereses personales y juegos de poder dentro de la SF. Por ejemplo, se dice (y no es de extrañar que fuera así, por mucho que se hayan realizado seminarios sobre “resistencia al cambio”) que los Intendentes de las Intendencias que se proponían eliminar o “bajar de rango” se oponían a ello y que tenían la suficiente fuerza como para hacer valer su postura.

¹¹ No obstante la autonomía financiera de la SF, su presupuesto tiene que ser aprobado por el Ministerio de Hacienda. Aún en años posteriores, hasta el presente, dicho Ministerio no ha autorizado a la SF a usar la totalidad de la porción que le corresponde de sus ingresos propios crecientes sino que un excedente ha quedado como ahorro obligatorio en el banco y, en algún caso, transferido a otra institución del Estado.

El tema del ajuste del organigrama fue probablemente el factor principal detrás de un conflicto entre el PRINS y la SF que casi llevó a una ruptura en esta etapa. La consultora llegó a proponer la terminación del proyecto. A sugerencia de la Embajada de Suecia se realizó una suerte de “seminario de reconciliación” en Cochabamba, el 14-15 de junio del 2004, con un consultor boliviano como facilitador. El seminario parece haber cumplido con su cometido, pues se volvió a encarrilar el proyecto. En años posteriores se han introducido otros ajustes en el organigrama en distintos momentos que en alguna medida representan una aceptación parcial de las propuestas del PRINS. En la actualidad se mantienen cuatro Intendencias: Desarrollo Forestal, Desarrollo Social, Jurídica, Administración y Finanzas¹².

3.2.4 Simplificación de trámites

El paquete de reingeniería que la consultora ha aplicado en el PRINS contiene como uno de los elementos centrales el de simplificación de trámites. En los documentos del proyecto no se encuentra ninguna definición de cuáles de las actividades de una institución como la SF pueden ser considerados como “trámites” y cuáles merecen otro epíteto. Tampoco lo vamos a analizar aquí; hacemos el comentario para explicar porqué este acápite termina siendo tan largo y de contenido diverso.

En julio del 2007 ha resultado difícil determinar exactamente qué fue lo que se logró con el componente de simplificación de trámites; sería posible hacerlo, pero solo invirtiendo una cantidad desproporcionada (y no disponible) de tiempo en las averiguaciones, escritorio por escritorio. En las entrevistas hechas con los actuales funcionarios de la SF se han obtenido respuestas divergentes y a veces inseguras sobre este tema: algunos dicen que sí se ha implementado alguna simplificación, otros dicen que no. Por ejemplo, personal en la Oficina Departamental de Pando dicen que en la actualidad utilizan como guía de trámites la directriz 031-2 del año 2000. Incluso el Informe Final que, por lo general, es muy completo y claro resulta de difícil interpretación en lo que se refiere a este punto en particular.

El capítulo correspondiente del Informe Final comienza por constatar que “el proyecto establecía como resultado procesos simplificados sin especificación de expectativas en cuanto a cantidad. Este hecho se interpretó [como] que se simplificar[í]an aquellos trámites que eran representativos de la mayor carga de trabajo para la institución y [de] mayor visibilidad externa. Como indicador se tenía establecido el tiempo del trámite que debería reducirse en un 50%.”

Luego, el Informe Final dice que:

“El programa SIMPLIT dio como resultado una propuesta de seis trámites simplificados. Tres de ellos (CFO) tenían características similares y su análisis se fusionó como si fuera un solo trámite. Los nuevos procesos están descritos en el manual de procedimientos, en el cual se puede destacar los siguientes cambios de tiempos para cada uno de los trámites:

Trámite	Tiempo actual	Tiempo propuesta	Porcentaje disminuida
PGMF	59 horas	15 horas	75
POAF	8,2 días	70 minutos	99
PDM	11,2 días	5-7 días	45
CFO 1, 2, 6	3,2 horas	0,73 horas	77

Además, fue sometido a simplificación el proceso de avances presupuestarios, cuyo resultado se implementó directamente sin esperar la preparación del Manual de Procedimientos. El ahorro de tiempo para el proceso de avances presupuestarios era de 75%.”

¹² En algunos documentos y en la página web se habla de Gerencia de Administración y Finanzas, pero la entidad tiene el mismo nivel que las Intendencias, responde directamente al Superintendente a.i. y la jefe tiene el título de Intendente en la planilla de personal

El Informe Final del proyecto anota que: “La consideración de los resultados obtenidos en este componente no puede prescindir de una evaluación de la realidad institucional bajo la que se realizó la capacitación. En el primer semestre de 2004, estaba en el tapete una propuesta de reestructura de la Oficina Nacional realizada por el Proyecto PRINS sobre la cual habían puntos de vista que no coincidían con la visión de la SF. Estos hechos determinaron que la ejecución del componente SIMPLIT se realizó en un momento en el que la atención estaba centrada en otros tópicos lo que de alguna forma le restó trascendencia a la simplificación de trámites.”

Cabe insistir en que las citas arriba vienen del Informe Final, de fecha 10 de abril de 2006. Esto indica que no habría pasado nada con los resultados de SIMPLIT durante casi dos años.

Este componente incluía también la capacitación de tres funcionarios de la SF en las técnicas de simplificación para que la propia institución pudiera continuar con estas actividades a largo plazo, con capacidad propia. El grupo se desintegró muy pronto debido a la ya comentada rotación de personal.

Los informes y documentos de PRINS – en cuanto se refieren a la simplificación de trámites – hacen énfasis en el *ahorro de tiempo* producido por la simplificación (como en el cuadro arriba). Aparentemente esto se refiere al acortamiento del tiempo “calendario” entre el momento de inicio y el momento de terminación del trámite. Si el análisis y la aprobación de un Plan Operativo Anual Forestal (POAF), por ejemplo, es reducido de 8 días a 1 hora y 10 minutos, eso puede ser una ventaja para un empresario o una ASL, pero no un logro demasiado importante para este tipo de asunto. Hay que suponer que estas cifras representan promedios; los informes no dan ninguna aclaración al respecto, pero según todos los entrevistados en este ejercicio de evaluación hay grandes variaciones entre una oficina local y otra (cosa que no tiene nada de raro, porque trabajan en diferentes condiciones y con diferente cantidad y calidad de recursos humanos y otros).

En opinión de este equipo de evaluación¹³, es de gran interés conocer otras dos cosas, además de la reducción de tiempos de por sí:

- i) Si la simplificación ha reducido la carga de trabajo para los funcionarios de la SF, liberando algunos recursos humanos para otras tareas; (no se ha encontrado ninguna evidencia específica de que esto hubiera ocurrido);
- ii) Si la simplificación ha elevado o si por lo menos ha permitido mantener el nivel de calidad de los trámites del caso. Por ejemplo, en lo que se refiere al análisis y aprobación de Planes de Manejo, Planes de Desmonte, etc., parecería de máxima importancia que los mismos sean aprobados después de la debida verificación y análisis de los datos proporcionados en dichos planes, aunque ello tome unos días más; (varios observadores entrevistados expresan dudas sobre el aspecto de la calidad).

Con relación a los puntos arriba, el equipo de evaluación ha podido hacer dos observaciones directas. La primera es que los usuarios están, mayormente, contentos por la mayor rapidez que sienten que se ha logrado en la aprobación de CFO, aunque eso no se debe tanto a una “simplificación” como a una “descentralización” del trámite hacia las oficinas locales. A esto se puede agregar que la tramitación de Planes de Manejo podría también ser más rápida si se lograra concluir y poner en uso las aplicaciones informáticas que el PRINS comenzó a elaborar pero que aún requerirían de un “toque final” (ver 3.2.5).

¹³ La simplificación de un trámite puede tener dos efectos importantes. Para el usuario o el cliente de una institución o empresa de servicios, la simplificación se manifiesta en que pasa menos tiempo entre el comienzo y el final del trámite o que el cliente tal vez necesita hacer una sola visita a la institución en vez de dos o tres como antes. Para la propia institución, la simplificación debe significar que se pueda hacer un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles y hacer un trabajo de calidad, es decir no tener a su gente realizando pasos burocráticos que no dan ningún valor agregado al “trámite”. En un caso como el de la SF habría que analizar la cuestión de cuáles son los relativos grados de importancia de: i) el servicio rápido al “usuario” (empresa forestal o TCO, por ejemplo) o; ii) la calidad técnica y/o el rigor jurídico de su trabajo de control y vigilancia, en beneficio del manejo sostenible de los bosques.

La segunda observación es que la actual cúpula de la SF tiene interés en reactivar el trabajo de simplificación de trámites, pues consideran que las “tareas administrativas” siguen consumiendo demasiado tiempo para los funcionarios, en desmedro del trabajo técnico. Dicen estar buscando los documentos pertinentes dejados por PRINS, sin encontrarlos hasta ahora. El hecho es que no existen documentos que por sí solos pudieran permitir que la SF empiece a trabajar de nuevo con el tema simplificación; hubiera sido necesario contar con la presencia de algún funcionario de la institución, de los que fueron capacitados en esta técnica. Como se ha mencionado arriba, eso ya no es posible por la desintegración de ese grupo. En entrevista telefónica con quien fuera Coordinador Internacional del PRINS, el mismo ha confirmado que no es factible retomar el tema solamente en base a documentación; lo recomendable sería implementar otra consultoría para repetir y renovar el ejercicio.

Por otra parte, desde hace algún tiempo, la SF aplica la fórmula de “fe pública” para la aprobación de Planes de Manejo, etc. Esto significa que los aprueban casi inmediatamente, cuando son presentadas por el “agente auxiliar”¹⁴ que los ha preparado, y que él es responsable de que su contenido y forma sean correctos. Luego, la SF hace inspecciones ex post, al azar. No se conoce que algún agente hubiera sido sancionado por irregularidades hasta ahora; evidentemente esto puede ser porque no se han cometido irregularidades, porque la SF con su limitado muestreo de inspecciones no haya descubierto las posibles irregularidades o – en caso contrario – que las haya dejado pasar. No sabemos cual alternativa es la real, pero en todo caso – considerando la magnitud de las operaciones forestales en Bolivia – tal vez esta es la manera más racional de proceder, para lograr una combinación razonable de rapidez, legalidad y técnica correcta.

Por otro lado, parece ser que el número de inspecciones en el campo que las UOB pueden hacer con los recursos humanos y de movilidad que tienen ahora, es claramente menor de lo deseable. La UOB en San Ignacio, por ejemplo, reporta que en el último año pudieron hacer *dos* inspecciones de aprovechamiento forestal en áreas correspondientes a los 200 POAF que existen en la zona bajo su responsabilidad; esto representa una cobertura de 1 %. Esto significa también, evidentemente, que la SF no tiene suficiente capacidad para vigilar otras acciones como los desmontes ilegales; varias personas entrevistadas sugieren que el desmonte ilegal seguramente es bastante más grande que el desmonte legal.

3.2.5 Unidad de Sistemas de Información (USI)

De los diferentes productos o resultados del PRINS, esta Unidad es tal vez el más tangible y uno que puede tener excelente uso, sostenibilidad y desarrollo adicional con el único requisito de que se le inyecte un poco más de recursos financieros. Varios entrevistados consideran que el establecimiento de la USI fue un paso clave del PRINS.

En el marco y con financiamiento del PRINS se realizaron los estudios y la planificación informática necesaria para establecer la Unidad; se financió el hardware requerido; se colaboró en la transferencia del Sistema de Información Forestal de Bolivia (SIFORBOL) del Ministerio de Agricultura a la Superintendencia Forestal; se elaboraron varias aplicaciones y; fueron equipadas cuatro oficinas locales de distinto rango¹⁵ con computadoras, redes internas e incluso las antenas parabólicas que se requerían para conectar esas oficinas entre sí y con la Oficina Nacional por Internet.

En julio del 2007, sin embargo, ninguna oficina de la SF está conectada con otra por Internet, ni siquiera las que tienen todo el hardware necesario. Como razón de esta situación se reporta la falta de recursos financieros para pagar las tarifas al proveedor de Internet (aproximadamente 200 dólares mensuales por antena). Según varios entrevistados, las conexiones con Internet funcionaron solamente durante el período de prueba de un mes. Actualmente, algunas UOB parecen estar buscando soluciones por su propia cuenta; la de San Ignacio de Velasco ha identificado un proveedor que puede hacer

¹⁴ Por exigencia de la Ley 1700, tanto las ASL como las empresas o las TCO deben contratar ingenieros forestales para elaborar los planes de manejo y hacer los censos forestales.

¹⁵ Oficina Departamental en Cobija, Pando; UOB en San Ignacio de Velasco y Riberalta, Puesto de Control en Paila

conexión por cable a un precio razonable. Si la SF logra conseguir los fondos para pagar esta clase de conexión ya se podría empezar a hacer funcionar la red inter-oficina, aunque se “pierda” la inversión en la antena.

Las oficinas locales transmiten sus contribuciones a la base de datos en la Oficina Nacional, aprovechando “Internet-cafés” locales o enviando discos por transporte terrestre. En ambos casos usan planillas de Excel y no el software que se comenzó a elaborar como parte del PRINS. Evidentemente, las oficinas locales no son usuarios de la base de datos, solamente contribuyentes. Cualquier persona, ya sea un funcionario de la SF en Santa Cruz o un usuario externo, que quiere sacar información de la base de datos, tiene que ir y pedirlo a las dos personas que trabajan en la Unidad para que ellos la saquen y la entreguen en forma impresa o en disco. Es decir que, si bien hay una Intranet en la Oficina Nacional y la Oficina Departamental en Santa Cruz (que se encuentran en el mismo complejo de edificios), ésta no sirve para que cada funcionario pueda tener acceso directo a la base de datos; para lograr ello se requiere desarrollar alguna aplicación nueva. Igualmente, las aplicaciones que se desarrollaron como trabajo del PRINS necesitan ser complementadas o ajustadas para poder entrar en uso práctico. La página web funciona, pero por escasez de recursos humanos en la USI y por falta de preparación de material apropiado en la SF, el contenido de la página es relativamente magro y no es actualizado con la frecuencia deseable.

El Plan de Trabajo de la USI para 2007 contiene las siguientes propuestas de acciones:

- Desarrollo e implementación de Sistema para Certificados Forestales de Origen y Cadena de Custodia Bosque-Aserradero
- Desarrollo e implementación de Sistema para Registro de Usuarios Forestales e Informes Trimestrales
- Desarrollo e implementación de Sistema de Inspecciones a Áreas de Aprovechamiento y Centros de Transformación
- Implementación y Actualización de Sistemas para Presentación de Planes Operativos Anuales
- Actualización y conclusión del trabajo de la Página Web

Se estima que para realizar todos los trabajos arriba mencionados se requerirían unos 265 días de consultor. Actualmente no existe ningún recurso presupuestario para financiarlos.

3.2.6 Otras actividades; tareas de la última extensión

En adición a lo que estaba estrictamente previsto, el PRINS realizó una serie de eventos de capacitación a lo largo de su vida. Este es uno de los aspectos que algunos de los entrevistados se recuerdan con especial aprecio. El proyecto también dio apoyo al proceso de “institucionalización” del personal de la SF, es decir su incorporación en la carrera administrativa (ver 3.4.1).

La última extensión del proyecto (mayo del 2006), para el período junio-octubre del 2006 se hizo para dejar los siguientes productos:

- Una estructura orgánica modificada de la Oficina Nacional
- Manuales de Procedimientos, Funciones y Cargos ajustados en función de la nueva estructura
- Cuatro antenas adquiridas por el proyecto instaladas
- Redes de comunicación instaladas

Según instrucciones de Asdi (20 de julio) las labores de los meses finales debían concentrarse en la informática. A consecuencia de eso se dejó de terminar los manuales. La consolidación de redes fue

continuada por personal propio de la SF. Como resultados de los últimos meses de trabajo del PRINS se reporta en el Informe Complementario:

- Para “una política de desarrollo de RRHH elaborada y avalada” se inició un programa de capacitación y se trabajó en el tema de incorporación de los funcionarios en la “carrera administrativa”
- Unidad de RRHH establecida; la descripción de este resultado que se da en el informe es difícil de comprender, ya que dice que “este resultado se dividió en dos componentes: la estructura orgánica formal y el sistema de desarrollo...la parte organizacional se tomará en cuenta al establecer la nueva estructura de la Oficina Nacional”. (En todo caso, en 2007 no existe ninguna Unidad de Recursos Humanos).
- Sobre trámites automatizados se dice que “se desarrolló el software correspondiente, el cual fue entregado a satisfacción de la SF en julio de 2006. Está en proceso de implementación y validación en el campo. (En julio de 2007 el jefe de USI dice que estas aplicaciones nunca fueron instaladas y no se pudo capacitar a la gente, por falta de fondos).
- Talleres de gestión (3); participaron 113 funcionarios
- Talleres de gerencia y liderazgo; participaron 42 funcionarios
- De la última propuesta de organigrama se adoptó la creación de una Intendencia de Desarrollo Forestal y una de Desarrollo Social y se tiene la USI colocada debajo del Superintendente directamente. En cambio, no se ha adoptado la propuesta de tener las oficinas departamentales con línea de mando de la Intendencia de Desarrollo Forestal en vez de que se tenga todas la Intendencias como entes superiores. No se ha adoptado tampoco la sugerencia de tener una oficina en La Paz.

3.3 Eficacia

Para esta evaluación, el concepto de “eficacia” se define como la medida en que el proyecto ha logrado su objetivo específico, el cual se formula de la siguiente manera, en el documento de proyecto elaborado por PDEB en agosto de 2002:

“Superintendencia Forestal dotada de una estructura organizativo-administrativa, plan estratégico, sistemas de información y procesos internos capaces de apoyar una implementación eficaz del régimen forestal definido”¹⁶

Los indicadores de logro, en el Marco Lógico del documento de proyecto, son:

- Plan estratégico formulado e internalizado por la institución
- Procesos administrativos ágiles
- Sistemas de información con apoyo informático implantado y documentado”

En el documento de proyecto 2002, los indicadores carecen de “índices”, es decir que no tienen ninguna cuantificación. Por lo tanto, este documento resulta poco útil como base para determinar si el proyecto logró su objetivo específico o no – o en qué medida. Sin duda, como se analiza en 3.2.1 de este informe, se formuló un Plan Estratégico y dicho plan parece estar “internalizado” en la institución en una medida razonablemente satisfactoria (por lo menos entre el reducido personal antiguo que todavía sigue en la SF); eso incluye el diseño y la implementación de algunos proyectos específicos de desarrollo institucional. El indicador que habla de “procesos administrativos ágiles” no especifica cuántos. El componente de simplificación de trámites diseñó seis nuevos procedimientos más ágiles pero

¹⁶ Subrayado nuestro

su implementación en la práctica ha sido muy escasa y el efecto de la capacitación (que es lo más importante a largo plazo) se ha perdido por la rotación de personal. En cuanto a los sistemas de información sí se han logrado resultados importantes y potencialmente duraderos – aunque necesitan apoyo continuado de distinto tipo para realizar su potencial.

En resumen, el marco lógico del documento de proyecto 2002 es tan poco preciso que sirve para fundamentar juicios bastante diferentes. Para este equipo de evaluación, la conclusión es que el objetivo específico del PRINS fue logrado parcialmente o que – en otras palabras – el proyecto no fue más que moderadamente o parcialmente eficaz.

Una vez iniciada la ejecución del proyecto, la misma consultora – en su Informe Inicial – incluyó un marco lógico revisado. Aquí, el objetivo específico del 2002 es desglosado en cinco objetivos específicos y se hace un esfuerzo de cuantificar algunos de los indicadores de éxito, como sigue:

1.1	El tiempo de tramitación promedio reducido en un 50%.
1.2	80% de los usuarios consideran que el servicio de la SIF es de buena o muy buena calidad
1.3	80% de los usuarios consideran que la SIF es una institución proactiva (y no represiva)
3.1	95% de los usuarios consideran que el sistema de información es transparente
3.2	80% de los usuarios consideran que el sistema de información dé suficiente apoyo para poder cumplir con los requisitos legales en apelaciones

En cuanto al indicador 2.1, no se puede actualmente determinar un avance uniforme entre las diferentes oficinas y no se puede calcular un porcentaje de reducción de tiempos que permita decir si este indicador ha sido satisfecho o no. En todo caso, consideramos que es poco apropiado tener la pura reducción de tiempos de trámites como indicador de comportamiento de la SF.

En lo que se refiere a los indicadores de satisfacción de los usuarios, estos podrían haber sido más útiles para la evaluación del proyecto de lo que ahora son. En julio del 2004 (casi un año y medio después del comienzo del proyecto) el PRINS contrató una empresa consultora para realizar un sondeo de opinión sobre la SF entre los usuarios. Lamentablemente, las preguntas planteadas en el sondeo no son directamente conectadas con los indicadores en el marco lógico (citados arriba), por lo cual se perdió la oportunidad de ver con mayor claridad si la acción de la SF realmente había cambiado en el tiempo señalado y qué relación podía eso haber tenido con el PRINS. En cambio se preguntó directamente: “¿Comparando la situación actual de la SF con la de un año atrás, usted siente que el servicio al usuario ha mejorado?”.¹⁷ Un 56% de los encuestados contestaron que sí; tal cifra no permite sacar conclusiones demasiado halagadoras y convincentes ni sobre la eficiencia de la SF ni sobre la eficacia del PRINS. Es una respuesta casi del tipo 50-50 que se puede obtener cuando los encuestados no saben muy bien qué responder – a pesar de que la pregunta ha sido formulada como para inducir una respuesta positiva.

Para la actual evaluación ex post, no ha habido tiempo ni recursos asignados para organizar una encuesta de mayor envergadura que hubiera permitido un análisis estadístico de rigor. Las entrevistas realizadas en este momento han sido de carácter abierto y semi-estructurado.

Los empresarios y ASL entrevistados consideran, por lo general, que sí hay actividades de corrupción en algunos lugares (oficinas locales) en algunos momentos, pero que – en general – la SF es una institución de accionar comparativamente transparente, en el pasado y en el presente. No se identifica ninguna tendencia negativa o positiva que pudiera interpretarse como efecto específicamente del PRINS.

¹⁷ Esto es un ejemplo más de lo que en opinión de los evaluadores es un exagerado énfasis en el papel de la SF como proveedor de servicios “al usuario”

La mayoría de entrevistados consideran que el tiempo de los trámites sí se ha reducido por la descentralización, pero que eso vale para algunas oficinas locales y no todas. Este juicio es validado, por ejemplo, por las informaciones obtenidas en la UOB en San Ignacio. Esta oficina sigue teniendo que enviar la documentación de respaldo jurídico de los derechos forestales a Santa Cruz, porque no tienen un abogado localmente que pueda ocuparse de este aspecto. Aparte del tema de la rapidez, varios entrevistados dicen que los Certificados Forestales de Origen no garantizan la legalidad de la madera; según varias fuentes se hace negocio con los CFO (“se venden las papeletas”) y se piensa que este problema se está agravando. En general, la eficiencia en el trabajo de la SF es percibida como muy variada, entre una oficina y otra.

En algunos informes del proyecto y en algunas entrevistas realizadas por esta evaluación, se ha propuesto la conveniencia de que SF introduzca una especie de diferenciación en su trato con diferentes usuarios – que deberían facilitar los trámites más a las empresas u organizaciones que ya han demostrado una buena trayectoria y no mezclarlas con “todo el mundo” que a veces consumen mucho tiempo de la SF por no conocer las reglas, por no traer toda la documentación necesaria, etc.

Hay varios testimonios coincidentes en el sentido de que la calidad del trabajo de la SF y su prestigio general ha ido en bajada, especialmente durante los últimos dos años. Como causa principal de este desarrollo negativo se cita casi siempre el hecho de que los Superintendentes ya no son nombrados por el Congreso, que la SF ha perdido autonomía y que han aumentado las interferencias políticas. La gran rotación de personal también se menciona a menudo; tiene seguramente una relación con los anteriores puntos. Sin embargo, también hay alguien que opina que el cambio de personal no ha tenido efecto directo sobre la operación de la SF.

En el caso particular del Departamento de Pando, la mayoría de los entrevistados en julio del 2007 piensan que, a pesar de los problemas que se tiene con la rotación de personal y otros, la SF sigue siendo una institución relativamente transparente. En cuanto a la rapidez de los trámites muchos afirman que antes los trámites eran mucho más ágiles y menos exigentes; ahora los funcionarios se toman su tiempo (a veces más de 3 meses) para corregirlos y enviarlos de escritorio en escritorio a pesar de que las aprobaciones son por “fe pública”. Hay poca o ninguna inspección de campo. Los entrevistados consideran que esta deficiencia se debe a la falta de personal con experiencia y a la inseguridad que sienten los nuevos funcionarios por su desconocimiento de las normas y procedimientos. En lo que se refiera a la supuesta lentitud de tramitación, según lo que se pudo observar en la Oficina Local del la SF en Cobija, ahí se revisa muy bien el derecho propietario debido a que hay mucha sobre-posición de propiedades y que muchas de las propiedades han sido recortadas; aún conociendo esto los propietarios intentan conseguir aprobaciones de sus PGM en las áreas recortadas, tratando de aprovechar el poco conocimiento y falta de experiencia de los funcionarios.

En Pando, los únicos encuestados que opinan que los trámites ahora son más ágiles que antes son los indígenas; según ellos mismos, desde que entró la nueva administración existe mayor atención por parte de los funcionarios de la SF hacia ellos (se les trata de agilizar trámites y guiarles para que puedan conseguir mejores precios por sus productos). La opinión de los encuestados en las empresas forestales es coincidente; que ahora, con el nuevo gobierno, solo se favorece a los indígenas y a las comunidades campesinas y se trunca a las empresas “hasta saber cuál actúa de manera legal”. Todos coinciden en que la SF tiene demasiadas limitaciones materiales, logísticas y de transporte y que se debería dar más apoyo desde la oficina nacional. Según los entrevistados, el personal de la SF es insuficiente en vista de la superficie forestal del Departamento de Pando que es muy grande (la segunda en importancia de Bolivia).

Ninguno de los productos del PRINS se hace evidente en Pando a no ser la descentralización de funciones; ahora bien, es posible que esta descentralización haya causado mayor grado de descontrol y corrupción en este departamento tan lejano y de difícil acceso. Si se cambia todo el personal de una

oficina, de un día para otro, como ha sucedido en Cobija, habría que darle un fuerte apoyo al nuevo personal para que puedan empezar a realizar sus funciones de manera apropiada. Eso parece no haber sucedido aquí.

La evaluación de la eficacia del PRINS viene a ser casi lo mismo que una evaluación de la eficiencia de la SF y sus posibles cambios sobre el tiempo. Aunque parece haber sido la intención de Asdi (según el Acta de alguna de las reuniones trimestrales de seguimiento) de hacer un Estudio de Línea Base, financiado al margen del PRINS, eso no llegó a realizarse. Todo lo anterior explica porqué a estas alturas es difícil sacar conclusiones más precisas y más sólidamente fundamentadas sobre la eficacia del proyecto.

3.4 Impacto y sostenibilidad

Con impacto se entiende el grado de avance hacia el objetivo general que, en el caso del PRINS, es asegurar el manejo forestal sostenible (ver la formulación completa en Capítulo 1). Para tratar de ver algunas evidencias concretas de logros en este sentido, se ha analizado los Informes Anuales de la SF. El cuadro del Apéndice 5 de este informe resume las observaciones más importantes. Se puede ver que, en términos cuantitativos, los números de POAF y CFO aprobados han aumentado consistentemente entre 2000 y 2006. Por el otro lado, hay muchos indicios de que la calidad de estos instrumentos no tiene porqué haber aumentado sino que tal vez ha desmejorado. Por ejemplo, el mismo cuadro demuestra que el número de inspecciones anuales no ha aumentado sobre los últimos años sino que, por el contrario, ha sido considerablemente menor que el número alcanzado en el 2000. Y – obviamente – es solo a través de un buen número de inspecciones en el campo que se puede ir asegurando la validez técnica y jurídica de los planes y los certificados.

Se pueden definir dos condiciones fundamentales para que los productos o resultados del PRINS tuvieran posibilidad de sobrevivir y desarrollarse en el largo plazo. Una tiene que ver con el manejo y la estabilidad del recurso humano de la SF y es una que ya se ha incumplido en cierta medida. La otra se refiere a los cambios políticos, en un país donde el problema de tenencia de tierras y de aprovechamiento de los recursos naturales es de la máxima importancia.

3.4.1 Los recursos humanos de la Superintendencia Forestal

Para que un proyecto de desarrollo institucional pueda llegar a tener un impacto y una sostenibilidad de sus resultados, uno de los requisitos fundamentales es que haya una razonable estabilidad en la dotación de personal sobre el tiempo; para ello es importante que los funcionarios gocen de una cierta seguridad de empleo (ser personal de carrera), que la institución no abuse de la posibilidad de manejarse con puestos de libre nombramiento o que vaya forzando cambios incluso en el personal de carrera, con presiones o manipulaciones indebidas.

En el caso de la Superintendencia Forestal, el proyecto PRINS impulsó la creación de una Unidad de Recursos Humanos, cuya tarea principal sería la de llevar a cabo un proceso de desarrollo del personal, mediante capacitación, etc. Esta Unidad fue incluida en el organigrama de la SF durante un cierto tiempo, pero en la realidad nunca prosperó. En 2007, no existe ninguna Unidad de Recursos Humanos ni siquiera en el organigrama y el trabajo de la pura administración de personal es realizado por una sola persona en la Gerencia de Administración y Finanzas.

En lo que se refiere a la seguridad o estabilidad en el empleo es importante mencionar que, entre febrero del 2004 y abril del 2007, la Superintendencia Forestal reporta haber realizado (con apoyo del PRINS) las gestiones necesarias con la Superintendencia de Servicio Civil para que el personal existente en la institución sea acogida bajo la Ley de Estatuto del Funcionario Público, es decir que se convierta en “personal de carrera”. Parece que Servicio Civil aún no ha dado los últimos pasos formales en este trámite, pero se informa en la SF que la gran mayoría de los empleados tienen, en la práctica, la

estabilidad laboral que se ha buscado con esta gestión. Siguen existiendo 13 puestos de “libre nombramiento” de un total de 170 (los Intendentes y Jefes Departamentales así como los Directores en la Oficina Nacional de la SF). En su momento (2004), PRINS propuso que solamente los Intendentes fueran de libre nombramiento, pero esto no fue aceptado por la Superintendencia.

En todo caso, uno de los primeros comentarios que se escuchan al hablar con cualquier actor dentro o fuera de la Superintendencia (y como ya se ha mencionado antes en este informe) es que sí hay un alto grado de rotación de personal en la institución. El Cuadro del Apéndice 5 demuestra, en detalle, los años de ingreso de todos los 171 funcionarios que estaban registrados en la base de datos de la SF en abril del 2007. De dicho cuadro es fácil ver los siguientes hechos y tendencias.

En julio del 2007, todos los miembros de “la cúpula” de la SF llevan un año o menos en sus cargos; el Superintendente a.i. asumió el cargo el 10 de mayo del 2007 y los tres Intendentes existentes fueron nombrados entre junio y septiembre del 2006. Si uno ve el personal en su conjunto es notable que solamente el 16,5% (1 de cada 6) de los funcionarios ha estado en la Superintendencia desde su creación hace 10 años (1997) y que la mitad (51,2%) han ingresado en la institución con posterioridad al 1 de enero del 2005. Puesto que no ha habido un crecimiento de personal de la SF en estos años, los nuevos ingresos, a partir de 2005, representan cambios de personal (o algún movimiento de personal entre un cargo y otro), todo esto a pesar del proceso realizado para la “institucionalización” de los empleados.

Teniendo en cuenta que el proyecto PRINS realizó la mayor parte de sus actividades más importantes y de potencial impacto durante los años 2003 y 2004, se puede concluir que los beneficios a largo plazo de las actividades participativas (de planificación, etc.) y de capacitación terminan siendo bastante reducidas. La mitad de la gente que contribuyó al trabajo del PRINS y que hubiera aprendido algo del proyecto ya se han ido. De hecho, los informes de progreso dejan constancia de que los grupos de simplificación de trámites y de formulación de proyectos, creados y entrenados por el proyecto, ya se desintegraron antes de la terminación del PRINS. Una de las razones de ello era precisamente la rotación de personal; otra era que los que se quedaron han tenido que dedicarse a otras cosas o no se los ha pedido o instruido formular más proyectos o simplificar más trámites.

3.4.2 Los cambiantes contextos políticos

Como se ha mencionado brevemente en el Capítulo 1 de este informe, en cuanto se refiere al rol del Estado en el manejo del sector forestal en Bolivia, el mismo estuvo a cargo del Centro de Desarrollo Forestal (CDF), entre 1974 y 1996. Según diversos testimonios de partes involucradas en el sector forestal, el CDF se habría caracterizado por altos niveles de corrupción, ineficiencia y desorden de todo tipo. Fue la experiencia no muy positiva del CDF que condujo a la elaboración de la nueva Ley Forestal del 1996 y la creación de la Superintendencia Forestal en 1997. Lo que, en el caso de Bolivia, distingue las “Superintendencias” de otros organismos públicos es que – según la ley – sus jefes, los Superintendentes, tienen que ser nombrados por el Congreso de entre candidatos identificados mediante licitación pública. Deben ser nombrados para períodos de 6 años mientras el mandato de un Presidente de la República es de 5 años. Con esta fórmula, además de una remuneración alta (que ahora es considerada como excesiva¹⁸), se ha pretendido garantizar autonomía, despolitización, transparencia y honestidad en la gestión de ciertos sectores. Se puede agregar a todo esto que la Superintendencia Forestal tiene, en principio, autonomía financiera; se financia por el cobro de los Patentes Forestales y otros rubros. Los ingresos obtenidos mediante la recaudación de patentes son distribuidos entre Municipalidades (25%), Prefecturas (35%), el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal – FONABOSQUE (10%) y la propia SF (30%). El presupuesto anual de la SF alcanza a unos 20 millones de bolivianos (2,5 millones de dólares).

¹⁸ Actualmente existe una Ley que establece que nadie en el gobierno y la administración pública puede ganar más que el Presidente de la República (14.000 bolivianos = USD 1.760/mes). No se tiene ninguna información oficial sobre cuánto ganaban los Superintendentes antes de esa Ley, pero según informantes dignos de confianza podía llegar a USD 10.000/mes. Así se pretendía eliminar cualquier tentación de cometer irregularidades por dinero.

En efecto, el primer Superintendente fue nombrado por el Congreso y ocupó el cargo durante los 6 años previstos (1997-2003). Distintas fuentes son unánimes en calificar a la Superintendencia en esa época como una entidad muy profesional, de acción estable y transparente. Pero esta experiencia no pudo ser repetida. Los siguientes Superintendentes han tenido que ejercer sus cargos “ad interino” y por períodos más cortos; el segundo estuvo en el cargo por tres años (2003–2006) y el tercero por un año (mayo 2006–mayo 2007).

Toda persona entrevistada coincide en que en los últimos años ha habido interferencias o por lo menos presiones políticas sobre la SF de un modo que no se vio durante los primeros años. En julio de 2007, no solamente puede haber presiones políticas sobre la SF pero incluso más grave para el sector forestal en todo sentido es la incertidumbre generalizada respecto a cuáles van a ser las políticas gubernamentales futuras para el sector forestal, para el manejo de los recursos naturales en general y respecto al manejo de la tierra y los territorios. Hay un hervidero de rumores acerca de la posible anulación de concesiones forestales tanto las que están en manos de las ASL como las que pertenecen a empresas; se supone que las tierras forestales y otras serán entregadas, cada vez más, a los pueblos indígenas-origenarios. En la Chiquitania, las ASL y actores afines realizaron bloqueos de carreteras a principios del mes para protestar contra la referida política y contra las demoras del Ministerio de Agricultura en procesar el otorgamiento de nuevas concesiones dentro de los 20% de las tierras forestales que, según la Ley 1700, están a disposición de las Municipalidades para tal propósito. Los bloqueos fueron levantados después de que varias Municipalidades y la Prefectura de Santa Cruz firmaron un acuerdo que, entre otras cosas, dice que:

“En ejercicio pleno de su autonomía y en el marco de la Ley Forestal, previo dictamen de las Unidades Forestales Municipales, los Gobiernos Municipales reconocerán y brindarán amparo a las ASL, garantizando de esta manera el sagrado derecho al trabajo, la dignidad de nuestros pueblos y la sostenibilidad del recurso forestal. En caso de que la Superintendencia Forestal no autorice el aprovechamiento forestal por parte de una ASL, el Gobierno Municipal previa evaluación técnica de la UFM que certifique el cumplimiento de las normas técnicas y del ordenamiento legal vigente procederá a emitir la autorización correspondiente.”¹⁹

El párrafo citado describe una especie de advertencia de desobediencia o rebelión del gobierno local contra una autoridad nacional. Por otra parte, desde hace algún tiempo hay rumores de que el gobierno no tendría la intención de eliminar las Superintendencias (entre ellas la SF) y sustituirlas con alguna otra figura. En el caso de la SF, una alternativa que parece haber estado sobre la mesa es la de crear una “empresa estatal administradora de bosques” sobre principios similares a los de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Es importante subrayar que los rumores comentados arriba son precisamente eso (rumores) y que los autores de este informe no tenemos opiniones sobre el grado de fundamento real que hay detrás de ellos. El mensaje directo, recibido en entrevista con el Viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestal y Medio Ambiente y con el Director Forestal es que no se anulará ninguna concesión por ahora pero sí que el Gobierno da prioridad a los pueblos indígenas, pueblos originarios y comunidades campesinas en cuanto a la entrega de tierras fiscales y apoyo a la explotación de los bosques. Para el actual Gobierno es importante que los bosques sean de beneficio para capas más amplias de la población. Parece que las ASL no son consideradas por el actual Gobierno como verdaderas asociaciones de campesinos o habitantes rurales sino más bien como empresas enmascaradas que, en muchos casos, habrían sido formadas para beneficiar a unas pocas familias.²⁰ En todo caso, la sola existencia y la intensa divulga-

¹⁹ Tomado de una fotocopia del acuerdo firmado, facilitada por una de las ASL.

²⁰ Otros observadores opinan que las ASL han tenido el mérito de convertir a muchos explotadores informales del bosque (“piratas”) en operadores formales que en mayor grado cumplen con criterios técnicos y de sostenibilidad en su trabajo. Ver también I. El contexto del proyecto, pág 1.

ción de los referidos rumores es un hecho negativo que lleva a acciones de protesta y, seguramente, a postergación de inversiones, lo cual conlleva costos sociales y económicos innecesarios y perjudiciales para todos.

Independientemente de los rumores que hay y sus diferentes grados de fundamento en la realidad, sí es un hecho que en base a la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (noviembre de 2006) ya se han entregado 2 millones de hectáreas de tierras fiscales a comunidades indígenas y campesinas.²¹ Las autoridades gubernamentales son claras al informar que la legislación sobre tierras tiene precedencia sobre la legislación forestal.

3.5 Causa y efectos – con proyecto y sin proyecto

El objetivo específico del PRINS era – concisamente expresado – el de poner a la SF en condiciones de cumplir con sus cometidos y tareas con creciente eficiencia y eficacia. Las entrevistas con funcionarios y “usuarios” de la SF, de distintos tipos, y el estudio de la documentación pertinente no permiten concluir que la SF hubiera elevado significativamente sus niveles de calidad y eficiencia durante los años en que PRINS estuvo en ejecución. Ha habido ciertos mejoramientos puntuales (planificación más ordenada y sustantiva, servicios algo más rápidos por la descentralización de algunos trámites). Pero se debe probablemente considerar como un logro de la SF, que la institución haya podido por lo menos mantener sus niveles de eficiencia y eficacia en las condiciones de adversidad que ha enfrentado en los últimos años (la imposibilidad de nombrar Superintendentes titulares de acuerdo a la Ley; la injerencia política que parece haber ido en aumento; el creciente ritmo de rotación de personal y; la estrechez del presupuesto).

Es imposible demostrar con “datos duros” que el PRINS hubiera tenido parte del mérito (y cuánto) de que la SF actualmente tiene, al menos, el grado de funcionalidad que tiene. Sin embargo, después de un par de semanas de observaciones “dentro de la casa” y una serie de conversaciones con personas que conocen y que han vivido la historia del SF y del PRINS uno se atreve a concluir que el PRINS tuvo un considerable grado de importancia para crear el nivel de estabilidad e identidad institucional que en este momento existe. Hay indicaciones de que fue especialmente importante para fortalecer los nexos entre la oficina nacional y las oficinas locales; algunos observadores opinan que, lamentablemente, esos nexos se han vuelto a debilitar de nuevo, después de la terminación del PRINS. También hay testimonios de que las actividades participativas del PRINS contribuyeron a que se reconociera el valor de cada funcionario en la institución, independientemente de su cargo o ubicación geográfica – esto es un aspecto importante de una cultura institucional de carácter funcional y productivo.

3.6 Temas transversales

El proyecto PRINS ha sido totalmente concentrado en el tema indicado en su título – la *reingeniería*. Esto significa que el proyecto ha intentado elevar la capacidad de gestión de la SF, es decir mejorar sus condiciones para cumplir adecuada y eficientemente con su mandato, tal como consta en la Ley Forestal. PRINS no ha tenido como cometido – ni ha tratado de hacerlo como esfuerzo “extra” – influir en las “políticas” de la institución. Por lo tanto, hasta donde este equipo de evaluación ha podido ver, el PRINS no se ha dedicado a fomentar ninguna introducción “transversal” (o de otro modo) de los aspectos ambientales, de conflicto o de género.²²

El aspecto ambiental es parte inherente a la razón de ser de la SF y un componente de todo su trabajo; no corresponde verlo como un tema transversal. De hecho, en el documento de proyecto original se

²¹ “Bolivia y sus cambios ‘revolucionarios’ en políticas agrarias”; artículo de Alfredo Seguel en www.ecoportal.net; 10 de julio de 2007.

²² Estos tres aspectos son explícitamente mencionados en los TdR de la evaluación

dice que: “Todo el proyecto está encaminado dentro de un esquema de manejo sostenible forestal con debida atención a los aspectos ambientales. Esta inclinación debería estar siempre presente en las acciones del proyecto.” Todo indica que PRINS ha sido ejecutado sin desviarse de este ideal.

No se ha encontrado ninguna mención del tema conflicto ni en el documento de proyecto ni en sus planes de trabajo o informes. Podría haber sido útil incluir un componente de solución de conflictos en el PRINS para ayudar al personal de la SF a manejar sus relaciones operativas y cotidianas con actores muy diferentes y de intereses a veces totalmente opuestos. Sin embargo, los “grandes” conflictos sobre tenencia de tierras y uso de los bosques que se han comentado en este informe no son conflictos que pudieran ser solucionados por la SF como institución de control y vigilancia – son conflictos políticos que tienen que ser resueltos en otros niveles.

El tema “género” también luce por su ausencia casi total en los muchos centenares de páginas de documentación que han sido revisadas como parte de este ejercicio de evaluación. En el documento de proyecto original se dice únicamente que: “En la definición de las actividades del proyecto, en la asignación de personal, tanto externo como interno, y su ejecución se debería considerar que exista un equilibrio adecuado entre hombres y mujeres.” En los informes de progreso y los documentos técnicos producidos por el proyecto no se encuentran más menciones del tema género. Tampoco se halla reclamo alguno al respecto en las Actas de Reunión de SF-Asdi-Consultora. En opinión de los evaluadores, esto no debe ser visto como una debilidad del proyecto sino como una manifestación de que el mismo supo dedicarse a su verdadera misión sin perderse en ocupaciones laterales que pueden ser mejor y más oportunamente manejadas por otros actores y en otros contextos.

3.7 Coordinación con otros donantes

Los informes del PRINS hacen poca mención del tema de coordinación con otros donantes, aunque queda registrado que PRINS/SF ha buscado financiamiento del proyecto BOLFOR para algunos proyectos de desarrollo institucional que surgieron del componente de formulación de proyectos del PRINS. Podemos suponer que, en general, haya habido la colaboración apropiada con el proyecto BOLFOR, financiado por USAID y muy cercano a la SF en distintos sentidos.²³ Por lo demás, siendo el PRINS un proyecto de fortalecimiento institucional muy “interno” a la SF no es de esperar que se hubieran presentado muchas ocasiones o necesidades de coordinación con otros cooperantes en cuanto a las actividades operativas. El equipo de evaluación no ha tratado de profundizar en el tema, pues ha considerado muchos otros aspectos del proyecto como más importantes y más merecedores de atención dentro del tiempo de trabajo disponible.

3.8 Costo-eficiencia y costo-eficacia

El proyecto PRINS impresiona por su gran desempeño hasta el nivel de productos, es decir estudios, propuestas de procedimientos, manuales, organización y ejecución de eventos de capacitación y otros. Hay observadores o participantes en el proyecto que piensan que el PRINS producía productos en cantidad y con velocidad más grande de lo que la SF era capaz de absorber o poner en práctica. Se podría seguir analizando en qué medida la falta de “capacidad de absorción” era una falta de capacidad propiamente dicho o, más bien, una falta de voluntad o interés en distintos momentos.

Para producir lo que produjo, el PRINS agotó un presupuesto total de contribución sueca de 13.761.756 coronas, equivalente a 1.818.000 dólares.²⁴ De este total, el 78,5% fue usado para personal

²³ BOLFOR I comenzó en 1994 y jugó un papel importante en la elaboración de la Ley Forestal (1996) y en la creación de la Superintendencia Forestal (1997). BOLFOR II no trabaja directamente con la SF en temas institucionales sino se concentra en el desarrollo de cadenas productivas, forestería comunitaria y otras actividades “de campo”.

²⁴ Para la conversión de la suma en SEK a la suma en USD se ha aplicado la tasa de cambio promedio sobre el periodo 1 de febrero de 2003–31 de octubre de 2006. (www.oanda.com)

del proyecto (remuneración de consultores internacionales y nacionales y gastos relacionados, como vivienda, viajes y viáticos).

La revisión de los presupuestos y planes de trabajo de PRINS, así como los informes de progreso y los productos realizados, indican que hubo una adecuada dotación – y en adecuada combinación – de consultores internacionales y nacionales. Cabe comentar, sin embargo, que hay algún observador entrevistado que piensa que algunas actividades más del proyecto hubieran podido ser realizadas por consultores nacionales, sin necesidad de traer consultores de países vecinos o de la región. Hay otros que – con cierta justificación en opinión de los evaluadores – opinan que era un poco raro que se combinaran varias especialidades en un solo consultor internacional (informática, formulación de proyectos y simplificación de trámites). Aunque un consultor tenga capacidad satisfactoria en tres temas y aunque esta solución pueda permitir algún ahorro económico, puede no ser la mejor alternativa cargar a un mismo individuo con tres tareas exigentes en un mismo proyecto y, parcialmente, al mismo tiempo.

Un par de funcionarios de la SF fueron comisionados para trabajar como consultores locales en el PRINS. Esto puede ser positivo tanto desde el punto de vista de costo-eficiencia como desde el punto de vista de estrategia de trabajo en el muy corto plazo. Por el otro lado, este procedimiento parece haber causado algún descontento entre algunos funcionarios de planta de la SF, pues los recién creados consultores locales de repente percibían remuneraciones más altas que sus ex-pares de la planilla de personal. Por lo general, las agencias de cooperación no suelen aceptar que sus contribuciones sean usadas de esta manera.

En esta evaluación no se ha revisado los detalles de las compras de vehículos (aproximadamente USD 66.000) ni de computadoras y otros equipos (USD 88.000). El único comentario que se puede hacer al respecto es que según un par de entrevistados, se diseñó un sistema de informática innecesariamente costoso, en cuanto a hardware se refiere. También, como se ha mencionado en otra parte de este informe, es posible que las antenas de satélite para el Internet pueden terminar siendo una inversión perdida, por no haber fondos para su operación.

En resumen, no se encuentra ningún fundamento para sostener que el trabajo del PRINS podría haber sido realizado con mejor tasa costo-eficiencia de lo que fue el caso. Por el contrario, nos atrevemos a proponer que PRINS logró un buen desempeño en este sentido.

Cabe mencionar, en este contexto, que la consultora HIFAB/Ramboll ofreció un paquete de métodos y soluciones que ha probado varias veces en otros países e instituciones y que ha resultado ser válido y útil. Esto no significa que el mismo paquete sea siempre totalmente adecuado o suficiente para cualquier institución y situación. Pero por el otro lado significa que se puede ofrecer técnicas y materiales cuyo costo de producción ya ha sido cargado, en cierta medida, a otros proyectos y a otros clientes en el pasado. En el caso del PRINS, si este mismo proyecto hubiera tenido que desarrollar, por primera vez, los instrumentos de trabajo para la simplificación de trámites, de planificación estratégica, de formulación de proyectos, etc., en vez de entregar una buena cantidad de material ya disponible (“off the shelf”), el proyecto habría costado mucho más.

Respecto a la tasa costo-eficacia, lo que se puede decir es que si – como hemos concluido – la eficacia del PRINS no fue muy alta, la referida tasa no puede, tampoco, ser muy favorable. Ahora bien, el análisis costo-eficacia es algo que se debe hacer *antes* del proyecto, como un medio para elegir la más favorable entre diferentes proyectos o enfoques posibles para lograr un objetivo dado. Hasta donde sabemos, nunca se consideró ninguna forma alternativa de hacer lo que PRINS intentó hacer, por lo cual esta discusión no tiene mucha razón de ser. Creemos que, a fin de cuentas, para lograr una reingeniería o un fortalecimiento institucional con cooperación internacional, no hay una variedad de enfoques o proyectos posibles, alternativos al enfoque del PRINS.

3.9 Mirando hacia el futuro

Según las entrevistas realizadas en julio del 2007, la actual cúpula de la SF tiene como prioridades:

- Reposicionar la institución, para que vuelva a tener protagonismo en el manejo del sector forestal, incluso para el caso de que la institución vaya a tomar otra forma u otra ubicación en el “organigrama” del Estado (todavía parece no estar descartada la posibilidad de eliminar todas las Superintendencias y sustituirlas con alguna otra figura; será asunto de la Asamblea Constituyente decidir eso, antes de que termine el año 2007).
- En el marco del tema anterior trabajar para lograr seguridad jurídica y técnica; combatir las actividades ilegales
- Que el bosque cumpla una función social; entre los “usuarios”, la SF considera a las TCO como especialmente importantes
- Más específicamente y con carácter de urgencia se tiene interés en retomar el tema de simplificación de trámites

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Se resumen aquí las principales conclusiones de la evaluación, siguiendo muy estrechamente el esquema de temas y preguntas planteadas en los Términos de Referencia.

4.1.1 Relevancia

El proyecto ha tenido un grado satisfactorio de relevancia. El marco lógico corresponde razonablemente bien a un análisis correcto de la problemática del sector forestal. Sin embargo, la intervención podría haber sido más útil si el proyecto hubiera tenido un campo de acción algo más amplio de lo que tuvo; fue excesivamente concentrado en lo interno de la Superintendencia Forestal y se tiene la impresión de que los diseñadores del proyecto pueden haber visto a la SF demasiado como una organización de servicio, cuando es, en realidad, una organización de control y vigilancia.

4.1.2 Eficiencia

El proyecto puede ser calificado como altamente eficiente, ya que produjo oportunamente todos los productos/resultados esperados, tanto los que estuvieron previstos en el documento de proyecto original como varios otros que se fueron agregando a través de ampliaciones del proyecto y su presupuesto.

4.1.3 Eficacia

El objetivo específico del proyecto fue formulado de manera amplia y el marco lógico, en sus dos versiones, carece de indicadores adecuados para medir el cumplimiento de este objetivo con alguna precisión. Sin embargo, se puede decir que la eficacia del proyecto no ha sido más que modesta. Se logró darle a la SF un Plan Estratégico, cuyo proceso de elaboración tuvo un efecto muy positivo sobre la cohesión interna y la cultura organizacional de la SF y que ha permitido mejorar la planificación operativa en años posteriores. Con el componente de información e informática se dejó creada una buena base para lo que puede llegar a ser un buen sistema de información para usuarios internos y externos, pero este trabajo quedó inconcluso en diversos sentidos, evidentemente debido a que no se le asignó suficiente prioridad en los planes de trabajo y/o en el presupuesto de la SF. Las propuestas del

proyecto respecto a una nueva estructura organizativa fueron tomadas en cuenta solo parcial y tardíamente y el componente de simplificación de trámites dejó poco o ningún rastro.

En esencia, una eficacia del PRINS debió haberse manifestado en una creciente eficiencia de la SF, pero no se puede ver que se haya logrado mayor cambio en ese sentido. La razón de que la alta eficiencia del PRINS no pudo llevar a más que una modesta eficacia hay que buscarla en la inestabilidad institucional de la SF y en el decreciente interés de sus directivos en el tema de la reingeniería; estos factores tienen que ver con la turbulencia política que ha estado presente en Bolivia durante todo el período 2003–2006. Parecería que esas debilidades pueden haber llevado al proyecto a tratar de actuar por cuenta propia en una medida que, a la larga, diera lugar a una suerte de “separación” entre el proyecto y la institución. Hay también indicios de que el proyecto puede haber tratado de hacer “más” de lo que la SF, objetivamente, era capaz de absorber.

4.1.4 Efectos sobre grupos meta

El proceso de trabajo del PRINS parece haber tenido un buen grado de apropiación, entre la mayoría del personal de la institución, durante la ejecución del proyecto. Especialmente el personal de las oficinas locales ha sentido una mayor pertenencia a su institución a consecuencia de los eventos de capacitación y planificación participativa, realizadas por el proyecto. Ese hecho, sin embargo, ha sido muy disminuido posteriormente, por la gran rotación de personal.

Los “usuarios del bosque e instituciones relacionadas” que son calificados en los TdR como un grupo meta del proyecto PRINS constituyen una población muy variada; comprende empresarios forestales y madereros, propietarios de tierras privadas, TCO, ASL y otros. Esta evaluación no ha sido dimensionada (en tiempo y recursos) como para hacer una encuesta amplia y estructurada entre todos estos actores. Sin embargo, el limitado número de entrevistas que se han podido realizar indican que entre los empresarios hay algún conocimiento directo sobre la existencia del PRINS mientras ello no sería el caso entre muchas TCO y ASL. Las conversaciones en estas entrevistas se han llevado, entonces, hacia la propia SF y los eventuales cambios en su actuación que los entrevistados pueden haber observado durante los últimos 5 años, aproximadamente. El único punto donde algunos entrevistados han observado un mejoramiento es en el tiempo de procesamiento y aprobación de Planes de Manejo y de emisión de Certificados Forestales de Origen, debido a la descentralización de esta responsabilidad a las oficinas locales, aunque todo indica que hay grandes diferencias entre una oficina y otra. Por otro lado se expresan preocupaciones sobre la disminución que los empresarios dicen observar en la cantidad de inspecciones que la SF hace en el terreno.

Por lo demás, en el sector empresarial se observa un buen grado de unanimidad respecto a que se habría producido un importante deterioro de la SF en los últimos años. La mayoría dicen que se está volviendo al desorden y la ineficiencia que caracterizaban a su organización predecesor (el Centro de Desarrollo Forestal). Los representantes de ASL y TCO no dan testimonio de mayores cambios específicos, ni positivos ni negativos, aunque (en la coyuntura política actual) algunos representantes de TCO (indígenas) manifiestan una actitud positiva para con la actuación de la SF.

4.1.5 Análisis de causa y efectos

El efecto del PRINS sobre la SF y, de ahí, sobre el manejo forestal puede ser que el proyecto ha ayudado a evitar un deterioro más rápido de la institución y de su accionar en el campo. El proyecto dejó algunas herencias en la institución que contribuyeron a ello y que todavía pueden ser rescatadas.

4.1.6 Impacto y sostenibilidad

Puesto que la propia SF no ha logrado un mejoramiento en el manejo de los recursos forestales sobre los últimos años, se concluye automáticamente (por definición) que el PRINS no contribuyó a un avance hacia su propio objetivo general que era, precisamente, un mejor manejo forestal. Por el otro

lado, como ya se ha dicho en el párrafo anterior, la situación actual podría ser peor de lo que es, si no hubiera existido el PRINS.

Una vez más, el PRINS ha dejado productos en la SF que pueden ser “resucitados” y que pueden llegar a desarrollar su potencial en el futuro, siempre y cuando a la institución se le deja la autonomía y los recursos que necesita como mínimo para tener una posibilidad de cumplir con su cometido.

4.1.7 Costo-eficiencia y costo-eficacia

El PRINS ha alcanzado una buena tasa de costo-eficiencia. No es posible determinar una tasa de costo-eficacia, puesto que no se puede determinar ninguna eficacia cuantificable y porque no se puede identificar ninguna forma alternativa de realizar un proyecto de reingeniería institucional de este tipo.

4.1.8 Comentario final

El hecho de que el PRINS no resultó tan eficaz y de tanto impacto como hubiera sido de desear, no se debe tomar como razón para pensar que haya sido un error aprobarlo y ejecutarlo tal como se hizo. En el capítulo “Lecciones Aprendidas” se comenta en mayor detalle las dificultades que los proyectos de desarrollo de instituciones públicas inevitablemente tienen que enfrentar. Son proyectos de “alto riesgo”, pues están rodeados de muchos factores externos (políticos y otros) que pueden llevar hasta a su fracaso total, visto en una perspectiva corta. Entonces, los cooperantes internacionales que se involucran en este tipo de proyectos deben reconocer sus propias limitaciones y aceptar que para cada proyecto exitoso en esta categoría puede ser necesario hacer unos cuantos no tan exitosos. Los proyectos de fortalecimiento institucional de entidades gubernamentales o de administraciones públicas NO son como proyectos de construcción de carreteras o de desarrollo industrial donde el éxito se garantiza, en principio, por la mera aplicación de buenas tecnologías. Pero siguen siendo igualmente relevantes o justificados en el proceso de desarrollo y por lo tanto hay que correr los riesgos que implican. Hay que arriesgarse y apostar para, eventualmente, poder ganar algo.

4.2 Recomendaciones

- Se recomienda que Asdi continúe observando muy de cerca los desarrollos políticos que se vayan manifestando durante, por lo menos, el resto del 2007 y que tengan alguna incidencia en el sector forestal. Por el momento se prevé que los eventuales productos de la Asamblea Constituyente echen alguna luz sobre el tema, en diciembre de este año. Es probable que el cuadro de confusión, conflictos e incertidumbre que actualmente se ve en el sector forestal, y que de alguna manera ha quedado registrado en este informe, quede sin cambio por lo menos hasta esas fechas.
- Mientras tanto, Asdi podría considerar, sin embargo, la posibilidad de dar algún apoyo muy específico (y relativamente limitado) para que la SF pueda, desde ya, fortalecer su Unidad de Sistemas de Información. Con una modesta contribución externa, la SF podría hacer terminar el desarrollo del software que se empezó a elaborar en el marco del PRINS y podría poner en funcionamiento las interconexiones por Internet para las que el proyecto proporcionó antenas satelitales y otros equipos en algunas oficinas. Una contribución de Asdi para estos propósitos debería, sin embargo, ser respondido por un compromiso firme y confiable de las autoridades nacionales de sufragar los futuros costos operativos así como algún fortalecimiento del personal de la USI; de lo contrario se podría caer de vuelta, muy pronto, en la misma situación de estancamiento que rige actualmente. – De lo que se trata aquí es dar un apoyo complementario para salvar una inversión importante ya hecha y que no está lejos de perderse.
- El Superintendente Forestal a.i., nombrado en mayo último, ha manifestado su interés en retomar el tema de simplificación de trámites que PRINS introdujo. Se recomienda que Asdi considere favorablemente cualquier solicitud de apoyo que le pueda llegar, en este tema.

- Relacionado con el tema de simplificación de trámites se debería ver también la posibilidad de apoyar una revitalización del incipiente proceso de descentralización de funciones y de toma de decisiones hacia oficinas locales. Este proceso, que se inició con el PRINS, ha dado resultados observables en algunos casos pero en otros no, debido – entre otras cosas – a debilidades financieras y de personal.
- A más largo plazo, una vez que se comiencen a perfilar unas reglas de juego más claras y duraderas para los temas de distribución de tierras y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, Asdi debería seguir prestando atención al sector forestal en Bolivia, siempre y cuando este tema y este país continúen siendo parte de su nueva agenda en general.²⁵ En tal caso, se debería volver a analizar las dos propuestas de Programa Integrado Forestal y Maderero (PIFOM), en cuya elaboración ya se ha invertido tiempo y recursos, para ver cómo esta iniciativa podría insertarse en el nuevo panorama boliviano.

5. Lecciones aprendidas

Hay una lección importante que se debería haber aprendido del proyecto PRINS, una que tal vez no representa una gran novedad pero sí una reconfirmación más de muchas lecciones similares registradas en el pasado. Esta lección es que un proyecto de fortalecimiento o reingeniería institucional no puede lograr más de lo que la voluntad y la estabilidad de la institución permiten. Tal postulado vale tanto para un proyecto de cooperación internacional como para un proyecto “regular” de reingeniería en el cual una institución o una empresa contratan un consultor en gerencia (“management consultant”). En ambos casos, el “consultor” sirve de facilitador: ayuda a analizar la situación en el punto de partida; trabaja con la gente de la institución para elaborar propuestas de cambios; puede realizar eventos de capacitación, etc. Pero el consultor no implementa – *no puede implementar* – las nuevas estructuras o procedimientos que se proponen; ello requiere toma de decisiones que solo la propia institución (sus directivos) pueden hacer.

Este análisis se complica cuando se trata de un proyecto de cooperación internacional como el PRINS, pues es muy común que se caiga en el error de confundir el proyecto con la consultora contratada. En este caso particular, el PRINS *no es* Hifab International- Ramboll Natura. El PRINS es el proyecto que resulta al juntar la consultora y sus consultores individuales con la Superintendencia Forestal y su personal de contrapartida que forman parte del equipo de trabajo, bajo un arreglo organizativo u otro.

En el caso del PRINS, se anota ciertas críticas de distintos lados de que el proyecto “no implementó” suficientemente; que elaboró muchos productos, documentos, organigramas, etc., pero que no los puso en práctica. Según lo planteado en los párrafos anteriores, esta crítica no es muy válida, puesto que (lo repetimos) el proyecto no puede implementar un nuevo trámite o un nuevo organigrama, si el jefe de la institución no decide que se haga y que tome las medidas necesarias para que se concrete.

A esto hay que agregar que el jefe de la institución no es tampoco, necesariamente, el único “culpable” de la falta de implementación. Cuando se trata de una institución pública como la SF, la causa principal de este problema puede encontrarse, en buena medida, en la falta de recursos económicos, en falta de legislación clara o de políticas claras de parte de instancias superiores o en presiones o interferencias políticas indebidas en el quehacer de la institución. En el caso de la SF parece que ha habido y que hay presencia de todos esos factores, excepto el de la legislación. La Ley Forestal de Bolivia y el modelo de

²⁵ La versión final de este informe termina de ser redactado el 20 de agosto de 2007, mientras se espera que Asdi anuncie públicamente sus nuevas políticas y estrategias una semana más tarde.

manejo forestal que representa son considerados – en el ámbito regional e internacional – como de alta calidad y hasta dignos de ser replicados. En cambio, en cuanto a los aspectos políticos y de gobernabilidad, nadie puede negar que Bolivia se ha encontrado en crisis casi permanentes durante los años de ejecución del PRINS y que a partir de 2006 entra en un intento de cambio total de paradigma, factores estos que inevitablemente tienen que dificultar cualquier esfuerzo de desarrollo institucional, basado en criterios puramente técnicos.

Ahora bien, si la lección descrita aquí es una que ya se ha hecho muchas veces (aunque con ligeras variaciones), entonces corresponde preguntarse: ¿qué se puede hacer para no seguir cayendo en las mismas situaciones una vez y otra? En lo que se refiere a proyectos de cooperación internacional, en opinión de los autores de este informe, hay dos cosas que se pueden hacer.

En primer lugar, el cooperante debería tratar de lograr una mayor agilidad en el proceso de diseño y aprobación de los proyectos de este tipo. Cuando sucede, como en el caso del PRINS, que el proceso toma 4 años (¿o más?), es obvio que las condiciones de la institución solicitante y objeto del proyecto pueden haber cambiado mucho durante ese largo tiempo y que puede haber habido cambios aún mayores en el entorno que, de entrada, reducen las posibilidades de que el proyecto sea eficaz y que tenga el impacto esperado. En otras palabras, cuando al fin se comienza a ejecutar el proyecto, los problemas que éste pretende solucionar o las necesidades que pretende satisfacer ya no son las mismas para las que el proyecto fue formulado.

En segundo lugar, es importante que la directiva del proyecto, una vez que éste comienza, realice un muy sólido trabajo de introducción o inducción para explicar a todo el personal de la institución cuál es el alcance del proyecto y cuáles son los roles y las responsabilidades de los diferentes actores que tienen que ver con el mismo, es decir: los consultores externos; el personal nacional del proyecto (consultores locales y contrapartes) y; la jefatura, los diferentes niveles jerárquicos y todo el personal de la institución. Si no se tiene un entendimiento correcto y generalizado de estos temas, desde el principio, el proyecto caerá inevitablemente en problemas, tarde o temprano, y terminará defraudando las expectativas de un grupo de actores u otro. Cuanto más temprano empiecen a surgir los malentendidos o las decepciones tanto más difícil será cumplir con los grandes objetivos del proyecto.

En cuanto al aspecto puramente operativo de un proyecto como éste, parecería importante tener una clara y estable separación entre lo que es “personal del proyecto” y lo que es “personal de la institución”. Si bien estas dos categorías tienen que trabajar juntas, hacia una misma meta, no es aconsejable contratar personal de planta como consultores nacionales temporales. Además de constituir terreno fértil para rivalidades personales (con sus consecuencias disfuncionales para la institución) este procedimiento representa una contradicción en el plano conceptual – no parece muy lógico que alguien sea asesorado un día y asesor el otro día, en el mismo lugar y en el mismo tema.

Apéndice 1 Términos de Referencia de la Evaluación

Evaluación de Resultados y de Impacto del Proyecto de Reingeniería Institucional de la Superintendencia Forestal (PRINS), 2003–2006.

1 Información general del proyecto

Organismo contraparte:	La Superintendencia Forestal de Bolivia (SF)
Organismo ejecutor:	Hifab internacional/SCC Natura, una consultora sueca contratada por la SF
Beneficiarios:	La SF, el sector empresarial forestal de Bolivia y los usuarios de bosque (TCO, ASL, otros).
Objetivo general:	Mantener las tierras forestales del país preservadas y bajo manejo sostenible con el fin de luchar contra la pobreza y por un marco institucional que de seguridad jurídica y gestión transparente
Objetivo específico:	Dotar a la SF de una estructura organizativo administrativa, plan estratégico, sistemas de información u procesos internos capaces de apoyar una implementación eficaz del régimen forestal.
Resultado buscado:	Una institución desarrollada que se traduce en procedimientos simples y ágiles, oficinas de campo preparadas, planes y proyectos de desarrollo definidos en función de visión, misión y estrategias de acción y con tecnología informática adecuada.
Duración:	Primera fase: 200302–200605 Extendido 200605–200612
Desembolsos:	El financiamiento de Asdi al proyecto (primera parte) es de 9.2 millones de coronas suecas y 2 MSEK por parte de la SF (en especie), haciendo un total de 11.2MSEK para un período de 36 meses. El total desembolsado en la primera fase es 14.1 MSEK (con dos decisiones de aumento de fondos) y en la fase de extensión de los 2MSEK previstos no se han desembolsado.
Evaluación:	La evaluación es ex post, a tres meses de su cierre.
Main activities:	Desarrollo de estrategias y planes institucionales y la implementación de los mismos y apoyo al sector informático

Bolivia es un país forestal (50% del superficie está cubierto por bosques naturales) con un valor económico potencial y medio ambiental muy alto. Para poder aprovechar los recursos forestales de una manera sostenible hace falta un marco institucional regulador y posibilitador fuerte y eficaz.

La ley forestal 1700 de 1996 estableció el nuevo régimen forestal donde la superintendencia forestal tiene, hasta ahora, un papel regulador. Entre sus responsabilidades están la evaluación y aprobación de planes generales de manejo de bosque y permisos de aprovechamiento forestal. Todos son instrumentos para controlar el aprovechamiento y venta de madera y mantenerlo dentro de los límites que establece la ley. También otorga derechos de aprovechamiento forestal en concesiones forestales privadas, a asociaciones sociales de lugar (ASL) y autorización de aprovechamiento en tierras comunitarias de origen (TCO) entre otros. También es la institución que recauda las patentes forestales, las cuales financia la SF.

2 Objetivo y alcance de la evaluación

Mantener las tierras forestales del país preservadas y bajo manejo sostenible con el fin de luchar contra la pobreza y por un marco institucional que de seguridad jurídica y gestión transparente

Objetivo específico: Dotar a la SF de una estructura organizativo administrativa, plan estratégico, sistemas de información u procesos internos capaces de apoyar una implementación eficaz del régimen forestal.

El proyecto merece ser evaluado al fin del acuerdo ya que puede aportar conocimiento valioso para proyectos de fortalecimiento institucional y/o en el sector forestal. Los criterios e indicadores que se utilicen y los resultados experiencias aprendidas de esta evaluación, podrán servir como insumo para futuras donaciones que Asdi realice en el sector. No se ha hecho una evaluación durante la ejecución del proyecto, lo cual hace que esta sea muy relevante²⁶.

El objetivo principal de la Evaluación es determinar si los objetivos han sido alcanzados y el impacto obtenido a través de la ejecución del Proyecto PRINS, partiendo de un análisis de los resultados tanto cualitativos como cuantitativos.

La evaluación se deberá basar en el grado de satisfacción y de aplicación por parte de la SF de las recomendaciones dadas por el PRINS, pero también debe incluir a otros actores y beneficiarios.

Se debe analizar el grado de percepción, aceptación y aplicación de dichos cambios principalmente al interior de la Superintendencia Forestal (SF) y una percepción de dichos cambios desde la óptica de los usuarios del bosque, incluyendo concesionarios privados, ASL, TCO, comunidades así como la industria e instituciones relacionadas.

Para poder analizar el proyecto en su contexto es necesario un análisis del nuevo escenario institucional en el cual la SF opera y qué implicaciones tienen estos cambios en la aplicación de los procedimientos desarrollados por el PRINS.

La evaluación abarcará desde el inicio del Proyecto en Febrero de 2003 hasta la finalización en Diciembre del 2006 y cualquier cambio o información surgida después de esa fecha que influya el análisis de sostenibilidad e impacto a largo plazo.

3 Temas por incluir en la evaluación

3.1 Relevancia

El proyecto supone que a través del fortalecimiento de la institución se ayudará a la preservación de las tierras forestales y así luchar en contra de la pobreza. Esta argumentación resultó ser válida?

Permite que se tenga efectos entre los actores pobres o vulnerables del sector? Fue un proyecto relevante para el desarrollo del sector forestal? Hay una relación lógica entre los objetivos, resultados, acciones y contrapartes previstas en el marco lógico? Se ha seguido en la implementación del proyecto?

3.2 Eficacia

Se ha cumplido con los objetivos del marco lógico del proyecto? Esto medido con los indicadores cuantitativos y cualitativos indicados y según otras medidas consideradas relevantes por el consultor. Las acciones y canales escogidos son las más eficaces para cumplir con los objetivos escogidos? Como ha influido sobre su eficacia el diseño del proyecto y su estructura de ejecución, en cuanto a la relación SF-Hifab y diseño de tener una unidad de proyectos fuera de la estructura institucional permanente?

3.3 Efectos sobre grupos meta

Cual es el nivel de apropiación del proceso y de los resultados alcanzados en la institución misma? Cual es la percepción de los cambios desde la óptica de los usuarios del bosque e instituciones relacionadas? (divididos en usuarios directos e indirectos y por regiones prioritarias)

3.4 Análisis de causa y efectos

Se puede distinguir entre los cambios en la SF que son resultado del proyecto y los que han sido causados por otros procesos y cambios paralelos en el tiempo? Se puede identificar los efectos que han tenido los cambios en la SF – producidas por el proyecto – al aplicar el régimen forestal en el campo?

²⁶ La empresa consultora conjuntamente la SF, hicieron un análisis de percepción sobre los procedimientos cambiados el 2005.

3.5 El impacto a largo plazo y sostenibilidad de resultados

Se siguen desarrollando los procesos de cambio introducidos por el proyecto? Qué impactos de largo plazo se podrá prever del proyecto? Hay suficiente estabilidad institucional y financiera y en cuanto las instrucciones del nivel político/ministerial como para mantener los logros alcanzados?

3.6 Cost-effectiveness

El diseño del proyecto ha permitido un uso eficaz de los fondos? Se habría podido usar los fondos de otra manera que permita más eficacia? La distribución del aporte entre SF y Asdi así como entre consultores internacionales vs. Internacionales fue adecuado?

3.7 Temas transversales – medio ambiente, conflicto, género

Se han considerado estos temas en el proyecto, cómo han sido tratados/incluidos y cual es el resultado?

3.8 Temas específicos que serán considerados en la evaluación:

- Cual será el impacto interno y externo de los cambios propuestos por el PRINS en el proceso de Reingeniería Institucional? Tomando en cuenta el nuevo contexto de cambios institucionales del gobierno de Bolivia?
- Cual fue el grado de aplicación e impacto de la implementación del Plan Estratégico Institucional (PLEDI) en la elaboración del Plan Operativo Anual POA 2004, 2005 y 2006?
- Cual ha sido el impacto logrado por el Proyecto en el Proceso de descentralización y Gestión Operativa de la Superintendencia Forestal?
- Se ha aplicado la metodología de simplificación de trámites (SIMPLIT) y cuales son los avances logrados?
- Se ha aplicado la metodología de formulación de proyectos y cuales son los avances logrados?
- Se ha aplicado la metodología de desarrollo de sistemas de información y cuales son los avances reales logrados?
- Se ha aplicado la metodología de reingeniería y cual es el grado de aceptación y aplicación de las propuestas del proyecto. Cual es el grado de aplicación futura en el nuevo contexto institucional?
- Se ha coordinado el proyecto con otros proyectos del sector o con otros donantes?

4 Metodología, calificaciones y Plan de trabajo

La evaluación se hará principalmente en Santa Cruz de la Sierra con el personal de la Superintendencia, basada principalmente en el análisis de la documentación del proyecto, data de la superintendencia y en entrevistas.

Además del personal de la SF, el consultor hará entrevistas con los beneficiarios directos en el sector forestal, en Santa Cruz y en por lo menos un otro departamento forestal de Bolivia para evaluar los efectos que tuvo en la descentralización y actividades a nivel local. Además se harán entrevistas con los consultores de Hifab Internacional (via telefonica/Skype). En La Paz entrevistará a representantes del vice-ministerio de biodiversidad y recursos forestales y a la oficial encargada del proyecto en la embajada.

Toda la documentación del proyecto se podrá encontrar en la Superintendencia Forestal, e información complementaria podrá ser entregada por la Embajada de Suecia. Documentación sobre la coyuntura y cambios ejecutados y previstos se podrá encontrar en las diferentes instituciones públicas y también con los beneficiarios del proyecto.

El consultor debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener formación académica relevante para la consultoría
- Tener amplia experiencia en evaluación de proyectos de cooperación, incluyendo experiencia de Latinoamérica.
- tener experiencia previa de proyectos de fortalecimiento/reingeniería institucional
- tener experiencia internacional de haber trabajado en diferentes regímenes forestales en varios países (prescindible)
- tener conocimiento profundo en el manejo de proyectos, del marco lógico y su aplicación
- hablar español con fluidez a un nivel profesional y tener capacidad de escribir español profesional
- hablar y escribir inglés

La ejecución de esta consultoría según estos Terminos de Referencia será de 4 semanas hombre. En este marco, el consultor deberá presentar la metodología, división de trabajo (si son más de un consultor) y cronograma que propone aplicar a la presente evaluación. Este debe incluir y especificar los viajes planificados. También debe presentar un presupuesto dividido en fees (incluyendo overhead, costos de oficina) y reembolsables (cubriendo costos de viaje, hotel, viáticos y el taller para presentación y discusión del informe en las oficinas de Asdi, ver cap.5)

5 Entrega de informe

El informe de la evaluación será escrita en español en un máximo de 20 páginas, excluyendo los anexos. Tendrá un resumen de máximo 2 páginas en español e inglés. El formato y disposición del informe seguirá las instrucciones en “Sida Evaluation Report – a Standardized Format” (ver Anexo 1). El informe borrador será entregado por vía electrónica a Asdi, el viceministerio y a la SF en la fecha establecida en el contrato. Estas instituciones harán llegar dentro de dos semanas sus comentarios sobre el informe borrador, si es que los tengan. Dos semanas después de recibir los comentarios, el consultor entregará el informe final a Asdi, por vía electrónica y con cuatro copias impresas. El informe de evaluación tiene que ser presentado de una manera que permita su publicación sin editarlo más. Según la decisión de Asdi, la evaluación podrá ser publicada en la serie *Sida Evaluations*.

El trabajo de evaluación incluye rellenar un “Sida Evaluations Data Work Sheet” (Anexo 2), incluyendo un “*Evaluation Abstract*” (sección G) como definido y requerido por el DAC. El “Data Worksheet” rellenado será enviado a Asdi junto con la versión final del informe. Esto es un requisito para poder procesar el informe.

El consultor organizará un taller de presentación y discusión de la evaluación con el Gobierno (SF y el Ministerio correspondiente) y Asdi una vez aprobado el informe final. Esta actividad debe ser incluida en el cronograma y el presupuesto presentado a Asdi.

Información de las políticas de Asdi para evaluaciones, manuales etc: http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1509&language=en_US&top=1510

Apéndice 2 Personas Entrevistadas

* Denota ex-funcionarios de la Superintendencia Forestal que actualmente realizan funciones en otras entidades relacionadas con el sector forestal y que han sido entrevistadas en ambas capacidades; aparecen dos veces en la lista de entrevistados

Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente

Juan Pablo Ramos, Viceministro

Jaime Villanueva, Director Forestal

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)

Isabel Ascarrunz, Oficial de Programas, Embajada de Suecia – Sección de Cooperación

Emilie Göransson, Oficial de Programas, Embajada de Suecia – Sección de Cooperación

Consortio de Consultoras; HIFAB International/Ramboll-Natura

Kenny Thärnström, Coordinador Internacional del PRINS

Superintendencia Forestal, Oficina Nacional, Santa Cruz

José Antonio Landriel Pedraza, Superintendente Forestal a.i.

Edwin Magariños, Intendente de Desarrollo Forestal

Luis Mejía, Director de Planificación, Gerencia de Administración y Finanzas

Roberto Ríos, Director de Regulación y Manejo Forestal, Intend. de Desarrollo Forestal

José Luis De Urioste, Jefe de la Unidad de Silvicultura, Intend. de Desarrollo Social

Wilson Peralta, Jefe de la Unidad de Sistemas de Información, Superintendencia

Antonio Patiño, Coordinador de Unidades Móviles de Inspección Forestal, Int. Des. For.

* Rudy Guzmán, Ex-Intendente Técnico y Ex-Intendente de Desarrollo Institucional

* Makenia Aranibar, Ex-funcionaria de la Unidad Jurídica

Superintendencia Forestal, Oficina Departamental de Santa Cruz

*Viviana Molina, Ex-Directora

Alexis Arroyo, Jefe de la Unidad Operativa de Bosque, San Ignacio de Velasco

Superintendencia Forestal, Oficina Departamental de Pando, Cobija

Roxana Cuevas, Directora

Jorge Sandoval, Técnico

Municipalidad de Concepción, Departamento de Santa Cruz

Mario Antelo, Jefe de la Unidad Forestal Municipal

Empresas forestales

Juan Abuawad, Gerente General, Aserradero San Martín, Santa Cruz

Carlos Abuawad, Gerente Comercial, Aserradero San Martín, Santa Cruz

Alberto Arce, Jefe Forestal, CIMAL, Santa Cruz

Jacob Gutiérrez, Gerente General, Aserradero Oquiriquia, Santa Cruz

Richard Orellana, Responsable del departamento forestal, Empresa maderera “San Agustín”
y SAGUSA, Cobija

Javier Deterlino Baldiviezo, Técnico, Empresa maderera CIM – Boliviana, Cobija

Raúl Álvarez, Gerente de acopio, Empresa castañera TAHUAMANU, Cobija.
Carolina Seas, Asistente de acopio, Empresa castañera TAHUAMANU, Cobija

Cámara Forestal de Bolivia, Santa Cruz

Arturo Bowles Olhagaray, Gerente General
Makenia Aranibar, Jefa del Departamento Jurídico

Centro Amazónico de Desarrollo Forestal (CADEFOR), Santa Cruz

Rudy Guzmán, Coordinador de Forestería Comunitaria y Social

Sociedad de Ingenieros de Bolivia, Departamental Santa Cruz

Viviana Molina, Directora (y miembro del Colegio de Ingenieros Forestales de Santa Cruz)

Central Indígena de Bajo Paraguá (CIBAPA); TCO Bajo Paraguá, Depto. de Santa Cruz

Pedro Guevara, Administrador
Mauricio Bustamante, Agente Forestal de la Organización

Organización Yaminagua Machineri (OYAMA); TCO Yaminagua Machineri, Depto. de Pando

Manuel Rodríguez Torres, Capitán Grande
Asociación Forestal Maderera de San Miguel (AFOMASAM); ASL en el Municipio de San Miguel,
Depto. de Santa Cruz
Eduardo Toledo Rivero, Socio y Co-fundador
Fundación PUMA
Juan Carlos Chávez, Gerente General

Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

José Ledesma, Coordinador de Manejo Forestal
Marcelo Ruíz, Oficial Forestal

Apéndice 3 Documentación y otras referencias

- Proyecto – Asistencia Técnica para la Reingeniería Institucional de la Superintendencia Forestal de Bolivia; Documento actualizado por el Programa para el Desarrollo Empresarial Boliviano – PDEB; Santa Cruz, agosto de 2002
- Informe Diagnóstico; Santa Cruz, 30 de abril de 2003
- Informe Inicial Modificado; Santa Cruz, 6 de junio de 2003
- Informes de Progreso del PRINS²⁷
 - Febrero a septiembre de 2003; Santa Cruz, 1 de octubre de 2003
 - Octubre a diciembre de 2003; Santa Cruz, 17 de febrero de 2004
 - Enero a marzo de 2004; Santa Cruz, 5 de abril de 2004
 - Enero a marzo de 2004 Modificado; Santa Cruz, 14 de mayo de 2004
 - Abril a junio de 2004; Santa Cruz, 27 de julio de 2004
 - Julio a septiembre de 2004; Santa Cruz, 1 de octubre de 2004
 - Octubre a diciembre de 2004; Santa Cruz, 3 de enero de 2005
 - Enero a febrero de 2005; Santa Cruz, 28 de febrero de 2005
 - Marzo a junio de 2005; Santa Cruz, 30 de junio de 2005
 - Julio a septiembre de 2005; Santa Cruz, 30 de septiembre de 2005
 - Octubre a diciembre de 2005; Santa Cruz, 3 de enero de 2006
 - Enero a mayo de 2006; Santa Cruz, 31 de mayo de 2006
- Informe Final – Borrador; Santa Cruz, 10 de abril de 2006
- Informe Final Complementario; Santa Cruz, 30 de mayo de 2006²⁸
- Informe Final Complementario – Junio a octubre de 2006; Santa Cruz, 30 de octubre de 2006²⁹
- “Guía de Reingeniería Institucional”; PRINS-Superintendencia Forestal; junio de 2005
- Actas de reuniones trimestrales, semestrales y anuales entre SF, Asdi y la consultora
 - Reunión trimestral, 10 de noviembre de 2003
 - Reunión anual, 10 de febrero de 2004
 - Reunión trimestral, 14 de mayo de 2004
 - Reunión trimestral, 10 de septiembre de 2004
 - Reunión trimestral, 17 de marzo de 2005
 - Reunión (“para la revisión del Proyecto PRINS”), 9 de noviembre de 2005
 - Reunión de seguimiento y cierre, 25 de mayo de 2006

²⁷ Es importante notar que los Informes de Progreso del PRINS contienen, como anexos, los Informes de Seguimiento, así como todos los Documentos Técnicos que se han ido elaborando por cada período (por ejemplo el Plan Estratégico y documentos sobre la estructura organizativa, la simplificación de trámites y muchos otros).

²⁸ Este informe complementario fue elaborado en respuesta a un pedido de la SF de tener un informe “que demuestre con más precisión los avances de ciertas áreas principales, presentando la situación al inicio del proyecto en 2003 y el resultado al cierre en 2006, con recomendaciones precisas de acciones concretas de ejecutar a corto plazo”.

²⁹ Este informe cubre, como indica su título, el período de extensión del proyecto (junio-octubre 2006) que fue solicitado por el nuevo Superintendente Forestal a.i., nombrado el 10 de mayo de 2006, con el fin de agregar algunas actividades con cargo a fondos remanentes. Esta solicitud fue aprobada por Asdi el 25 de mayo de 2006.

- Informes Anuales de la Superintendencia Forestal: 2000, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006
- “Environmental sustainability. Poverty and the National Development Plan”; Bolivia Environmental Policy Brief; Draft May 25, 2007; School of Economics and Commercial Law, Göteborg University
- “Diseño Programa Integral Forestal y Maderero – PIFOM, Informe Final”; Ramboll Natura AB y Global Consultores en Desarrollo Sostenible; Noviembre de 2005
- “Documento de Programa – Programa Integrado Forestal y Maderero Boliviano-Sueco (PIFOM)”; ¿ORGUT Consulting AB? (autor no indicado en el documento); 15 de mayo de 2006
- “Diagnóstico sobre la actividad forestal en los Departamentos de Santa Cruz, Beni y La Paz”; Proyecto de Manejo Forestal Sostenible – BOLFOR, Cámara Nacional Forestal (CNF), Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA); Santa Cruz, Octubre 1997.
- Ley Forestal No 1700 (12 de julio de 1996) y Reglamento de la Ley Forestal D.S. No 24453 (21 de diciembre de 1996); Intendencia de Desarrollo Forestal, Santa Cruz.
- Ley No 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (18 de octubre de 1996).
- Ley No 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (28 de noviembre de 2006).

Portales en Internet:

Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia	www.planificacion.gov.bo
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	www.agrobolivia.gov.bo
Superintendencia Forestal de Bolivia	www.sforestal.gov.bo
Cámara Forestal de Bolivia	www.cfb.org.bo
Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR II)	www.bolfor.org

Apéndice 4 Antigüedad del personal de la Superintendencia Forestal; situación en abril del 2007

Departamento/función	Año de ingreso											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Superintendente a.i.1										1		1
Secr/chofer/mensajero del Superint.	2										1	3
Intendencia de Desarrollo Social2	2	1		1		3						7
Auditoría interna									1			1
Intendencia de Desarrollo Forestal3	1	1	1				2	1	2	1	1	9
Intendencia Jurídica4	1	1								2	1	5
Intendencia de Administr. y Finanzas5	3	1	1		1			1	2	2	3	14
Dirección Departamental6, Santa Cruz	8	1	1	2	2	3	1	11	15	5	1	50
Dirección Departamental, Beni	2			1	1	2		1	9	5		21
Dirección Departamental, Pando				1					1	5	4	11
Dirección Departamental, La Paz	3		3			1		1	4	1	3	16
Dirección Departamental, Cochabamba	4				1	1			3	1	1	11
Dirección Departamental, Chuquisaca		1	1	1	1				4	1	1	10
Dirección Departamental, Tarija	2	2		1					6			11
Total	28	8	7	7	6	10	1	16	46	25	16	170
%	16,5	4,7	4,1	4,1	3,5	5,9	0,6	9,4	27,1	14,7	9,4	100,00

Fuente: Elaboración propia, basada en el registro de personal de la Superintendencia Forestal

³⁰ En abril del 2007 se encontraba todavía en el cargo el Superintendente a.i., nombrado en 2006. El actual (julio de 2007) Superintendente a.i. fue instalado en mayo del 2007

³¹ El cargo de Intendente de Desarrollo Social está vacante

³² El Intendente de Desarrollo Forestal fue nombrado en septiembre del 2006

³³ El Intendente Jurídico fue nombrado en septiembre del 2006

³⁴ La Intendente de Adm. y Finanzas fue nombrada en junio del 2006

³⁵ Las cifras para las Direcciones Departamentales incluyen todo el personal, es decir también de las Unidades Operativas de Bosque y Puestos de Control

³⁶ El total de personal según el registro es 171, pero para uno de los empleados no hay información sobre año de ingreso

Apéndice 5 Algunas actividades y resultados de la Superintendencia Forestal, 2000–2006

	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Planes Generales de Manejo Forestal aprobados >200 ha		45	58	57	40	42
Superficie cubierta por los PGMF aprobados (hectáreas)		403.000	572.000	603.000	394.000	309.000
Planes Operativos Anuales Forestales aprobados	455	611	715	814	1.115	1.465
Superficie cubierta por los POAF (hectáreas)	97.000	210.000	134.000	194.000	198.000	213.000
Recaudación de Patentes Forestales y otros (millones de Bs)	54,6	23,4	24,2	48,2	48,4	
Inspecciones realizadas	4.663	2.682	2.623	2.518	2.328	2.513
Certificados Forestales de Origen emitidos	47.704	44.293	49.961		71.217	84.935

Fuente: Elaboración propia, basada en los Informes Anuales de la SF

Recent Sida Evaluations

- 07/10 Hope for African Children Initiative (HACI)**
John Mwesigwa, Jackie Makoka, Rob Sinclair
Department for Africa
- 07/11 Collaborative Learning Projects, Final Report**
Emery Brusset, Julian Brett, Tony Vaux, Niels Olesen
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations,
Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 07/12 International HIV/AIDS Alliance, Africa Regional Programme, Mid Term Review Report**
Patricia Machawira, Irene Moyo
Department for Africa
- 07/13 Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana en Bolivia**
Eduardo Ballón Echegaray
Department for Latin America
- 07/14 Palestine International Business Forum, 2005–2006**
Krister Eduards, Åsa Hydén
Asia Department
- 07/15 Improving University Research and Education in Honduras**
Erik W. Thulstrup
Department for Research Cooperation
- 07/16 The African Midwives Research Network**
Kim Forss, Gaynor Maclean
Department for Democracy and Social Development
- 07/17 En utvärdering av Sidas ungdomssatsning Zenit**
Birgitta Birkenfalk, Sigge Birkenfalk, Jan Nylund
Informationsavdelningen
- 07/18 Lake Victoria Catchment Environmental Education Programme (LVCEEP), Support to World Wide Fund for Nature (WWF), Final Report**
Irene Karani, James Ndung'u
Department for Africa
- 07/19 The Social Context Training Cooperation between Sida and the Law, Race and Gender Unit, University of Cape Town**
Suki Goodman
Department for Africa
- 07/20 Sida's Support to Urban Environment and Urban Development in South East Europe**
Svend Erik Sørensen, Bo Andreasson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 07/20 Sida's Support to Urban Environment and Urban Development in South East Europe**
Svend Erik Sørensen, Bo Andreasson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 43
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>