



2014:60

Sida Decentralised Evaluation

Trond Norheim

Consultoría de Apoyo para la Evaluación de Medio Término
del Proyecto Forestal Baba Carapa Consultoría

Consultoría de Apoyo para la Evaluación de Medio Término del Proyecto Forestal Baba Carapa

Marzo 2013

Trond Norheim

Authors: Trond Norheim

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 Decentralised Evaluation 2014:60

Commissioned by Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: Marzo 2013

Published by Citat 2014

Art. no. Sida61821sp

urn:nbn:se:sida-61821sp

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

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: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Contenido

Resumen Ejecutivo	iii
1. Introducción	1
2. Análisis del sector	1
2.1 Recursos	1
2.2 Productos forestales maderables	2
2.3 Productos forestales no maderables	3
2.4 Impactos ambientales adversos	3
3. El Programa Forestal Baba Carapa	5
3.1 Pertinencia	5
3.2 Eficacia, eficiencia e impacto	7
3.2.1 Eficacia	7
3.2.2 Eficiencia	12
3.2.3 Impacto	13
3.3 Sostenibilidad	14
3.3.1 Sostenibilidad técnica	15
3.3.2 Sostenibilidad ambiental	16
3.3.2 Sostenibilidad social	17
3.3.3 Sostenibilidad institucional	19
3.3.4 Sostenibilidad económica-financiera	21
3.4 Cambio Climático	23
3.4.1 Mitigación	23
3.4.2 Adaptación	25
3.5 Riesgos	27
4. Anexos	29
Anexo 1: Resumen de Recomendaciones	29
Anexo 2: Ejecución Técnica y Financiera	29

Abreviaciones

ABT	Autoridad de Bosques y Tierras
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ASL	Agrupación Social de Lugar
CC	Cambio Climático
CFV	Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria
CIDOB	Central Indígena del Oriente Boliviano
CIMAL	Compañía Industrial Maderera Ltda.
CIPTA	Central Indígena del Pueblo Tacana
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i> (Convención sobre el comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres)
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (=UNFCCC)
CNF	Cámara Nacional Forestal
CONFOR	Centro Comunitario de Negocios Forestales
DO	Desarrollo Organizacional
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FAO	<i>Food and Agricultural Organization of United Nations</i>
FCPF	<i>Forest Carbon Partnership Fund</i>
FFPF-C	Fondo de Fomento Productivo Forestal-Comunitario
FFPF-CRE	Fondo de Fomento Productivo Forestal-Crediticio
FIE	Fomento a las Iniciativas Económicas
FRA	<i>Forest Resources Assessment</i> (Avalúo de Recursos Forestales)
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IDEPRO	Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (Corporación Int. de Financiamiento)
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPM	Índice de Múltiples Privaciones
MAS	Movimiento Al Socialismo
MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
MIMF	Modelo de Inteligencia de Mercados Forestales
ML	Marco Lógico
OCDE-CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (=OECD-DAC)
OFC	Organización Forestal Comunitaria
OP	Organización para la Producción
OTB	Organización Territorial de Base
PFBC	Programa Forestal Baba Carapa
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PUMA-FA	Puma Fondo Ambiental
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RA	<i>Rainforest Alliance</i>
REDD	<i>Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i> (Emisiones Reducidas de Deforestación y Degradación de Bosques)
SFFF	Sistema de Financiamiento Forestal Formal
SGMBI	Sistema de Gestión y Manejo de Bosques e Industria
SGMIB	Sistema de Gestión y Manejo Integrado de Bosques
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TdR	Términos de Referencia
TIOCs	Territorios Indígenas Originarios Campesinos
TPFP	Tierras de Producción Forestal Permanente
UICN	Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza
UN	<i>United Nations</i> (Naciones Unidas)
USAID	<i>United Nations Agency for International Development</i>

Resumen Ejecutivo

El Programa Forestal Baba Carapa (PFBC) se inició en 2009 con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza en las comunidades indígenas y campesinas en los bosques tropicales y subtropicales de Bolivia, por medio del manejo forestal sostenible y una industria forestal inclusiva y competitiva. Baba Carapa es relevante en el país, por los importantes recursos forestales que se encuentran amenazados, y el Programa está alineado con la política del gobierno de Bolivia y la cooperación de Suecia en reducir la pobreza por medio de aumento de ingresos. El Programa también es pertinente como una alternativa de manejo forestal sostenible en el marco de la política del sector, y por promover la integración horizontal y vertical. A nivel internacional el Programa es un ejemplo de acciones para reducir la emisión de GEI y el cambio climático. Sin embargo, la política pública actual indirectamente promueve la deforestación, por incentivar usos de la tierra no forestales. Por eso, las acciones del Programa relacionadas con el desarrollo de la nueva normativa forestal son muy importantes.

El sistema de monitoreo y seguimiento del Programa es muy complicado, ligado a los POA pero no claramente al Marco Lógico (ML), tiene demasiados indicadores, no es geo-referenciado y es poco eficiente. El sistema actual da más énfasis a actividades y productos, menor énfasis a resultados y ningún énfasis a impactos. Usando los datos en el sistema de monitoreo y los indicadores del ML, no es posible dar una cifra exacta sobre el cumplimiento promedio a medio término, por falta de información en el sistema. Sin embargo es claro que no se llegaría a 50%, por los atrasos durante los primeros años. Se recomienda reducir las metas del número de OFC y consolidar el trabajo con las organizaciones que ya tienen un vínculo con el Programa.

Para lograr cumplir con los objetivos principales del PFBC hasta 2016 sería necesario asegurar el monto de contrapartida y reformular el presupuesto con mayor énfasis a organización, concientización y capacitación, y menor énfasis a nuevos estudios teóricos que no aportan mucho. Se propone reducir el número de indicadores en el ML a sólo 2-3 por cada componente, asegurando que sean los más importantes y claramente definidos en cantidad, calidad y tiempo. También se debe reformular el presupuesto, dando prioridad a subcomponentes que promueven impactos y sostenibilidad.

El Programa tiene una baja eficiencia financiera en comparación con las expectativas durante el diseño, sin embargo parcialmente se debe a los altos costos de inversión en los CONFOR durante la fase inicial. Sin el cumplimiento de contrapartida de PUMA-FA o fondos adicionales, el Programa no lograría sus objetivos. La forma de elegir a las comunidades relacionadas con los CONFOR carece de lógica económica empresarial, porque se debe elegir las con criterios que incluyen costo de transporte, no distancia en línea directa. Para aumentar la eficiencia financiera sería necesario que: (i) los CONFOR lo más pronto posible sean auto-financieras, e incluso deberían devolver dinero a los otros componentes; (ii) se realice una reestructuración de presupuesto y metas, con énfasis en actividades de bajo costo que logren cumplir las metas en el ML; (iii) se reducen los gastos administrativos; y (iv) se aseguren los fondos completos del presupuesto.

Aún es demasiado temprano medir los impactos del Programa, sin embargo los avances hacia el logro de impactos han sido en: (i) conservación y manejo forestal sostenible; (ii) Mejor nivel y calidad de vida en las comunidades; y (iii) mitigación del cambio climático por la deforestación reducida. Los estudios técnicos del PFBC deben ser prácticos y basarse en la realidad nacional y local. La certificación forestal es una buena medida para asegurar la sostenibilidad, por lo que se debe fortalecer el apoyo a la certificación forestal. La capacitación en "Escuelas de Proyecto" es una fuerza del Programa, y las comunidades quieren recibir más capacitación y concientización. La brecha entre

hombres y mujeres es grande en las tres regiones del Programa y mayor en el sector forestal. Existen interesantes experiencias de procesos forestales con indígenas, y se recomienda dar mayor prioridad a las comunidades indígenas en Ixiamas y Pando.

El *mayor riesgo* del Programa es la debilidad organizativa de las OFC, las cuales se convertirán en los dueños de los CONFOR a más tardar a la finalización del PFBC. Hay una baja apropiación del PFBC, y las comunidades sólo se han involucrado en parte de las actividades locales del bosque, mientras que PFBC hace el resto. El Programa tiene alto grado de centralización y alta rotación de personal, y ambos factores son peligros para la eficiencia y la sostenibilidad. Se debe dar mayor énfasis en la capacitación comunitaria organizativa, mientras que interno en PFC se debe dar mayor delegación de responsabilidades y preparar las condiciones de trabajo para que el personal se quede más tiempo.

Referente al cambio climático, se destaca que la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo están estrechamente vinculadas y son complementarias. Aún está por verse que tan adaptativo es el manejo forestal en el marco del Programa. Un manejo forestal sustentable (MFS) podría mejorar la capacidad de recuperación ecológica y adaptación de los ecosistemas forestales al cambio medioambiental, pero esos efectos se verían en el mediano y largo plazo.

Es necesario acompañar con otras medidas para reducir otras presiones sobre los bosques y el eminente riesgo de cambio de uso de los suelos. Al respecto cabe destacar las emisiones evitadas de los bosques de PFBC y el potencial valor en los mercados de carbono. Aunque el precio de carbono ha bajado después del nivel más alto en 2011 el Programa se justifica económicamente con un precio en el mercado de carbono arriba de US\$1,81 por T CO₂e, sin tomar en cuenta los otros beneficios socio-económicos y ambientales. Por eso, las emisiones evitadas de los bosques de PFBC tendrían un alto valor en los mercados de carbono si Bolivia estuviera integrada. La Cooperación internacional debe mantener un diálogo con el Gobierno de Bolivia sobre los temas de Cambio Climático y REDD+.

Temas a fortalecer: Manejo forestal adaptativo; Identificación de vínculos y sinergias entre adaptación y mitigación; Integración de políticas, planes y prácticas de adaptación; Medidas de adaptación apropiadas y análisis de beneficios y costos económicos; Manejo forestal anticipativo e integral (uso múltiple) para reducir la vulnerabilidad.

1. Introducción

El presente informe ha sido preparado por el consultor internacional Trond Norheim, contratado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) por medio de ORGUT Consulting AB. El documento es un insumo al informe de evaluación de medio término del Programa Baba Carapa en Bolivia, ejecutado por la Fundación PUMA-Fondo Ambiental (PUMA-FA) con financiamiento de ASDI y la Cooperación de los Países Bajos. El informe toca varios aspectos que normalmente están incorporados en evaluaciones bajo las normas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-CAD). Se ha acordado con ASDI que el consultor internacional debe dar mayor énfasis en las diferentes dimensiones de la sostenibilidad, así como al cambio climático y el aspecto de riesgos¹. Aspectos no mencionados en el presente documento en la mayoría estarían cubiertos por los cuatro consultores del equipo nacional y se reflejarían en el informe consolidado de la evaluación. Las recomendaciones del informe se han desarrollado con el fin de fortalecer la ejecución en el resto del período de ejecución hasta 2016 y aumentar la posibilidad de poder cumplir con los objetivos del Programa.

2. Análisis del sector

2.1 Recursos

Para poder analizar los resultados del Programa Baba Carapa y entender la complejidad de su entorno, es importante primero presentar el sector en el cual el Programa opera. Los bosques naturales de Bolivia cubren una superficie estimada de 57.315.600 hectáreas, constituyendo aproximadamente el 48% del territorio nacional y casi el 10% de los bosques tropicales húmedos y sub-húmedos existentes en América del Sur. De acuerdo al mapa forestal de Bolivia, las regiones forestales son cuatro: Chaqueña, Chiquitana, Pre-Andina Amazónica y Amazónica, siendo esta última la más extensa en territorio. El Programa Baba Carapa opera en la región Amazónica (Pando), la Pre-Andina Amazónica (Norte de La Paz) y en la transición entre la región de la Chiquitanía y la Amazonía (Guarayos en Santa Cruz). Mediante disposiciones legales vigentes, se han establecido 41,2 millones de ha como Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP). En términos económicos, la participación específica del sector forestal en el PIB es del 0,98%, con una tasa promedio de crecimiento de 3,5%. El sector forestal representa el 6,2% del PIB del sector primario y aproximadamente el 18% del total de exportaciones no tradicionales de Bolivia (INE 2008).

El sector forestal compite directamente por el uso del territorio con otros emprendimientos económicos, principalmente con la actividad agropecuaria, que en el marco económico actual a corto plazo generan mayores oportunidades de ingreso y rentabilidad. Esto contribuye a que el sector forestal se encuentre en la actualidad en una situación de poca sostenibilidad, amenazada principalmente por el avance de la frontera agrícola en tierras forestales, lo que ha contribuido a que en los últimos 30 años el país haya perdido más de 6 millones de ha de bosque. La deforestación promedio anual está estimada en 200 mil ha con un aumento en los últimos años a unos 330 mil ha². Para hacer un análisis del sector forestal, cabe distinguir el contexto en el que se llevan a cabo actividades muy bien diferenciadas: la producción de productos forestales maderables y no-maderables.

¹ Acordado con la Embajada de Suecia durante la ejecución, no reflejado en los TdR del consultor

² www.un-redd.org

2.2 Productos forestales maderables

La actividad forestal maderera se desarrolla fundamentalmente en ecosistemas tropicales y sub-tropicales, en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, el norte de La Paz y el Chapare de Cochabamba, en una zona que se extiende desde las estribaciones andinas en el oeste (a unos 3.000 msnm), hasta las tierras bajas que hacen parte de la región amazónica por debajo de los 500 msnm. Corresponde a un área con una superficie aproximada de 763.000 km², de la cual unos 445.000 km² (aproximadamente el 58%) son bosques (MDSMA 1995, citado en Pacheco 2004³). El potencial de producción forestal se encuentra principalmente en las regiones forestales de la Amazonía, Chore y Pre-andino amazónico, las cuales cuentan con el 67% del stock de madera, incluyendo especies económicamente valiosas, especies poco valiosas y especies sin valor conocido.

Las actividades forestales madereras adquirieron relieve e importancia económica a partir de la década del 70 y tuvieron su mayor expansión entre los años 1985 y 1994, período en el cual cuatro especies aportaron el 60% de la madera producida: la mara o caoba (*Swietenia macrophylla*), el cedro (*Cedrela sp.*), el roble (*Amburana cearensis*) y el ochoó (*Hura crepitans*). Durante el período mencionado, los recursos forestales fueron explotados principalmente por las mayores empresas forestales privadas de Bolivia, que tienen un tamaño mediano, las cuales actuaban mayormente con derechos individuales en explotaciones selectivas, en general con una ausencia de planificación y pago por volumen explotado.

A partir de la Ley Forestal 1700 (1996) se estableció el régimen de concesiones forestales con duración de 40 años renovables, que incluye consideraciones sobre planes de manejo forestal obligatorios y vigilancia de la Superintendencia Forestal (ahora reemplazado por la Autoridad de Bosques y Tierras, ABT). La Ley 1700 generó tres tipos de tenencia para el aprovechamiento forestal: (i) la Concesión Forestal en Tierras Fiscales; (ii) la Autorización de Aprovechamiento en Tierras de propiedad Privada; y (iii) los permisos de Desmonte. Hasta el 2008, se reportaba que el 74% del aprovechamiento forestal se realiza en tierras fiscales mediante concesiones a Empresas Privadas y Agrupaciones Sociales de Lugar (ASLs), que suman 6.356.047 ha. Las autorizaciones de aprovechamiento en tierras en propiedad privada representaban el 14,6%, y las realizadas en Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) el 7,7%, representando en total el 15,6% de la superficie forestal del país. Los Permisos de Desmonte fueron limitados y se aplicaron sólo en casos especiales.

La mayor sostenibilidad en el manejo y aprovechamiento de los recursos resultó en que muchas empresas forestales bolivianas lograron certificar el manejo sostenible de sus concesiones acreditadas por medio del *Forest Stewardship Council* (FSC). A principio de los años 2000, Bolivia se había convertido en el país con mayor extensión de bosques tropicales certificados en el mundo (más de 2 millones de ha). Sin embargo, a partir del 2006 se inició un cambio político en el que se observa: (i) la eliminación de muchas de las concesiones forestales; (ii) el incremento de asentamientos e invasiones de colonos para cortar el bosque y convertirlo en terrenos de producción agrícola y coca en tierras de vocación forestal; y (iii) la eliminación de la Superintendencia Forestal en el 2009, cuyas tareas fueron absorbidas por la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT) establecida el mismo año. Durante las temporadas de chaqueo a partir de 2009 se registró un gran aumento en incendios forestales, causados por las quemadas agrícolas que salieron fuera de control. Los incendios no solo aumentan la deforestación pero también la contaminación del aire, causando problemas respiratorios y en períodos dificultades para la navegación aérea.

³ Pacheco, P. 2004. Las fronteras agrícolas en el trópico boliviano: Entre las situaciones heredadas y los desafíos del presente. Belén, Pará, Brasil.

De acuerdo con la descripción sectorial efectuada por el Programa BOLFOR (2007), a pesar de que la norma legal establece los mecanismos para la explotación sostenible de los recursos forestales, en la práctica no es evidente que las explotaciones forestales cumplan en general con las disposiciones de planes de manejo que exige la Ley. La Ley Forestal 1700 está siendo revisado en el marco de la nueva Constitución Política del Estado aprobada el año 2009 y de los procesos de cambio que impulsa el Gobierno. Se prevé que la nueva ley va a privilegiar y fortalecer el papel de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOCs), las Organizaciones Forestales Comunitarias (OFCs) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's).

2.3 Productos forestales no maderables

Los bosques bolivianos contienen una gran abundancia de productos forestales no maderables. Muchos han sido aprovechados tradicionalmente por los pueblos originarios y cumplen una importante función en la economía doméstica de los mismos. Si bien, la mayor parte son consumidos localmente, algunos llegan a los grandes centros urbanos (las hojas de jatata, el aceite de cusi, el copaibo y una variedad de frutas tropicales como el cedrillo, el cayú, el achachairú, el guapurú, el bí, el paquió y el urucú) y otros son vendidos en valores y volúmenes significativos al mercado externo.

Los productos no maderables más importantes de los bosques amazónicos en términos económicos son la castaña, el palmito, el cacao y el caucho. Los beneficiarios directos de esta producción son el departamento de Pando, una gran parte del departamento del Beni, el norte de los departamentos de La Paz y Santa Cruz y los valles tropicales de Cochabamba. Actualmente existen esfuerzos nacionales e internacionales que han llevado al diseño e implementación de sistemas agroforestales que utilizan cultivos anuales, cultivos de palmito y cultivos de árboles de caucho como parte del manejo, conservación y utilización de los recursos forestales en los trópicos de Cochabamba, Beni y Santa Cruz.

Datos del 2006 indican que las exportaciones forestales ese año alcanzaron un valor mayor a US\$170 millones, de los cuales el 45% representaron productos no maderables. Los principales productos no maderables exportados fueron castaña procesada sin cáscara (90%), palmito en conserva (7%) y cacao y castaña con cáscara (3%). De estos, el 97% se consideran productos con alto valor agregado, es decir la castaña sin cáscara y los palmitos en conserva.

La producción castañera es importante desde el punto de vista económico y social, siendo Bolivia el principal exportador mundial del producto llamado "Brazil nuts" en el mercado internacional, aportando significativamente a las exportaciones no tradicionales del país. La recolección y comercialización de castaña es la actividad económica más importante del departamento de Pando y de las provincias Iturralde y Vaca Díez de los departamentos de La Paz y Beni, respectivamente. Esta actividad genera aproximadamente el 75% de todo el movimiento económico de la zona Norte de Bolivia, con alrededor de 80 millones de dólares anuales y cerca de 30.000 empleos directos. La producción y aprovechamiento de castaña es también importante para la conservación de los bosques y la biodiversidad, porque se realiza principalmente en bosques naturales y no en plantaciones.

2.4 Impactos ambientales adversos

La problemática ambiental del sector forestal tiene sus orígenes en dos fuentes básicas. La primera se origina al interior del propio sector en relación a procesos de explotación de la madera a menudo sin manejo del bosque, en forma selectiva de las pocas especies más valiosas en el mercado y frecuentemente al margen de la ley. La segunda se origina

fuera del sector como resultado de actividades en el sector agropecuario y diversos procesos de asentamientos humanos inducidos por el desarrollo de infraestructura que no incorpora o que ignora salvaguardias ambientales y sociales adecuados.

En conjunto esto se traduce en tasas de deforestación relativamente elevadas que se observan al nivel de país, con 6,46% 1990-2005 (0,43% anual). La “tala ilegal” de bosques (a menudo combinado con la apertura de la frontera agrícola) es probablemente el tema más prevalente. Estimaciones indican que hasta un 50% del volumen que se extrae de los bosques provenga de fuente ilegal, lo que estaría siendo atribuido a diversos factores que incluyen la corrupción, la merma de la capacidad de control del ente regulador y la histórica informalidad de zonas alejadas y aisladas del país.

Otros grandes temas aún por resolver que afectan sin lugar a dudas el desarrollo del sector forestal son: (i) los problemas de tenencia y falta de seguridad jurídica de la tierra y conflictos sobre el uso del suelo; (ii) la colonización desordenada a menudo en tierras de vocación sólo forestal; (iii) las debilidades institucionales de gestión forestal y ambiental al nivel central y local, especialmente la falta de capacidad y bajo presupuesto de ABT y el Viceministerio de Medio Ambiente, así como una tradición de informalidad y corrupción en el sector; y (iv) las dificultades de obtener crédito y financiamiento para el sector debido a poca seguridad de las inversiones, las cuales normalmente son a muy largo plazo.

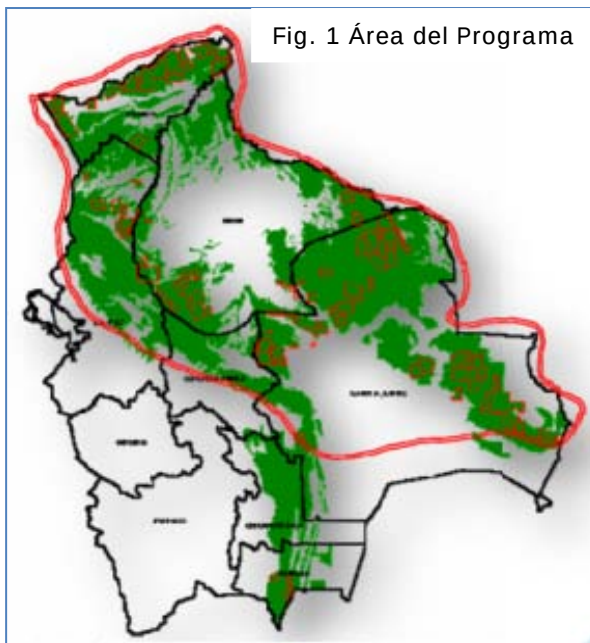
En términos de impacto ambiental, la deforestación se ha convertido en uno de los desafíos globales más grande en el contexto del cambio climático y al cual América Latina contribuye significativamente. Bolivia, como un país eminentemente forestal, es un actor importante en este contexto. Las 330.000 ha de bosques que se pierden anualmente en el país (0,65% del territorio forestal) representan aproximadamente 30 millones de toneladas de CO₂ que se emiten a la atmósfera.

Si bien el cambio climático es un fenómeno mundial, la deforestación tiene también impactos ambientales, sociales y económicos locales a partir de la degradación de los ecosistemas que se reflejan en la pérdida de biodiversidad y amenazando la existencia de especies de flora y fauna, degradación de suelos, reducción de la calidad y disponibilidad del recurso hídrico, desaparición de recursos genéticos valiosos e impactos negativos sobre los valores culturales y medios de vida de comunidades indígenas y campesinas.

3. El Programa Forestal Baba Carapa

El Programa Forestal Baba Carapa (PFBC) se inició en agosto de 2009 con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza en las comunidades indígenas y campesinas en los bosques tropicales y subtropicales de Bolivia, por medio del manejo sostenible de los recursos forestales y desarrollo de una industria forestal inclusiva, competitiva y apta para impulsar el desarrollo rural. El Programa se inició en tres regiones: Pando (Porvenir), Santa Cruz (Guarayos) y el norte de La Paz (Ixiamas), en las cuales se ha establecido por medio de

Organizaciones Forestales Comunitarias (OFC) y empresas de transformación industrial donde las OFC pueden hacerse socias, llamadas Centros Comunitarios de Negocios Forestales (CONFOR). Dichas empresas operan como centros de acopio, transformación y valor agregado a los productos forestales maderables. El Programa también desarrolla un Sistema de Gestión y Manejo Integrado de Bosques (SGMIB) para mejorar las prácticas forestales de las comunidades; abre mayores oportunidades de mercado para la producción forestal comunitaria; promueve la integración vertical de la cadena de valor; considera el enfoque de género en el desarrollo; y genera condiciones de mitigación del cambio climático.



3.1 Pertinencia

En qué medida los objetivos del Programa han sido consistentes con los requerimientos de los beneficiarios, las necesidades del país, prioridades globales (incluyendo protección de la biodiversidad y mitigación del cambio climático), y las prioridades de PUMA-FA.

Durante la evaluación se revisó si los objetivos, componentes y actividades han sido relevantes y adecuados, considerando las prioridades de los grupos meta, y se consultaron las opiniones de los actores a todo nivel (nacional, cooperación internacional, CONFOR, comunidades y personas individuales).

Como una de las conclusiones, se considera que el Programa Baba Carapa está en línea con la legislación forestal boliviana (Ley 1700 y su reglamentación), donde aparentemente el diseño del Programa se ha adaptado a la normativa. Baba Carapa también está en línea con la política oficial del Gobierno de Bolivia de dar prioridad a la reducción de pobreza en las comunidades rurales y de la cooperación al desarrollo de Suecia con enfoque en la reducción de la pobreza, así como las necesidades y prioridades de los grupos beneficiarios. Entre estos grupos se encuentran mujeres y comunidades indígenas, lo que es muy pertinente. Sin embargo, el consultor tiene ciertas dudas sobre el enfoque del Programa para integrar a estos grupos (ver 5.3). El Programa promueve el manejo sostenible de los recursos forestales (maderables y no maderables), lo cual brinda mayores ingresos para las comunidades y reducción de la pobreza en las poblaciones viviendo en los bosques tropicales. Se puede resumir el

enfoque del programa como “*Conservación por medio del manejo y producción sostenible*”.

Un asunto importante es la relevancia debido a que Bolivia cuenta con importantes recursos forestales, pero al mismo tiempo existe la amenaza de un alto nivel de deforestación con un aumento los últimos años (ver acápite 2). En esa relación es importante mencionar conflictos entre los objetivos de conservación y nuevos proyectos de desarrollo promovidos por el Gobierno y gobernaciones, como la colonización, desarrollo agropecuario, nuevas carreteras y embalses. También existen conflictos entre los intereses de diferentes grupos de las áreas geográficas cubiertas, por ejemplo entre colonos y comunidades indígenas. El consultor considera que las políticas agrarias actuales indirectamente promueven la deforestación debido a incentivos al sector agropecuario y a la ampliación de la frontera agrícola, y por otro lado muchas restricciones burocráticas e impuestos al aprovechamiento forestal que aumenta la desigualdad de competencia entre los dos sectores. Por otro lado, la política pública tendría la oportunidad de promover un sector forestal más dinámico y sostenible asegurando condiciones más complementarias entre el sector agropecuario y forestal, y de reducir las restricciones al sector forestal que aumentan la corrupción y costos de transacción.

El Programa es pertinente en el marco de las políticas y regulaciones públicas del sector forestal, así como el monitoreo de los bosques por ABT para reducir la deforestación y la degradación de los bosques. Baba Carapa ha participado en la elaboración de la propuesta de una nueva norma técnica forestal con un borrador presentado a la autoridad competente. Actualmente y también por medio de la nueva norma las comunidades locales podrán beneficiarse, conservando y manejando sus bosques sosteniblemente, por medio de la integración horizontal (cooperativas y PyMEs forestales) y vertical (cadenas de valor). Sin embargo es un diseño un poco “a lo antiguo” tratar de eliminar los intermediarios, porque cuando los actores no tienen suficiente experiencia eso significa un riesgo. Adicional a la producción de madera, productos no maderables como la castaña⁴ (*Brazil nut*) y el palmito significan importantes fuentes de ingresos, que pudieran combinarse con mecanismos internacionales de reconocimiento monetario de conservación de bosques en el marco del CMNUCC.

Referente a la relevancia del Programa sobre las amenazas globales de cambio climático y pérdida de biodiversidad, se puede decir que Baba Carapa es un grano de arena contrario al proceso preocupante de deforestación. El mayor aporte de América Latina en emisión de gases de efecto invernadero (GEI) se debe a la deforestación (aproximadamente 80% de las emisiones de la región), y el porcentaje en Bolivia es aun mas alto debido a relativamente poca industria. Según Conservación Internacional (comunicación personal 2012), Bolivia se encuentra como numero tres en el mundo en el grado de avance de la deforestación. Este reto no se podría enfrentar solo con objetivos de conservación, pero por medio de frenar el avance de la frontera agrícola y hacer el sector forestal igual o más rentable que los usos alternativos en las tierras de vocación forestal.

Conclusiones:

- Baba Carapa es relevante en Bolivia, por ser un país de importantes recursos forestales que se encuentran amenazados, y está alineado con la política del gobierno de Bolivia y la cooperación de Suecia en reducir la pobreza por medio de aumento de ingresos.

⁴ También se ha iniciado la producción de pellets de la cáscara de castaña. Bolivia produce unas 20.000 toneladas/año de cáscara de castaña que al quemarse generan al menos 41 millones de calorías, correspondiente al ahorro de 373 mil garrafas de gas.

http://www.amazonia.bo/amazonia_bo.php?id_contenido=2580&opcion=detalle_not

- El Programa también es pertinente como una alternativa de manejo forestal sostenible en el marco de la política del sector, y por promover la integración horizontal y vertical.
- A nivel internacional el Programa es un relevante ejemplo de acciones para reducir la emisión de GEI y el cambio climático.
- Sin embargo, la política pública actual indirectamente promueve la deforestación, por incentivar usos de la tierra no forestales. Por eso, las acciones del Programa relacionadas con el desarrollo de la nueva normativa forestal son muy importantes.

Recomendaciones:

- El Programa y la Cooperación Internacional deben fortalecer el diálogo con el Gobierno sobre el marco político del sector forestal, porque las acciones como las de Baba Carapa sólo serían relevantes si se asegura un marco del sector donde la producción forestal pueda competir con otros usos de la tierra.

3.2 Eficacia, eficiencia e impacto

3.2.1 Eficacia

Eficacia es definido como en qué medida se logró el propósito del Programa, o se espera lograrlo. Una definición más específica es, evaluando el cumplimiento de los objetivos y resultados específicos del Programa y su calidad, analizando los factores que definieron su éxito o afectaron su rendimiento. El término de eficacia se aplica principalmente a los ámbitos donde las acciones tienen que tener resultados específicos y controlados, como en el caso del Programa Baba Carapa.

El Programa cuenta con un Marco Lógico (ML) que define los objetivos y metas durante todo el período de ejecución. Los cinco componentes en el ML incluyen un total de 111 indicadores, donde la mayoría cumplen con el requisito de definir cantidad, calidad y tiempo (momento de cumplimiento). Sin embargo, debido a que no en todos los casos se inicia de cero hace falta una línea de base directamente relacionada con los mismos indicadores, lo que dificulta la evaluación. En el sistema de seguimiento del Programa el número de indicadores se ha reducido a 109, pero adicionalmente se ha aumentado 92 sub indicadores, haciendo el total 201.

En la opinión del consultor, el número de indicadores es muy exagerado, porque su monitoreo podría distraer tiempo y esfuerzo de otras actividades, y además hay funcionarios que se quejan de que la medida de cumplimiento se ha convertido en una herramienta de control laboral. Medir cumplimiento de indicadores de metas debe ser una herramienta de gestión del Programa pero no convertirse en un fin. Además hay resultados interrelacionados y/o en cadena, y para mejorar la eficiencia del sistema se sugiere que varios indicadores pudieran reemplazarse por uno solo.

Se cuenta con estudios de línea de base sobre los siguientes temas:

- Asociatividad Comunidad – Empresa (Componente 2): Estudio realizado por SNV.
- Financiero (Componente 3): Estudio realizado por IDEPRO.
- Biológico: Estudios detallados de consultores de PFBC en 5 áreas (2 en Ixiamas, 2 en Guarayos y 1 en Pando).
- Socioeconómico: Estudio del PFBC define “nivel socioeconómico” consistiendo de nivel de organización y nivel de conservación (ambos categorizados en 9 grupos de bajo a alto).
- Género, incluyendo brecha entre hombres y mujeres por región.

Sin embargo, estas líneas de base exigen nuevos estudios para poder definir los cambios ocurridos (planificado a realizarse por primera vez a fines de 2013), los que podrían

tener interés académico pero no servirían como herramientas para el manejo y seguimiento del Programa. Como punto de partida de un sistema de monitoreo, estas líneas de base no tienen mucho valor, porque los datos no están directamente relacionados con los datos en el ML.

A pesar de lo mencionado, usando el ML, otras herramientas de planificación y monitoreo (con énfasis en los POA e informes anuales), y entrevistas con los actores principales del Programa, el equipo de evaluación intentó comparar las metas propuestas inicialmente con los resultados logrados hasta el momento, y analizar los factores positivos y negativos que afectaron los logros. Sobre esta base se ha propuesto ajustes para lograr las metas al final del Programa, así como la participación de los actores para lograrlo.

Para medir el grado de cumplimiento del Programa a medio término, un problema para el equipo evaluador ha sido que no existen indicadores de medio término. A pesar de que el ML define los objetivos y resultados esperados durante el período de ejecución, no necesariamente se debería haber llegado a 50% a medio término para cada componente y resultado (en algunos más, en otros menos). Sin embargo, el sistema de seguimiento del Programa está dando mayor énfasis a los Planes Operativos Anuales (POA), no claramente relacionado con el ML.

El equipo de evaluación de medio término comparó los datos de resultados entregados en documentos de PUMA-FA con la información obtenida de entrevistas y observaciones en el campo. Se medía el cumplimiento con los objetivos y resultados esperados del Programa y se identificaron factores que afectaron positivamente o negativamente el cumplimiento de los objetivos y metas.

El siguiente cuadro incluye un cálculo de cumplimiento para cada subcomponente al momento de realizar la evaluación de medio término, basado en los datos del sistema de monitoreo del Programa (ver Anexo 1, con observaciones del consultor). Para algunos indicadores no hay suficiente información en el sistema para realizar el cálculo y en estos casos simplemente no se han tomado en cuenta. Los informes individuales de los consultores nacionales brindarán mayor información sobre los diferentes temas. Vale mencionar que según el cálculo realizado por el personal del Programa, los resultados ponderados por peso relativo (cumplimiento % esperado por año) y peso específico (importancia relativa de cada componente) da un resultado de 44% de cumplimiento hasta el fin de diciembre 2012, mientras que la suma de las metas anuales hasta diciembre 2012 es de 55%.

Cuadro 1. Resumen de cumplimiento de metas hasta medio término

Componentes y metas	Resumen de objetivos	% cumplimiento (consultor)	Ajustes recomendados
1. Desarrollo Forestal Comunitario			
Desarrollo Organizacional (DO)	OFCs han desarrollado capacidades organizativas para manejo sostenible de los bosques, promoviendo y fortaleciendo distribución equitativa de beneficios generados, participación democrática de género, vinculación estructural con entorno institucional, normativo y gobernanza territorial y resolución de conflictos a través de diálogo, negociación y consensos.	25.2	(i) Reducir la meta de número de OFCs de 55 a 40; (ii) Fortalecer la capacitación comunitaria en áreas de desarrollo organizacional; (iii) Emplear encargada(s) de género.

Organización para la Producción (OP)	Las iniciativas productivas comunitarias cuentan con recursos FFPF-C para desarrollar condiciones, capacidades técnico-administrativo e instrumentos de gestión forestal comunitaria, para mejorar ingresos económicos y condiciones de mitigación al cambio climático, bajo criterios de equidad de género y condiciones de asociatividad	33.6	(i) Mayor capacitación comunitaria en instrumentos, gestión y manejo forestal sostenible; (ii) Apoyar comunidades en certificación y mercadeo forestal; (iii) Acciones conjuntas con proyectos y socios
2. Asociatividad Comunidad – Empresa			
Asociatividad OFC (comunidad) – empresa	Se han generado condiciones y modelos de asociatividad entre empresas y OFCs para fortalecer la gestión forestal y acceso compartido permanente a mercados, con criterios de cantidad, calidad, precio, sostenibilidad de oferta y entrega justo a tiempo, logrando mejores ingresos y beneficios	28.1	Fortalecer relaciones con beneficio mutuo entre OFC, CONFOR y el sector privado basado en la experiencia de empresas privadas (certificadas)
Redes de servicios para la asociatividad	Se han conformado y consolidado redes de cooperación y servicios entre OFCs y empresas para acelerar su aprendizaje, intercambio de experiencias y proceso productivo para aplicación de ventajas comparativas para incrementar el poder de negociación y acceso a mercados	74.8	Aprovechar proveedores de servicios en la cadena de valor para la gestión eficiente posible mientras que se consolidan redes
Mercados forestales	Se ha establecido y puesto en funcionamiento el MIMF (prospección, inserción, posicionamiento, mercadeo y comercialización) de manejo forestal comunitaria sostenible con criterios de control y certificación que generen mayores ingresos y beneficios	58.8	Colaborar con la CNF en el desarrollo del sistema de inteligencia de mercados
3. Desarrollo de Un Sistema de Financiamiento Forestal			
Seguimiento y evaluación al desempeño del sector financiero en sector forestal	Se tiene una evaluación de la efectividad, rentabilidad y sostenibilidad de los mecanismos financieros formales e informales implementados en el sector forestal nacional y algunos países de América Latina	100	Aprovechar el contenido del documento existente en eventos de capacitación a nivel local y nacional
Diseño del sistema de financiamiento forestal formal (SFFF)	Se ha diseñado Sistema de Financiamiento Forestal Formal para el Fondo de Fomento Productivo Forestal – Crediticio (FFPF-CRE) para financiamiento de OFC potenciadas y aquellas que trabajen bajo asociatividad empresa – comunidad y otros demandantes	66.7	Dar énfasis en reclutar otros organismos de financiamiento adicional a IDEPRO
Sensibilización y desarrollo de capacidades de oferentes y demandantes	Se han generado capacidades y condiciones para levantar demanda efectiva de productos financieros diseñados para actores de la cadena productiva forestal.	11	Bajar las metas del número de OFC

Desarrollo de negocios financieros forestales	Se están desarrollando negocios forestales con el financiamiento del Fondo de Fomento Productivo Forestal – Crediticio (FFPF-CRE), de acuerdo al sistema financiero diseñado.	No hay info	Dar énfasis en capacitación y asesoramiento, mientras que el PFBC no participa directamente en el negocio
4. Centros Comunitarios de Negocios Forestales (CONFOR)			
Implementación de los CONFOR (Pre-inversión)	Se han implementado Centros Comunitarios de Negocios Forestales, en cada región priorizada, para fortalecer la cadena productiva de madera de las organizaciones forestales comunitarias y otros productos del bosque de las OFC	28.6	(i) Contratar mano de obra especializada local para terminar instalación pronto; (ii) Reducir meta de OFC de 55 a 40.
Acopio	Se ha garantizado acopio de madera en troza por las organizaciones forestales comunitarias, en uso de sus derechos forestales en el área de influencia de los CONFOR, para su proceso de transformación continua y sostenible.	No suficiente información	Contratación de consultor experto en aserraderos para estudio técnico específico de los CONFOR
Transformación y valor agregado	La madera, simplemente aserrada producto de la transformación industrial, se ha secado, dimensionado y moldurado de acuerdo a normas y estándares de calidad	No suficiente información	“
Comercialización	Se ha comercializado toda la madera aserrada, secada, dimensionada y moldurada en mercado nacional e internacional por medio del MIMF	No suficiente información	“
Capacitación	Se ha realizado cursos de capacitación en servicio para miembros de OFC y comunidades indígenas y campesinas para fortalecer habilidades técnicas, gestión forestal comunitaria y CONFOR	No suficiente información	Mayor número de cursos, desarrollados con temas por demanda según necesidades de las OFC
5. Unidad Coordinadora de la Gestión del Programa			
Coordinar la planificación y programación de actividades	Se ha maximizando eficiencia y calidad de gestión del Programa, en función del documento de Programa, coordinado la planificación, estableciendo metas, articulaciones internas y externas, y la secuencia temporal	98.3	Reducir la centralización y mejorar la eficiencia del Programa por medio de delegación gerencial
Coordinación técnica y financiera	Los aspectos técnicos y financieros han sido articulados entre si y recibido retroalimentación constante, para la coordinación técnica y financiera con criterios de transparencia, celeridad y oportunidad	72.2	Limitarse al presupuesto disponible para cada componente por medio de delegación de seguimiento
Gestión de entorno del Programa	Se han realizado gestión del entorno del Programa articulado con actores públicos, privados, organizaciones indígenas, campesinas y empresariales, academia etc, para fortalecer y consolidar modelo de negocios forestales inclusivos y conformar nuevas redes	No suficiente información	(i) Fortalecer la relación con org. indígenas, gremiales y empresariales; (ii) Reuniones más frecuentes del consejo

Monitoreo y Evaluación del Programa	Se han hecho las correcciones oportunas a las desviaciones y demoras del Programa, contrastando los procesos de planificación y programación con los de ejecución de los componentes, aplicando sistemas de gestión de PUMA-FA en monitoreo y evaluación de proyectos, programas y aspectos institucionales.	71.7	(i) Reducir el número de indicadores y relacionar con ML; (ii) Consultor para reformular sistema de monitoreo e introducir marco de resultados sobre contenido de ML; (iii) No realizar estudios sobre las líneas de base que no están relacionadas con el ML
Sistematización y difusión del Programa	Se ha sistematizado y difundido los avances, modelos, lecciones aprendidas, logros y tropiezos del PFBC, entre los grupos de socios, actores del entorno y otros vinculados al Programa.	45	(i) Desarrollar una base de datos sencillo y geo-referenciado sobre la base del ML; (ii) Acceso a info vía PFBC web y otros medios (radio local, etc.)

El equipo analizó la organización y administración de los recursos y considera que es posible terminar los resultados a tiempo sólo si se cuenta con el presupuesto completo (incluyendo la contrapartida de PUMA-FA), sin embargo para lograr los impactos y cumplimiento con los objetivos, sería necesario hacer varios ajustes tales como los mencionados en el cuadro arriba, y también en los mecanismos de ejecución y las prioridades dentro del presupuesto.

Conclusiones:

- El sistema de monitoreo y seguimiento del Programa es muy complicado, ligado a los POA pero no claramente al ML, tiene demasiados indicadores, no es geo-referenciado y es poco eficiente. El sistema actual da más énfasis a actividades y productos, menor énfasis a resultados y ningún énfasis a impactos.
- Usando los datos en el sistema de monitoreo y los indicadores del ML, no es posible dar una cifra exacta sobre el cumplimiento promedio a medio término, por falta de información en el sistema. Sin embargo es claro que no se llegaría a 50%, por los atrasos durante los primeros años.
- Para lograr cumplir con los objetivos principales del PFBC hasta 2016 sería necesario asegurar el monto de contrapartida y reformular el presupuesto con mayor énfasis a organización, concientización y capacitación, y menor énfasis a nuevos estudios teóricos que no aportan mucho.

Recomendaciones:

- Se recomienda reducir las metas del número de OFC y consolidar el trabajo con las organizaciones que ya tienen un vínculo con el Programa.
- Reducir el número de indicadores en el ML a sólo 2-3 por cada componente, asegurando que sean los más importantes y claramente definidos en cantidad, calidad y tiempo de cumplimiento.
- Contratar a un consultor para apoyar en establecer un sistema de monitoreo eficiente, con un marco de resultados (a medir al menos trimestralmente) basado en los criterios principales del ML y los POA.
- Reformular el presupuesto, dando prioridad a subcomponentes que promueven impactos y sostenibilidad, especialmente construcción de capacidades a nivel comunitario.

3.2.2 Eficiencia

En qué medida los recursos e insumos (fondos, personal, tiempo, etc.) se han convertido en resultados.

Relación entre los recursos invertidos y los resultados

Hasta el momento se ha ejecutado US\$ 14.664.213, lo que significa 67% del presupuesto total y 91,65% del financiamiento externo de Suecia y Holanda. PUMA-FA no ha logrado aportar con los fondos de contrapartida, por lo que el Programa se encuentra en una situación muy preocupante.

Tal como se ha mencionado anteriormente es difícil definir con exactitud el % de los resultados cumplidos hasta el momento, sin embargo si usamos el dato presentado por el Programa (44% hasta 31.12.2012) significa que se ha logrado el 44% de los resultados con el 67% del presupuesto. Esto parcialmente se puede justificar porque la mayor parte de los fondos gastados hasta el momento han sido utilizados para inversión en los CONFOR, con US\$10.819.781 (73,8%).

Otras actividades, como asistencia técnica, capacitación, etc. significa mucho menos peso en el presupuesto. De todas maneras es claro que incluso este tipo de actividades no serían llevadas adelante sin los fondos de contrapartida o fondos adicionales de otras fuentes.

Recursos usados relacionados con la ubicación y distribución geográfica

Se considera que la concentración de las actividades y el establecimiento de los CONFOR en las tres regiones es adecuado porque coincide con importantes regiones de bosque tropical y subtropical, y los costos usados no son exagerados comparado con actividades e inversiones en el sector privado (mayor detalle en el informe del especialista industrial). La ubicación de los CONFOR en áreas muy remotas, a pesar de haber llevado la industria un poco mas cerca a la materia prima, también ha causado problemas tales como irregular provisión de energía; problemas de comunicación por teléfono e internet; dificultad de reclutar personal calificado; y mayor distancia de los clientes para los productos terminados.

Un factor que ha bajado la eficiencia es el uso rígido del límite de comunidades a involucrar, que son las ubicadas en un círculo de 100 km alrededor de cada CONFOR. Esta regla carece de lógica económica, porque lo que se debería tomar en cuenta serían la combinación de factores como: (i) volumen de madera aprovechable del bosque manejado; (ii) distancia medida sobre camino existente; (iii) calidad de infraestructura caminera; y (iv) número de comunidades y beneficiarios potenciales (ubicados en áreas concentradas).

A resumidas cuentas, el ejemplo muestra que el Programa se rige por reglas muy diferentes que los factores considerados en el sector privado, algo que sería necesario cambiar si se pretende lograr empresas CONFOR manejadas eficientemente.

Los cuellos de botella que disminuyen la eficiencia de los CONFOR son, entre otros:

- La disponibilidad de mano de obra calificada (ver capítulo 5)
- El suministro de combustible
- Disponibilidad de equipo necesario para el transporte de troncas, y para el rodeo o arrastre y carguío.

A pesar de eso, la proyección de ganancias y pérdidas (estado de resultados) para la gestión 2012 da expectativas que los CONFOR pronto serían capaces de generar utilidades suficientes para llegar a ser auto-sostenibles, principalmente por el volumen de madera y especies disponibles en las comunidades asociadas.

Conclusiones:

- El Programa tiene una baja eficiencia financiera en comparación con las expectativas durante el diseño, sin embargo parcialmente se debe a los altos costos de inversión en los CONFOR durante la fase inicial y la inflación en los costos de materiales de construcción.
- Sin el cumplimiento de contrapartida de PUMA-FA o fondos adicionales, el Programa no lograría sus objetivos.
- La forma de elegir a las comunidades relacionadas con los CONFOR carece de lógica económica empresarial.

Recomendaciones:

- Para aumentar la eficiencia financiera sería necesario que: (i) los CONFOR lo más pronto posible sean auto-financieras, e incluso deberían devolver dinero a los otros componentes; (ii) se realice una reestructuración de presupuesto y metas, con énfasis en actividades de bajo costo que logren cumplir metas en el ML; (iii) se reducen los gastos administrativos, incluyendo el overhead; y (iv) se aseguren los fondos completos del presupuesto (contrapartida y fundraising).
- Cambiar la forma de elegir a comunidades, con criterios que incluyen costo de transporte, no distancia en línea directa.

3.2.3 Impacto

El Impacto está definido como efectos de largo plazo producidos por el Programa, positivos o negativos, primarios o secundarios, directos o indirectos, intencionados o no intencionados.

El equipo de evaluación analizó si ya existen impactos (positivos o negativos) del Programa, y si los resultados logrados hasta el momento contribuyen a realizar los objetivos e impactos esperados. Como producto de este análisis se puede concluir que aún es demasiado temprano contar con los impactos esperados definidos en el documento del Programa y mucho menos poder medir estos impactos.

Es importante hacer notar que el ML no define impactos, pero resultados, y que los indicadores de dichos resultados se relacionan mayormente con los productos del Programa. A pesar de eso, sobre la base del texto, se considera que los principales impactos esperados a largo plazo son:

- Conservación de los bosques por medio de buenas practicas en manejo forestal y aprovechamiento sostenible de los productos;
- Mejor nivel y calidad de vida de las comunidades en las áreas de operación del Programa; y
- Mitigación⁵ del cambio climático por medio de reducción de la deforestación

Aunque no se puede medir los impactos en este momento no es demasiado temprano indicar si el Programa se está moviendo en la dirección correcta para lograr los impactos previstos.

Los impactos deben medirse en la evaluación final, el cual debería incluso complementarse con un estudio de impacto ex post. Por el momento sólo se realizó un análisis del progreso hacia el logro de los impactos.

⁵ El documento de proyecto confunde las palabras adaptación y mitigación (ver punto 6)

Cuadro 2. Progreso en lograr impactos, e indicadores para la evaluación final

Impacto esperado	Progreso	Indicadores recomendados para la evaluación final
1. Conservación de los bosques por medio del manejo y aprovechamiento sostenible	Los bosques donde el Programa opera (256.536 ha) se manejan en la mayoría sosteniblemente, pero el grado de apropiación por las comunidades es muy variable	El % de deforestación y degradación de bosques en el área del Programa desde el inicio de Baba Carapa comparado con áreas similares de muestra (testigo) sin proyecto
2. Mejor nivel y calidad de vida de las comunidades en las áreas de operación del Programa	Aún es demasiado temprano medir estos impactos, y otros factores (remesas y programas del Gobierno de transferencia directa) tienen más importancia	IPM al inicio (línea de base) y al fin del Programa, comparado con comunidades de características similares (testigo) sin proyecto
3. Mitigación del cambio climático por medio de reducción de la deforestación	Se ha logrado incorporar 256.536 ha de bosque bajo manejo (correspondiente a 36,9 millones de toneladas de C) que evita la deforestación si se logre la sostenibilidad en el futuro	Estudio de imágenes de satélite para comparar el % de deforestación en el área del Programa y región alrededor 2016 comparado con el mismo área el año de inicio del Programa, y cálculo de emisiones netas evitadas.

Conclusiones:

- Aún es demasiado temprano medir los impactos esperados del Programa
- Los avances hacia el logro de impactos han sido en: (i) conservación y manejo forestal sostenible; (ii) Mejor nivel y calidad de vida en las comunidades; y (iii) mitigación del cambio climático por la deforestación reducida.

Recomendación:

- Realizar un análisis de impacto como parte de la evaluación final y si es posible como evaluación ex post

3.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad está definida como la continuidad de los beneficios del Programa después de que la asistencia al desarrollo haya terminado, y la probabilidad de que los beneficios continúan a largo plazo. El consultor evaluó la sostenibilidad en todas sus dimensiones: Técnica, Social, Ambiental, Institucional y Económica-financiera.

Una conclusión que vale para todo tipo de sostenibilidad y el Programa en conjunto es que no se debe esperar la sostenibilidad de actividades nuevas para los grupos meta en tan poco tiempo. Las limitaciones no son solamente técnicas, sino también culturales. Por eso debería haber sido un proceso más gradual en vez de tratar de hacer todo al mismo tiempo. Se reconoce que es difícil obtener financiamiento para proyectos de más largo plazo, pero se pudiera haber diseñado como un proceso de fases iniciando con sólo un CONFOR piloto, para después ajustar varios aspectos basado en las lecciones aprendidas. En la situación actual significa bajar las expectativas y hacer ajustes necesarios para llegar a un término lo mejor posible.

Antes de iniciar la revisión de las diferentes dimensiones de la sostenibilidad se debe mencionar que la sostenibilidad de varios bosques relacionados con el Programa ya está bajo estudios de Rainforest Alliance, que es acreditado por Forest Stewardship Council (FSC). En los bosques que logran la certificación de FSC, se certifica *la sostenibilidad ambiental, social y económica* del manejo y operaciones. Baba Carapa promueve y financia la certificación, tanto la certificación del manejo de bosques como la certificación

de la cadena de custodia de los productos, lo que ha sido una importante contribución del Programa (ver mayor detalle en 5.2).

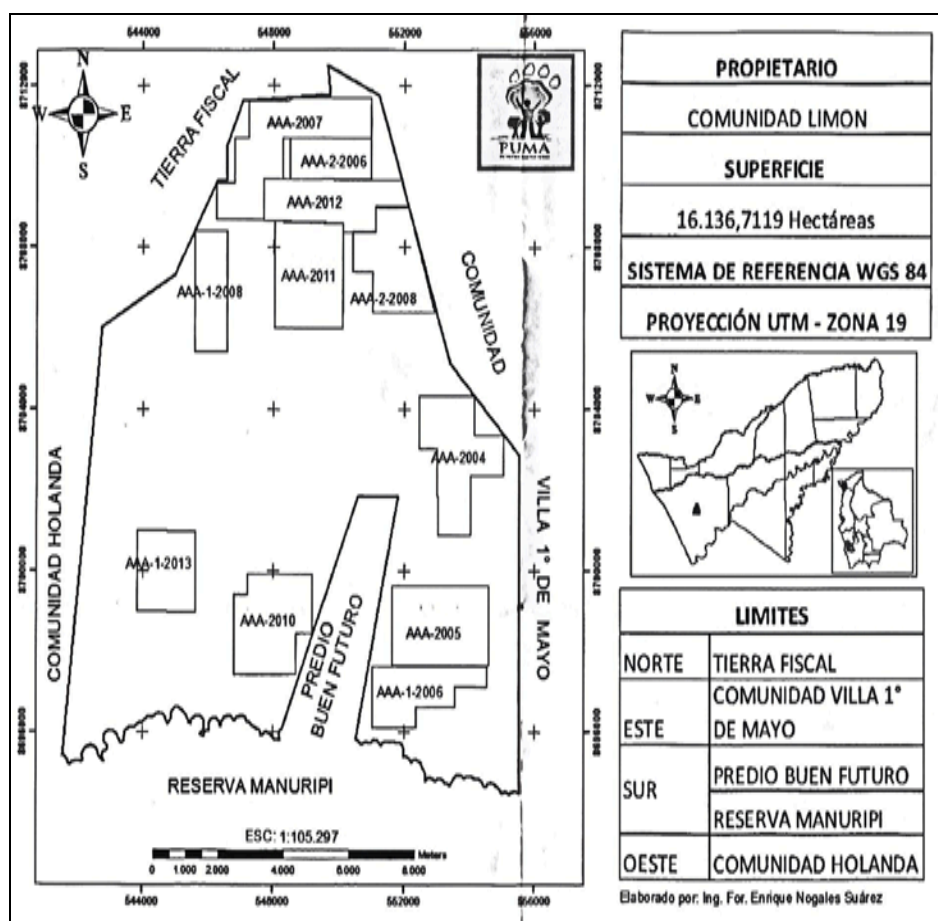
3.3.1 Sostenibilidad técnica

Sobre la *sostenibilidad técnica*, se evaluó si las tecnologías, herramientas y métodos son apropiados, utilizados por los grupos meta y esperados de ser usados (o aumentado su uso) después de que el Programa haya terminado.

El Programa promueve el Sistema de Gestión y Manejo de Bosques e Industria (SGMBI), el cual cuando funciona bien sería un sistema de manejo sostenible basado en la rotación de fondos. Sin embargo, a nivel técnico el Programa no tuvo un buen inicio. Varios documentos preparados por SNV por medio de consultores externos no fueron prácticos y adaptados a la realidad nacional y local. Después de notar que las guías técnicas fueron difíciles de implementar, el Programa tomó cargo directo, pero ya había un atraso acumulado.

Una revisión de documentos técnicos del PFBC y giras al campo para revisar áreas de censo y aprovechamiento forestal dieron como conclusión que el Programa promueve la sostenibilidad técnica adecuada. Para cada área de bosque comunitario se realiza un inventario forestal (por muestreo), un Plan General de Manejo Forestal (PGMF), un censo forestal anual donde el área multiplicado por el número de años da el ciclo completo de rotación, y un plan de aprovechamiento anual.

Fig. 2. Ejemplo de mapa de bosque comunitario, Comunidad Limón (Pando), indicando las áreas de aprovechamiento forestal de 2004 hasta 2013.



Conclusión:

- El Programa promueve prácticas adecuadas de manejo forestal sostenible.

Recomendación:

- Eventuales estudios técnicos deben ser prácticos y basarse en la realidad nacional y local

3.3.2 Sostenibilidad ambiental

La *sostenibilidad ambiental* se consideró por medio de revisión de informes, fichas y licencias ambientales, y documentos de evaluación de impacto ambiental (EIA) de los CONFOR, dando énfasis al aspecto de sostenibilidad en estos documentos. Complementario a la revisión de los documentos se revisaron señales de impactos ambientales (positivos y negativos) durante las salidas al campo y los métodos de aprovechamiento forestal usados. La revisión de los documentos de EIA de cada CONFOR y dio como resultado que las recomendaciones allí se han tomado en cuenta pero el aspecto de sostenibilidad no está muy tocado.

Nivel de conservación

La línea de base define el nivel de conservación como el nivel de organización que posee un Programa para realizar un manejo integral del bosque, y por eso se decidió medir dos dimensiones: la planificación para el aprovechamiento forestal con elementos de conservación, y la ejecución del aprovechamiento forestal bajo los mismos criterios.

PFBC ha promovido el aprovechamiento de una canasta amplia de especies forestales, en vez del tradicional aprovechamiento selectivo de algunas pocas especies que dominaba en el pasado.

La sostenibilidad ambiental para el Programa Baba Carapa está directamente relacionada con la certificación forestal, que se realiza sobre la base de los principios y criterios de Forest Stewardship Council (FSC). En América Latina FSC apoya iniciativas nacionales por medio de la Oficina de Coordinación para Latinoamérica, con sede en Lima. La iniciativa nacional en Bolivia es el Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria (CFV), que ha desarrollado estándares de certificación bolivianos, aprobados por el FSC. La mayoría de los bosques certificados en Bolivia han recibido su certificado de *Rainforest Alliance*, que está acreditado por FSC.

Durante los años 90 el Programa de Industria Forestal financiado por Suecia (Swedecorp y ASDI) y el Programa BOLFOR financiado por USAID trabajaron con las empresas privadas y promovieron la certificación forestal, lo que resultó en que Bolivia rápidamente llegó a ser el país con mayor extensión de bosque tropical certificado. Sin embargo, debido a que muchas empresas forestales perdieron sus concesiones en la última década, el entusiasmo sobre la certificación ha bajado. A pesar de eso existen empresas como por ejemplo CIMAL que han visto la certificación forestal como la mejor defensa de sus concesiones, porque demuestra que manejan los recursos sosteniblemente.

En ABT (tanto a nivel nacional como local) indican que debido a sus recursos limitados se concentran en inspeccionar a bosques no certificados, porque consideran que los bosques certificados en general se manejan bien. Baba Carapa tiene un convenio marco con *Rainforest Alliance* (RA) para la certificación de los bosques comunitarios donde opera el Programa y la cadena de custodia de los tres CONFOR. En el mes de marzo se espera los resultados de inspecciones de RA a varios bosques manejados.

Entre los criterios de certificación se encuentra el tema de caza de fauna silvestre, lo que se prohíbe si no es sostenible. Esto es poco frecuente en bosques tropicales, donde la fauna a menudo se ha reducido o incluso está en peligro. En aquellos casos donde la

caza es para autoconsumo para subsistencia de las comunidades la caza puede ser aceptada, pero eso depende de los estándares nacionales. En el caso de Bolivia, se prohíbe la caza excepto en caso de subsistencia de las comunidades, donde se debe incorporar como un tema en el plan general de manejo forestal (PGMF). El Criterio 6.2 del FSC regula este tema, y el siguiente cuadro incluye el criterio y los indicadores vigentes para Bolivia. Por supuesto, de todas maneras es problemático, porque es difícil monitorear quienes cazan y cuanto se caza en los territorios indígenas.

Cuadro 3. Criterio e indicadores de CFV Bolivia sobre caza (aprobados por FSC)

6.2. Deberán existir medidas para proteger las especies raras, amenazadas y en peligro de extinción, al igual que sus hábitats (por ejemplo, zonas de anidamiento o alimentación). Deberán establecerse zonas de protección y conservación, de acuerdo a la escala y a la intensidad del manejo forestal, según la peculiaridad de los recursos afectados. Deberán controlarse las actividades inadecuadas de caza, captura y recolección.	6.2.1. El PGMF u otros instrumentos de gestión identifican las especies de flora y fauna raras o amenazadas (según UICN, CITES y listas nacionales, presentes en el área de manejo. 6.2.2. Se establecen medidas para la protección de dichas especies y sus áreas críticas para regeneración, refugio, alimentación o reproducción. 6.2.3. El titular del manejo cuenta con una estrategia y aplica acciones concretas para evitar la cacería y la recolección de animales o huevos con fines comerciales, deportivos, para mascotas o para alimentar al personal de aserradero y de campo. 6.2.4. Si un nuevo marco jurídico permitiese el aprovechamiento legal de fauna silvestre en áreas de manejo forestal no comunitario, para hacer uso de este recurso el titular deberá contar con planes de manejo específicos y acciones de monitoreo que demuestren la sostenibilidad de este uso y que controlen sus impactos sobre otras especies y hábitats. 6.2.5. En áreas de aprovechamiento forestal comunitario, donde la caza es fundamental para la subsistencia de indígenas o comunitarios, existen medidas para minimizar el impacto sobre las poblaciones de fauna y a promover la recuperación de las mismas.
--	--

Conclusiones:

- Las recomendaciones en las EIA de los CONFOR se han tomado en cuenta
- La certificación forestal es una buena medida para asegurar la sostenibilidad

Recomendación:

- Fortalecer el apoyo del Programa a la certificación forestal, incluyendo asesoramiento comunitario y “pre-certificación” de los bosque comunitarios.

3.3.2 Sostenibilidad social

El análisis de la *sostenibilidad social* incluyó si las mujeres, comunidades indígenas y campesinas, organizaciones rurales y otros grupos meta estén integrados en la implementación del Programa, y si toman en cuenta los resultados del Programa en sus planes para el futuro. Durante el estudio se realizaron entrevistas con beneficiarios en el campo y consultas con otras personas clave como representantes de organizaciones indígenas, empresas, ABT, alcaldías, etc.

A nivel de la comunidad, el modelo de organización promovido por el PFBC (ver portada del informe) consiste de un ciclo que se inicia con la organización local y la planificación que va acompañado con capacitación. Personal técnico externo (tiempo parcial) financiado por la TCO/ASL les ayuda a desarrollar el Inventario Forestal, el PGMF y el censo forestal, y también apoya el proceso de aprovechamiento y venta de la madera.

La capacitación incluye:

Procesos de “pre-escuela” ejecutados en acuerdo con organizaciones matrices como CIDOB. Se desarrollan sobre la base de un formulario de idea de proyecto. Se llenan los datos faltantes (incluyendo requerimientos como personería jurídica y títulos de la tierra) para proceder al acta de validación. La pre-escuela incluye también un taller de socialización del proyecto.

Las Escuelas de Proyecto se implementan durante 20 días (a menudo reducido a 6+6 días), donde los elementos principales son:

- Hacer el perfil de proyecto, sin presupuesto (10 días), incluyendo 6 pilares: Organización, Capacitación, Planificación, Conservación, Producción y Comercialización.
- Desarrollar el presupuesto detallado y definir fuentes de financiamiento (10 días).

Durante las escuelas de proyecto los participantes también aprendan a negociar, les brinda asesoría legal, y se ha dado cada vez mayor énfasis en la socialización de los conocimientos. Al terminar reciben un título (por ejemplo de perito forestal). Es muy positivo que los participantes reconocen el beneficio del aprendizaje e incluso quisieran obtener mayor capacitación del Programa. Una lección aprendida es que la mejor y más eficiente capacitación es la que se realiza por medio de actividades prácticas en las comunidades y en el bosque.

Nivel socioeconómico

La línea de base utiliza la definición del PNUD del IPM para identificar el índice de múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud y nivel de vida (las mismas dimensiones como en el Índice de Desarrollo Humano). Este índice utiliza micro-datos de encuestas de hogares y todos los indicadores necesarios para construir la medida provienen de la misma encuesta. El IPM muestra el número de familias que sufren privaciones y el número de privaciones a las que está expuesta cada familia. Se incluye también una línea base de género. Es aún demasiado temprano poder medir impactos socioeconómicos del Programa, porque recién algunas comunidades han recibido sus primeros ingresos por actividades relacionadas con Baba Carapa.

Para el tema de género se nota que las mujeres están participando activamente, pero en menor número que los hombres. Al inicio las mujeres sólo estaban a cargo de la comida para el equipo de campo, y ahora participan en varias tareas, por ejemplo como encargadas de mapeo durante censo e inventario. El Programa tuvo una encargada de género que terminó y todavía no ha sido reemplazada. Esto es urgente, porque hay una tendencia entre el personal de ver género sólo como un tema de porcentaje de cada sexo, en vez de temas como capacidad y poder.

Cuadro 4. Algunos datos de la línea de base de género

Región	Brecha entre mujeres y hombres (%)	Actividades económicas más importantes de las mujeres
Guarayos	29,69	Artesanía (manufactura de hamacas)
Pando	33,82	Zafra de castaña
Ixiamas	40,32	Agricultura
Promedio	34,61	

Referente a los datos mencionados en el cuadro 4 se puede mencionar que en las OFC de Ixiamas existe muy bajo grado de instrucción en la fuerza laboral, especialmente entre las mujeres. En el ámbito forestal la brecha es aún más alta, debido a aspectos culturales, sociales y económicos en este rubro. Las mujeres a menudo no quieren ir al

monte por tradiciones culturales y tareas adicionales en el hogar. Sin embargo existen excepciones donde mujeres son las preferidas para por ejemplo para el mapeo durante inventario y censo.

El consultor ha observado relativamente baja participación de las comunidades indígenas entre las beneficiarias del Programa, con la excepción de Guarayos. En Ixiamas se inició con varias comunidades indígenas ligadas con la Central Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA), pero tres de ellas han salido del CONFOR (2 de Tumupasa más San Pedro). La razón principal es que están acostumbrados a la informalidad y prefieren dinero a corto plazo, por eso los líderes indígenas quieren más capacitación y concientización.

En el caso de Pando, según el PFBC la mayoría de las comunidades son de colonos, pero no es así. El Programa debería dar prioridad a las comunidades indígenas que tiene otra relación con el ecosistema que los colonos. En Pando hay un TCO en Bolperi que trabajó con BOLFOR 2 y desarrolló planes de manejo forestal para dos comunidades (Yaminahua y Machineri) con 30.000 ha y relaciones con empresas. En el territorio multi-étnico de Pando hay varias etnias que tuvieron interesantes experiencias con USAID, y el proceso no debería perderse aunque USAID se fue.

Durante las visitas al campo y entrevistas se ha notado que en general existe poca apropiación del Programa por las comunidades. Esto se refleja en: (i) que prefieren el dinero a corto plazo (de cualquier ofertante) en vez de mayor pago al final de la cosecha; (ii) no siempre están viendo el beneficio mutuo entre las comunidades y los CONFOR; y (iii) existen comunidades que iniciaron como miembros de CONFOR que después salieron. Una razón de la baja apropiación es la cultura tradicional del sector forestal de “padrinazgo”, que ha continuado en una nueva versión por medio de ONG y otros proyectos, donde los beneficiarios siguen pendientes de regalos. Aunque PFBC ha podido mejorar en este sentido, no se ha liberado completamente de la tradición de padrinazgo. Pasos en la dirección correcta son sin embargo la exigencia de 20% contrapartida y de tener título de la tierra para poder participar.

Conclusiones:

- La capacitación en “Escuelas de Proyecto” es una fuerza del Programa
- Las comunidades quieren recibir más capacitación y concientización
- La brecha entre hombres y mujeres es grande en las tres regiones y mayor en el sector forestal
- Existen interesantes experiencias de procesos forestales con indígenas.

Recomendaciones:

- Fortalecer la concientización y capacitación
- Dar mayor prioridad a comunidades indígenas en Ixiamas y Pando.

3.3.3 Sostenibilidad institucional

Referente a la *sostenibilidad institucional*, se evaluó el grado de participación y vinculación con las instituciones nacionales y regionales, organizaciones locales y comunidades en la implementación del Programa, procesos de apropiación, y la capacidad de poder continuar con las actividades promovidas por el Programa.

A nivel nacional se puede resaltar que la Fundación Puma inició el Programa basado parcialmente en relaciones establecidas con USAID y expectativas de fondos de allí, pero ha logrado la “obra maestra” de convertirse en una nueva institución (PUMA-FA) con buena relación con el Gobierno del MAS y con un enfoque alineado con la política actual del país. Esto ha exigido buen olfato político y mucho *lobbying* de parte de la gerencia de PUMA. Un factor importante ha sido involucrar al Vice-ministerio de Medio Ambiente en el Consejo del Programa. De todas maneras no significa haber dado la espalda al sector privado, porque también la Cámara Nacional Forestal se encuentra en el mismo Consejo,

y es uno de los pocos foros nacionales donde el sector forestal público y privado mantienen un dialogo, aunque por supuesto tiene sus limitaciones por ser de un sólo Programa.

Nivel de organización comunitaria: La línea de base del Programa mide los niveles de organización de una comunidad o un proyecto determinados por los niveles de Desarrollo Organizacional (DO) y Organización para la Producción (OP) (ver cuadro 1), de acuerdo a las definiciones en el documento preparado por consultores de IFC antes del diseño de PFBC.

Existe una debilidad organizativa de la mayoría de las OFC y las organizaciones matrices (sindicatos agrarios y organizaciones indígenas). En el pasado las OFC sólo han existido como comunidades, por lo que no tienen tradiciones organizativas referente a manejo de presupuesto, contabilidad y administración. Por otro lado, las organizaciones gremiales tienen una larga tradición den luchar por sus miembros pero carecen de experiencia empresarial. Este tema también esta tratado en el análisis de riesgos (capitulo 7). Los problemas incluyen, pero no se limitan a lo siguiente: (i) el tiempo muy limitado para hacer funcionar empresas forestales en comparación con el sector forestal privado existente; (ii) falta de experiencia empresarial en las comunidades; (iii) falta de cultura empresarial en las comunidades indígenas y la mayoría de las comunidades “interculturales”⁶; (iv) no suficiente capacitación, especialmente en áreas como manejo de negocio, administración, mercadeo, etc.; y (v) ninguna estructura acordada (y asegurada de funcionar) sobre la interrelación entre los dueños y el personal (incluyendo la gerencia).

Los CONFOR son empresas de industria forestal que en este momento están manejadas por el PFBC, pero donde las OFC que proveen la materia prima pueden hacerse socios. Con el tiempo, y a más tardar a la finalización del PFBC, esta previsto que las comunidades socias de los CONFOR se convertirían en los dueños de dichas empresas. Sin embargo no es clara la estructura institucional en el futuro, si se haría (i) como una empresa privada bajo control social; (ii) como cooperativa; o (iii) de algún otro modelo. Hasta el momento casi todo se ha hecho por PFBC, y las comunidades sólo se han involucrado en las actividades locales del bosque. Esto es en la opinión del consultor **el mayor riesgo del Programa**, y un aspecto que durante una posible evaluación ex post definiría el éxito o fracaso del Programa Forestal Baba Carapa.

PUMA-FA y PFBC: Existe un alto nivel de rotación en el Programa, lo que es una clara debilidad porque exige un entrenamiento continuo de nuevas personas. Algunas razones porque el personal no se queda son: (i) Los lugares de trabajo son a menudo muy alejados, con poca diversión personal y muchas veces resulta en separación de la familia; (ii) El Programa es muy exigente en tareas y días en el monte; (iii) El salario y beneficios son similares a lo que rige en el sector, por lo que no compensa a los factores i y ii; (iv). Un factor adicional mencionado por personas entrevistadas, es que el trato del personal no promueve un ambiente colegial, lo que sería necesario para que las personas estarían dispuestos de “ir la milla adicional” en favor de PUMA-FA / Baba Carapa.

Otra debilidad del Programa es que mantiene una estructura muy centralizada. Esto es un peligro porque recarga demasiado trabajo en la gerencia. La poca delegación de responsabilidades es también un modelo poco eficiente de administración. El modelo funcionaría para un proyecto más pequeño ubicado en un solo sitio, pero no para un programa al tamaño de PFBA ubicado en una sede más tres regiones. El organigrama del Programa no deja un cuadro claro sobre la realidad. Por un lado, debido a la alta rotación de personal hay personas que pueden ocupar dos puestos en diferente nivel de

⁶ Comunidades interculturales es una expresión utilizada para cubrir comunidades de diferente origen étnico, incluyendo diferentes etnias en la misma comunidad y comunidades colonos establecidas por indígenas de la sierra que no son originarios en el bosque tropical.

jerarquía por periodos largos. Por otro lado no hay un claro orden en el flujo de mando. Como ejemplo existe un gerente operacional para los tres CONFOR, establecido en Santa Cruz. La persona por un lado supervisa a los tres gerentes regionales de los CONFOR pero en otros aspectos depende de sus decisiones que a menudo se toman en consulta directa con el Gerente del Programa. Lo lógico sería que este puesto fuera en el nivel entre los gerentes regionales y el Director del Programa, para bajar la carga a nivel central y establecer líneas de mando y responsabilidades más claras.

El Programa por su enfoque de manejo forestal sostenible promueve la sostenibilidad y la continuidad por parte de las organizaciones/comunidades después de que el financiamiento de Baba Carapa haya terminado. Un aspecto importante es la capacidad administrativa-financiera y de manejo a nivel local, y qué se necesitaría (fortalecimiento institucional, capacitación, etc.) para asegurar la continuidad de las actividades en el futuro.

Conclusiones:

- El mayor riesgo del Programa es la debilidad organizativa de las OFC, las cuales se convertirán en los dueños de los CONFOR a más tardar a la finalización del PFBC
- Hay una baja apropiación del PFBC, y las comunidades sólo se han involucrado en parte de las actividades locales del bosque, mientras PFBC hace el resto
- El Programa tiene alto grado de centralización y alta rotación de personal, y ambos factores son peligros para la eficiencia y la sostenibilidad de las acciones.

Recomendaciones:

- Mayor énfasis en la capacitación comunitaria organizativa relacionado con el manejo de bosques comunitarios y la relación con la cadena de valor (administración y manejo de fondos)⁷
- Mayo delegación de responsabilidades en PFBC
- Preparar condiciones de trabajo para que el personal se quede mayor tiempo.

3.3.4 Sostenibilidad económica-financiera

La *sostenibilidad económica-financiera* fue analizada basada en la posibilidad de llevar adelante las actividades del Programa en una perspectiva de largo plazo, donde se revisó si las actividades serían sostenibles en el futuro sin financiamiento del Programa u otras fuentes de donación.

Cuando se aprobó el Programa estaba previsto un presupuesto de US\$ 22 millones, concluyendo 8 millones de Holanda, 8 millones de Suecia, 5 millones de USAID y 1 millón de contrapartida nacional. Sin embargo, los 5 millones de USAID no se concretizaron, y en vez de reformular el presupuesto se acordó que PUMA iba a conseguir estos fondos de otras fuentes. A pesar de que Holanda apoyó con capacitación en “fundraising”, quedó una tarea enorme para la institución nacional.

Uno de los resultados fue que se ha “prestado” dinero entre componentes, una medida extraña, porque lo lógico hubiera sido una reformulación del presupuesto y la consiguiente presentación a los donantes para su visto bueno. Recientemente (2013) ASDI aceptó a preparar un apoyo con US\$ 1 millón adicional, justificado principalmente en la inflación de los costos de inversiones e insumos del Programa y basado en los resultados de la evaluación de medio término.

Un cuello de botella para el financiamiento de inversiones y actividades forestales es que las instituciones financieras tradicionalmente no confíen en el sector forestal, entre otros

⁷ Ver Cuadro 1, Componentes 1 y 2.

por: (i) Mucho informalismo; (ii) Normalmente no hay dueños locales de la tierra⁸; y (iii) Inversiones a muy largo plazo. Para la puesta en marcha de los CONFOR el Programa aportó con un financiamiento inicial con destino a capital de inversión, capital de operaciones y de funcionamiento por un año, constituyéndose en el patrimonio del emprendimiento. Los CONFOR y también las OFC/ASL podrán obtener crédito a corto plazo de IDEPRO (bajo un convenio con PFBC) hasta obtener pago de los productos. Un interesante nuevo elemento financiero es un fondo de garantía para el sector forestal apoyado por Suecia y USAID que incorpora incluso criterios de conservación. FIE y el Banco de Desarrollo han mostrado interés en participar en el fondo.

El Programa ha enfrentado graves problemas de disponibilidad de fondos porque los costos de inversión en construcción e insumos aumentaron fuertemente durante la ejecución, entre otros por el factor coca/cocaína y un boom en construcción nacional. En Pando la situación es especialmente difícil porque la mayoría de los productos llegan de distancia e incluso hay cupo para la compra de combustible. Se espera poder superar el último problema si el CONFOR obtiene la categoría de “mayor consumidor” con aumento de su cupo.

Más serio es la situación de que PUMA-FA no ha logrado cumplir con nada de su contrapartida de US\$4.876.001 (22% del presupuesto), que fue acordado durante las negociaciones antes del arranque del Programa. El monto fue un reemplazo del dinero anteriormente esperado de USAID. Adicionalmente el presupuesto incluye un monto de fundraising de US\$1,002,191 (5%), del cual sólo se ha logrado reunir la mitad. Esta situación también tiene que analizarse considerando que PUMA-FA cobra un 7% de overhead, por lo es necesario discutirlo en el Comité de Coordinación. PUMA-FA debe presentar una nueva propuesta financiera que también considera propiedades y fondos de la institución, seguida por negociaciones entre ASDI y PUMA-FA, y el financiador tiene que tomar una decisión basado en su política y práctica en estos casos. Lo que es claro es que PFBC no estará en capacidad de cumplir a cabalidad con todos los objetivos con un presupuesto reducido de 22%.

Conclusiones:

- Hay muchas dificultades en obtener financiamiento para el sector forestal
- Aumento de los costos de inversión e insumos ha atrasado el Programa.
- Existen problemas actuales, especialmente referente al co-financiamiento nacional, que tienen su origen en deficiencias durante el diseño

Recomendaciones:

- El Comité de Coordinación debe discutir el problema de falta de co-financiamiento y las consecuencias para el presupuesto y metas
- ASDI debería contratar un consultor institucional-financiero externo de alto nivel para analizar la estructura del Programa y su interrelación con PUMA, y dar recomendaciones de cambios profundos.
- Se requiere nuevas negociaciones entre PUMA-FA y ASDI en base de estos insumos y decisiones de ASDI basado en la política de la institución en estos casos.

⁸ La tierra forestal de Bolivia tradicionalmente ha sido propiedad del Estado. Por eso, con la Ley Forestal actual se ha manejado por medio de concesiones. La situación ha cambiado bajo el Gobierno actual con el reconocimiento de bosques comunitarios de propiedad colectiva

3.4 Cambio Climático

3.4.1 Mitigación

El documento de Programa y su anexo 3 (Criterios de Cambio Climático) mencionan la necesidad de generar condiciones para la *adaptación* al cambio climático y sus interrelaciones. Sin embargo, durante el diseño aparentemente se ha confundido entre las definiciones de adaptación y mitigación. Por ejemplo, el documento del Programa menciona “metas de *adaptación al CC*, que en este caso es Disminuir el cambio de uso de suelo, los incendios forestales y el cambio en la composición de flora del bosque”. Lo que de esa manera se está definiendo es principalmente *mitigación*, porque son metas para reducir la deforestación que a su vez aumenta el efecto invernadero. Por lo mencionado, la adaptación sólo está incluida en el diseño del Programa en el criterio 5 del anexo 3 donde se mencionan las sequías, inundaciones y focos de calor. En el presente informe se ha utilizado las palabras según las definiciones de la CMNUCC y por eso se ha reemplazado la palabra *adaptación* con *mitigación*.

Adaptación se refiere a ajustes en sistemas ecológicos, sociales o económicos en respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados y sus efectos o impactos. Se refiere a cambios en procesos, prácticas, y estructuras para moderar potenciales daños o beneficiarse de oportunidades asociadas con el cambio climático.

Mitigación se refiere a cualquier intervención antropogénica que puede reducir las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero o aumentar su secuestro (traducción de inglés, fuente: www.unfccc.org)

El potencial impacto del Programa relacionado con la mitigación del cambio climático sería un producto de la deforestación evitada, comúnmente referido como “reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques” (REDD). Las regiones cubiertas por el PFBC consisten en bosque tropical y subtropical, en su mayoría ecosistemas en equilibrio con muchos árboles maduros, por eso con un alto contenido de carbono:

- Guarayos: *Transición Chiquitano-Amazónico*. Bosque húmedo sub-tropical (bh-st) en transición a bosque sub-tropical a pampas naturales.
- Ixiamas: *Preandino Amazónico*. Bosque húmedo sub-tropical (bh-ST) y bosque húmedo tropical (bh-T).
- Pando: *Amazonía*. Bosque húmedo tropical (bh-T) poco alterado.

Cuadro 5. Carbono en los diferentes bosques cubiertos por el PFBC⁹

Región	CBt ¹ (T CO ₂ eq / ha)	No ha	CBt total	Madera subterránea	Hojarasca y madera muerta	C orgánico del suelo	Total (T CO ₂ eq)
Guarayos	66	174.927	11.545.182	Factor 0.20	2.8 T/ha	41 T/ha	22.093.281
					2.886.296	489.796	
Ixiamas	95	36.079	3.427.505	Factor 0.20	2.4 T/ha	47 T/ha	6.066.684
					856.876	86.590	
Pando	114	45.530	5.190.420	Factor 0.20	2.1 T/ha	47 T/ha	8.723.548
					1.297.605	95.613	
Total			20.163.107	5.040.777	671.999	11.007.630	36.883.513

¹CBt = Carbono total almacenado en la biomasa aérea

⁹ Fuente sobre CBt por región: Dauber, E. et al 2002; Fuente sobre aumentos (columnas 5-7): FAO 2008. Guidelines for country reporting to Forest Resources Assessment (FRA). FRA Working paper 143.

Para calcular el valor en el mercado de carbono, los datos en el cuadro 5 no son suficientes. Se paga por una reducción de emisiones en comparación con una línea de base. Eso quiere decir que si la línea de base por ejemplo muestra emisiones de 10 T CO₂e por ha y año y se puede demostrar que con las actividades de mitigación se logra reducirlo a 5 T CO₂e por ha y año, la reducción de emisiones es de 5 T CO₂e por ha y año. El carbono en la biomasa se reduce fuertemente durante deforestación, especialmente sobre la tierra pero también la madera subterránea (raíces, etc.) degenera. Sin embargo el carbono orgánico del suelo no necesariamente se reduce mucho. Adicionalmente a estos cálculos es importante poder demostrar que la reducción de emisiones en un área no resulta en “leakage”¹⁰ y que sean de forma permanente.

Para poder vender carbono de las áreas de Baba Carapa en el mercado, son tres limitaciones principales: (i) Falta de una línea base sobre el desarrollo “sin programa”; (ii) el proceso de colonización y deforestación en otras áreas de Bolivia, que no permite evitar leakage; y (iii) la actitud negativa del Gobierno sobre el mecanismo REDD+.

A pesar de estas limitaciones, es interesante analizar cuanto dinero aportaría la venta de carbono (emisiones reducidas) de PFBC, en caso que el Gobierno cambiara su política sobre REDD+ y el marco general para los sectores agropecuario y forestal.

En este caso hipotético se ha hecho el siguiente análisis (cuadro 6), basado en un ejemplo donde: (i) se conserva el 100% del bosque manejado en la situación *con Programa*; (ii) la línea de base demostraría una deforestación futura de 50% *sin Programa* (“business-as-usual”) y (iii) las áreas deforestadas perderían el 100% del CBT, 50% de la madera subterránea, hojarasca y madera muerta, y 10% del carbono orgánico del suelo.

Cuadro 6. Valor en los mercados de carbono de las emisiones reducidas del PFBC según cifras del ejemplo menciono líneas arriba.

T CO ₂ e con PFBC	T CO ₂ e sin PFBC	Emisiones reducidas en T CO ₂ e	Valor en el mercado de carbono (US\$ por T CO ₂ e)		
			Mercado primario 2012 (US\$8.10)	Mercado secundario 2012 (US\$12.10)	Transacciones REDD 2011-12 (US\$5.80-US\$19.50)
36.883.513	24.823.384	12.060.129	97.687.045	145.927.561	69.948.748-235.172.515

Aunque el precio de carbono ha bajado después del nivel más alto en 2011 y no se sabe si va a volver a subir, bajar o mantenerse, es importante resaltar que según los datos del ejemplo el Programa se justifica económicamente con el precio en el mercado arriba de US\$1,81 por T CO₂e, considerando el costo total del Programa según el presupuesto original, sin tomar en cuenta los otros beneficios socio-económicos y ambientales. Dicho de otra manera, el Programa se justifica económicamente basado en el precio en el mercado primario 2012 (US\$8.10 por T CO₂e) si la línea de base muestra una deforestación total en el futuro arriba de 11,2% *sin el Programa*. A pesar de que el Gobierno de Bolivia por el momento no muestra interés en el mecanismo REDD y por eso no se puede realizar venta de carbono de PFBC, se puede considerar los precios en el mercado internacional como un proxy para los beneficios globales del Programa de mitigación del cambio climático.

¹⁰ “Leakage” (filtración) significa que reducción de emisiones en un lugar (por ej. un área bajo manejo forestal sostenible) resulta en mayor deforestación y degradación de bosques en otras áreas. Para reducir esa posibilidad es normal realizar los cálculos a nivel nacional.

Bolivia fue incluida como uno de los primeros países piloto de UN-REDD con un presupuesto de US\$4.7 millones 2010-2013 para actividades de preparación para el mecanismo REDD+. Sin embargo, el Gobierno de Bolivia se ha vuelto cada vez más escéptico a REDD+ por ser “un sistema de mercado”, y por eso ha re-negociado el convenio con Naciones Unidas con el fin de apoyar su propio mecanismo nacional para reducir la deforestación. En la última re-negociación (marzo 2012) Naciones Unidas aceptó seguir financiando algunos componentes del mecanismo boliviano que se consideran relevantes para REDD+, lo que resultó en una reducción del presupuesto aproximadamente a US\$1.5 millones.

En otro programa de deforestación evitada de Forest Carbon Partnership Fund (FCPF) manejado por el Banco Mundial, Bolivia también ha sido elegido como candidato de país beneficiario desde hace varios años, pero el convenio se encuentra sin firmar por las mismas dificultades mencionadas.

Relacionado con Baba Carapa, está por verse si el nuevo mecanismo que Bolivia está desarrollando podría significar fondos adicionales a largo plazo para las áreas bajo manejo forestal sostenible. El mecanismo aún no está aprobado, pero los borradores de texto indican que tendría un enfoque de proyectos financiados por donación y no sería relacionado con el mercado internacional del carbono.

Todavía no es claro el volumen de fondos que el Gobierno de Bolivia podría lograr de organismos internacionales para su mecanismo alternativo, sin embargo podría llegar a ser un fuente de financiamiento o co-financiamiento para programas como PFBC. En caso de financiarse sólo por fuentes nacionales y proyectos de donación, es poco probable que se convirtiera en un financiamiento sostenible fuerte y permanente.

3.4.2 Adaptación

Sin desconocer la definición estricta que la CMNUCC hace sobre Adaptación y Mitigación, no cabe duda que la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo están estrechamente vinculadas y son complementarias.

Para que la mitigación sea exitosa es preciso que los bosques sean capaces de adaptarse al cambio climático. En consecuencia, las inversiones en conservación, restauración y manejo forestal sostenible (MFS) pueden generar situaciones beneficiosas, produciendo buenos resultados tanto para la mitigación como para la adaptación. Los bosques proporcionan una gran variedad de servicios eco-sistémicos que son importantes para el bienestar humano, la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y los medios de subsistencia. El cambio climático, combinado con la deforestación, la degradación de los bosques y la presión demográfica, amenaza la continuidad de estos servicios¹¹.

Al respecto cabe destacar que los esfuerzos del Programa Baba Carapa en la protección y uso sustentable de la cobertura forestal por medio de sus actividades también puede generar beneficios indirectos para la adaptación al cambio climático lo cual favorecería a las comunidades (parcialmente cubierto por el + en REDD+). Algunos de estos beneficios son:

- Protección de recursos hídricos que asegure disponibilidad de agua todo el año;
- Protección contra desastres naturales (sequías, inundaciones, deslizamientos, incendios forestales, etc.);
- Protección de la biodiversidad, que aparte de tener un beneficio global reduce la vulnerabilidad de las comunidades;

¹¹ El MFS y la adaptación al cambio climático (Boletín informativo 8)

Lo anterior adquiere más relevancia cuando al mismo tiempo se prevé que el cambio climático afectará los bosques (tipos, composición, distribución, estructura y productividad), las condiciones de terreno y suelo, y también que provoque cambios en cuanto a incidencia, severidad e impacto de incendios, invasión de especies no autóctonas, insectos, enfermedades, inundaciones y sequías, temperaturas extremas, deslizamientos de tierra y tormentas.

Conclusiones:

Aún está por verse que tan adaptativo es el manejo forestal en el marco del Programa. Es evidente que las comunidades del programa podrían obtener beneficios adicionales, a mediano y largo plazo, de una adaptación al cambio climático en base a una conservación productiva del bosque.

Un manejo forestal sustentable (MFS) podría mejorar la capacidad de recuperación ecológica y adaptación de los ecosistemas forestales al cambio medioambiental, pero esos efectos se verían en el mediano y largo plazo, es más, sin medidas de mitigación adecuadas (reducción de las emisiones de GEI) es posible que se sobrepase la capacidad de adaptación de los bosques.

Por tanto, es necesario acompañar con otras medidas para reducir otras presiones sobre los bosques y el eminente riesgo de cambio de uso de los suelos. Al respecto cabe destacar las emisiones evitadas de los bosques de PFBC y el potencial valor en los mercados de carbono, si Bolivia estuviera integrada.

Algunos de los temas claves que el Programa debe internalizar y desarrollar (en su propio contexto) con enfoque de adaptación podrían ser:

- Manejo forestal adaptativo para la recuperación ecológica y adaptación de ecosistemas, promoviendo la generación de beneficios maderables y no maderables;
- Identificación de vínculos y sinergias entre adaptación y mitigación, y planteo de acciones concretas;
- Integración de políticas, planes y prácticas de adaptación de una forma pragmática;
- Toma de conciencia de medidas de adaptación apropiadas y análisis de beneficios y costos económicos;
- Evolucionar de un manejo forestal reactivo hacia uno anticipativo e integral (uso múltiple) para reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económica.

Recomendaciones:

- La Cooperación internacional debe mantener un diálogo con el Gobierno de Bolivia sobre los temas de Cambio Climático y REDD+, con énfasis en el pago por reducción de emisiones de GEI (ámbito global);
- Analizar factibilidad de pagos por servicios eco-sistémicos forestales como ser: agua, biodiversidad, paisaje, etc. (ámbito local)
- Desarrollar y fortalecer capacidades para el manejo forestal adaptativo, aprovechando el conocimiento y experiencias locales, enfatizando la gestión anticipada (mayor flexibilidad, capacidad organizacional y prácticas efectivas);
- Establecer indicadores de adaptación y realizar monitoreo adecuado;
- Fortalecer capacidades sobre:
 - o Los modelos de ecosistemas forestales y su vulnerabilidad.
 - o Las consecuencias sociales y económicas del cambio climático relacionadas con los bosques, sobre todo en cuanto a las personas que dependen de ellos y a la provisión de alimentos y agua.
 - o Las emisiones evitadas de los bosques de PFBC y el aprovechamiento de su valor en los mercados de carbono.

3.5 Riesgos

En el presente documento se ha utilizado la palabra “riesgos” como factores imprevistos fuera de control del Programa. En este sentido, el documento del Programa menciona a un sólo tipo de riesgos (los políticos-institucionales), pero no define las acciones concretas para mitigar o disminuir estos riesgos. El documento del Programa no considera otros tipos de riesgos, como los ambientales, sociales y fiduciarios, pero durante su ejecución el PFBC de todas maneras ha tomado en cuenta los riesgos sociales por medio de un “Plan de Manejo y Resolución de Conflictos”. Por lo mencionado, en el caso de riesgos sociales el Programa ya está haciendo el intento de manejarlos.

A pesar de no contar con un análisis global de riesgos como parte del diseño, el Programa ha logrado mitigar varios riesgos “ad hoc” y con relativamente buenos resultados. Sin embargo, eso ha significado un manejo de crisis con “enfoque de bombero”, en vez del manejo de riesgos con el fin de prevenir y mitigar los riesgos que se podrían haber previsto desde el inicio. En lo siguiente se ha analizado los diferentes riesgos para el Programa, el impacto en caso de ocurrencia y la probabilidad, lo que en conjunto define la severidad del riesgo y las necesidades de mitigación.

Cuadro 7. Definición de palabras utilizadas en el presente análisis de riesgos y lo correspondiente en el plan de manejo y resolución de conflictos sociales del PFBC.

Palabra	Definición en el presente documento	Definición correspondiente en Plan de Manejo y Resolución de Conflictos (PFBC)
Riesgo	Factor imprevisto fuera de control del Programa	Amenaza
Tipo de Riesgo	Agrupación en Riesgo Institucional, Social, Ambiental y Fiduciario.	Tipo de Amenaza
Impacto	Resultado en caso de ocurrencia (factor 1-3)	Conflicto
Probabilidad	Posibilidad de ocurrencia (factor 1-3)	Posibilidad de ocurrencia
Severidad	La combinación de Impacto y Probabilidad	-
Mitigación	Acciones para prevenir o reducir el impacto	Acciones de respuesta (cubre sin embargo solo después de ocurrencia)

Conclusiones (ver cuadro 8):

Los mayores riesgos para el Programa son:

- Que la poca conciencia y capacidad de las comunidades elimina la sostenibilidad de los CONFOR; y
- Falta de contrapartida nacional elimina la posibilidad de poder cumplir con todos los objetivos y resultados esperados.

Recomendaciones:

- Mayor énfasis en concientización y capacitación comunitaria
- Posible fase de seguimiento después de 2016
- Negociaciones entre ASDI y PUMA-FA sobre la contrapartida y las metas de resultados esperados del Programa.

Cuadro 8. Matriz de Evaluación de Riesgos del Programa

Nivel de Severidad		
Calificación	Valor	Riesgo
9	3	Alto
6	3	Alto
4	2	Medio
3	2	Medio
2	1	Bajo
1	1	Bajo

No	Tipo de Riesgo	Riesgos	Impacto	Probabilidad	Evaluación del Riesgo			Mitigación
					Calificación	Severidad		
						Valor	Nivel	
1	Institucional	Baja capacidad en ABT resulta en atrasos en aprobaciones de planes y permisos	2	2	4	2	Medio	1) Presupuesto del PFBC para apoyar a ABT en las 3 regiones; 2) Diálogo con coop int. sobre apoyo a ABT
		Injerencia política/electoral genera distorsiones al Programa	2	1	2	1	Bajo	1) Diálogo con el Gobierno nacional locales; 2) Respeto a otras fuerzas políticas
		Cambios en la normativa e incentivos agrícolas resulta en invasiones y mayor deforestación	1	2	2	1	Bajo	Fortalecer el apoyo al desarrollo de la norma legal
2	Social	Problemas sociales debido a tensiones regionales generan atrasos en la ejecución	2	1	2	1	Bajo	Fortalecer la relación con la base social y organizaciones representativas (indígenas, sindicatos)
		Limitada oferta de personal capacitado en las áreas requeridas por el Programa	2	2	4	2	Medio	1) Mayor capacitación a personal local; 2) Ajustar sueldo y condiciones de trabajo para reclutamiento competitivo
		Quejas e impaciencia en las comunidades por limitados beneficios a corto plazo	2	2	4	2	Medio	Mayor énfasis en conscientización y organización comunitaria
		Falta de capacidad y consciencia en las comunidades elimina sostenibilidad de CONFOR	3	2	6	3	Alto	1) Mayor énfasis en capacitación y conscientización comunitaria; 2) Segunda fase post 2016 de seguimiento
3	Ambiental	Impactos ambientales negativos en las áreas afectan la reputación del Programa	2	1	2	1	Bajo	1) Conscientización y capacitación comunitaria; 2) Pre-certificación forestal
		Desastres naturales (inundaciones, incendios forestales, etc.) afectan los resultados y/o causan atrasos	2	1	2	1	Bajo	Incluir el tema de manejo de desastres naturales (prevención, mitigación, alerta temprana y recuperación)
4	Fiduciario	Falta de contrapartida nacional elimina la posibilidad de cumplir con todos los resultados y objetivos	3	2	6	3	Alto	Negociación entre ASDI y PUMA-FA sobre monto de contrapartida y resultados esperados del Programa
		Inflación en costos de insumos, materiales, transporte o salarios reduce el impacto del presupuesto	2	2	4	2	Medio	1) Presupuesto anual ajustado por inflación; 2) Mejorar sistema de adquisiciones y negociación de insumos

4. Anexos

Ver páginas siguientes:

Anexo 1: Resumen de Recomendaciones

Anexo 2: Ejecución Técnica y Financiera

Anexo 1: Resumen de Recomendaciones

Recomendación	Actividad	Por quien	Cuando	Prioridad
Pertinencia				
Asegurar que PFBC sea relevante en el marco de un sector competitivo con otros usos de la tierra	Fortalecer el diálogo con el Gobierno sobre el marco político del sector forestal	PFBC, Asdi y otros actores de la Cooperación Internacional	Continuo	Alta
Eficacia				
Reducir las metas del número de OFC y consolidar el trabajo con las organizaciones que tienen un vínculo con PFBC	• Reducir las metas OFC • Consolidar el trabajo con OFC actuales	PFBC (aprobación Asdi)	2013	Mediana
Reducir indicadores en el ML a 2-3 por componente, asegurando que sean los más importantes y claramente definidos en cantidad, calidad y tiempo	• Reducir el número de indicadores • Definirlos claramente	PFBC (aprobación Asdi)	2013	Alta
Contratar a consultor para apoyar en establecer sistema de monitoreo eficiente, con marco de resultados (a medir al menos trimestralmente) basado en los criterios principales del ML y los POA	Contratar a consultor	PFBC o Asdi)	2013	Alta
Reformular el presupuesto, dando prioridad a subcomponentes que promueven impactos y sostenibilidad, especialmente construcción de capacidades a nivel comunitario	Reformular presupuesto	PFBC (aprobación Asdi)	2013	Alta
Eficiencia				
Para aumentar la eficiencia financiera sería necesario que: (i) los CONFOR lo más pronto posible sean auto-financieras, e incluso deberían devolver dinero a los otros componentes; (ii) se realice una reestructuración de presupuesto y metas, con énfasis en actividades de bajo costo que logren cumplir metas en el ML; (iii) se reducen los gastos administrativos, incluyendo el overhead; y (iv) se aseguren los fondos completos del presupuesto (contrapartida y fundraising).	1. Dar mayor responsabilidad de auto-financiamiento a cada CONFOR 2. Reestructurar presupuesto y metas 3. Reducir gastos adm. y overhead en el presupuesto 4. Mayor esfuerzo en fundraising 5. Más estricto control de cumplimiento de contrapartida	1. PFBC 2. PFBC (aprobación Asdi) 3. PFBC 4. Asdi	1. 2013 2. 2013 3. 2013 4. Cont. 5. Cont.	Alta
Cambiar la forma de elegir a comunidades, con criterios que incluyen costo de transporte, no distancia en línea directa.	Realizar cambio en el reglamento operativo del Programa y/o de los CONFOR	PFBC	2013	Baja
Impacto				
Realizar un análisis de impacto como parte de la evaluación final y si es posible como evaluación ex post	Incluir análisis de impacto en TOR de evaluación final y si posible ex post	Asdi	2016 y después	Mediana
Sostenibilidad				
Eventuales estudios técnicos deben ser prácticos y basarse en la realidad nacional y local	Priorizar estudios que dan resultados prácticos para el uso de los grupos meta	PFBC	Continuo	Baja
Fortalecer el apoyo del Programa a la certificación forestal, incluyendo asesoramiento comunitario y "pre-certificación" de los bosque comunitarios.	Asegurar personal técnico con buen conocimiento sobre certificación e introducir pre-certificación	PFBC	Desde 2013	Mediana

Recomendación	Actividad	Por quien	Cuando	Prioridad
Fortalecer la concientización y capacitación	Dar prioridad a la concientización y capacitación en eventos de entrenamiento y capacitación comunitaria	PFBC	Continuo	Alta
Dar mayor prioridad a comunidades indígenas en Ixiamas y Pando.	• Registrar comunidades indígenas con experiencia forestal en estas dos regiones • Tratar de integrar estas comunidades en actividades de PFBC	PFBC	Continuo	Mediana
Mayor énfasis en la capacitación comunitaria organizativa relacionado con el manejo de bosques comunitarios y la relación con la cadena de valor	Más cursos comunitarios sobre temas de manejo de fondos, organización y administración	PFBC	Desde 2013	Mediana
Mayo delegación de responsabilidades en PFBC	Delegar responsabilidades y enfocar resultados	PFBC	Desde 2013	Mediana
Preparar condiciones de trabajo para que el personal se quede mayor tiempo.	Analizar condiciones sociales y económicas y realizar cambios necesarios	PFBC	Desde 2013	Baja
Comité de coordinación debe discutir el problema de falta de co-financiamiento y las consecuencias para el presupuesto y metas	Preparar antecedentes y presentar el asunto al Comité de Coordinación	PFBC	Desde 2013	Mediana
ASDI debería contratar un consultor institucional-financiero externo de alto nivel para analizar la estructura del Programa y su interrelación con PUMA, y dar recomendaciones de cambios profundos.	Preparar TOR y contratar a CONSULTOR	PFBC	2013-14	Mediana
Se requiere nuevas negociaciones entre PUMA-FA y ASDI en base de estos insumos y decisiones de ASDI basado en la política de la institución en estos casos	Preparar escenarios e iniciar negociaciones en base de ellos.	PFBC	2013	Alta
Cambio Climático				
La Cooperación internacional debe mantener un diálogo con el Gobierno de Bolivia sobre los temas de Cambio Climático y REDD+, con énfasis en el pago por reducción de emisiones de GEI (ámbito global);	Mantener el dialogo con Gov BO por medio de interacción con el Grupo de Cooperación al desarrollo con Bolivia, incl. Discusión del nuevo mecanismo nacional	Asdi	Continuo	Mediana
Analizar factibilidad de pagos por servicios eco-sistémicos forestales como ser: agua, biodiversidad, paisaje, etc. (ámbito local)	Realizar estudios y consultas para identificar y dimensionar oferta/demanda, y modalidades de pago	PFBC	Desde 2013	Mediana
Desarrollar y fortalecer capacidades para el manejo forestal adaptativo, aprovechando el conocimiento y experiencias locales, enfatizando la gestión anticipada (mayor flexibilidad, capacidad organizacional y prácticas efectivas);	Revisar y analizar lecciones aprendidas y experiencias propias y de otras iniciativas en contextos similares	PFBC	Continuo	Alta
Establecer indicadores de adaptación y realizar monitoreo adecuado;	Identificar indicadores pertinentes para el Programa	PFBC	Desde 2013	Alta

Recomendación	Actividad	Por quien	Cuando	Prioridad
Fortalecer capacidades sobre: - Los modelos de ecosistemas forestales y su vulnerabilidad. - Las consecuencias sociales y económicas del cambio climático relacionadas con los bosques. - Las emisiones evitadas de los bosques de PFBC y el aprovechamiento de su valor en los mercados de carbono.	Crear conciencia sobre la importancia de un enfoque integral, y crear capacidades para su gestión adecuada. Acciones concretas para la sostenibilidad de beneficios en un marco de adaptación y mitigación	PFBC, PUMA involucrando a otros actores para pago de servicios ambientales (incluyendo carbono)	Desde 2013	Alta
Riesgos				
Mayor énfasis en concientización y capacitación comunitaria	Priorizar tiempo de personal para aprovechar recursos de componente 1 y 2	PFBC	Continuo	Alta
Negociaciones entre ASDI y PUMA-FA sobre la contrapartida y las metas de resultados esperados del Programa.	1. Discusión inicial en Comité de Coordinación 2. Elaboración de nueva propuesta financiera y metas 3. Negociaciones 4. Decisiones del financiador	1. PUMA etc. 2. PUMA 3. PUMA y Asdi 4. Asdi	2013	Alta
Posible fase de seguimiento después de 2016	Analizar en base a la evaluación final 2016	Asdi	2016	Mediana

ANEXO 2: Ejecución Técnica y Financiera

2.1 EJECUCION FINANCIERA POR AÑO (expresada en dólares estadounidenses)

COMPONENTE	PRESUPUESTO INICIAL	POA 2009			POA2010		
		PRESUPUESTO	EJECUTADO	%	PRESUPUESTO	EJECUTADO	%
DFC	8 440 900,00	139 242,00	43 071,00	31%	531 556,00	328 351,00	62%
ASOCIATIVIDAD	3 483 520,00	46 440,00	3 819,00	8%	273 420,00	117 096,00	43%
SFFF	306 600,00	18 600,00	-	0%	57 000,00	18 529,00	33%
CONFOR	7 430 822,00	125 000,00	50,00	0%	4 801 204,00	244 184,00	5%
UCGP	2 207 350,00	194 900,00	91 894,00	47%	649 084,00	558 312,00	86%
TOTAL	21 869 192,00	524 182,00	138 834,00	26%	6 312 264,00	1 266 472,00	20%

Continuación...

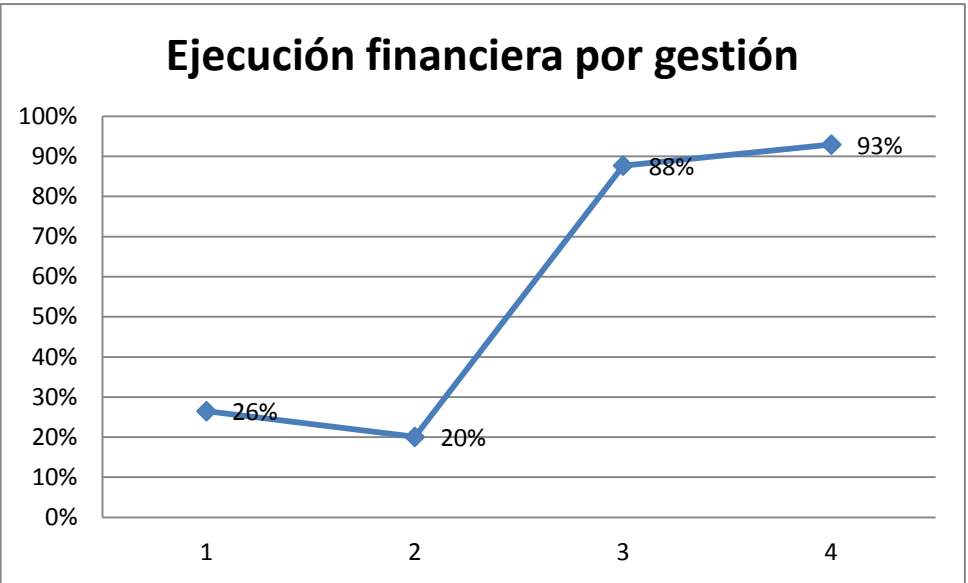
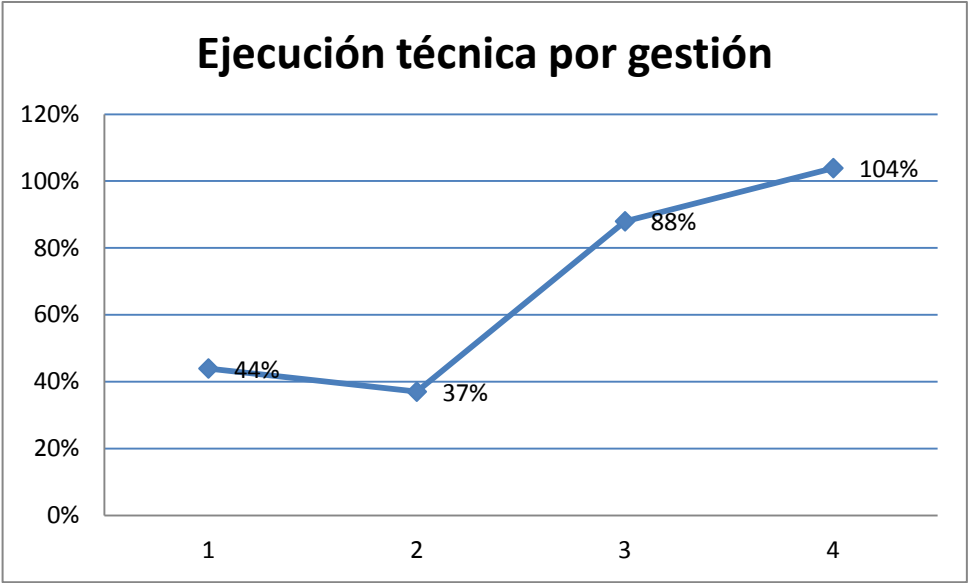
COMPONENTE	POA 2011			POA 2012			ACUMULADO A 2012	
	PRESUPUESTO	EJECUTADO	%	PRESUPUESTO	EJECUTADO	%	EJECUTADO	%
DFC	1 216 290,00	825 516,00	68%	1 418 426,00	568 289,00	40%	1 765 227,00	21%
ASOCIATIVIDAD	297 159,00	246 246,00	83%	141 112,00	106 500,00	75%	473 661,00	14%
SFFF	72 201,00	36 847,00	51%	51 136,00	45 189,00	88%	100 565,00	33%
CONFOR	7 921 537,00	7 202 707,00	91%	2 748 600,00	3 372 840,00	123%	10 819 781,00	146%
UCGP	604 594,00	557 430,00	92%	364 495,00	297 343,00	82%	1 504 979,00	68%
TOTAL	10 111 781,00	8 868 746,00	88%	4 723 769,00	4 390 161,00	93%	14 664 213,00	67%

2.2 Ejecución Técnica Ponderada

Ejecución Técnica Ponderada

		2009	2010	2011	2012	Enero 2013	Acumulado medio término PFBC	2013	2014	2015	2016	Total
	Pesos relativos -->	5%	10%	20%	20%			20%	10%	10%	5%	100%
Pesos específicos		EJECUCION TECNICA ANUAL										
25	Forestería	14%	9%	22%	37%	4%						
12,5	Asociatividad	1%	5%	10%	10%	2%						
12,5	SFFF	7%	3%	11%	13%	2%						
25	CONFOR	5%	5%	23%	12%	4%						
25	UCGP	17%	16%	23%	33%	4%						
100	Progrma	44%	37%	88%	104%	3%						
		AGREGADO 2009-2012										
	Progrma	2%	4%	18%	21%							
	TOTAL	44%										
							47%					

2.3 Gráficas sobre ejecución





Consultoría de Apoyo para la Evaluación de Medio Término del Proyecto Forestal Baba Carapa Consultoría

El Programa Forestal Baba Carapa (PFBC) se inició en 2009 con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza en las comunidades indígenas y campesinas en los bosques tropicales y subtropicales de Bolivia, por medio del manejo forestal sostenible y una industria forestal inclusiva y competitiva. La evaluación de medio término (EdMT) fue desarrollada por la empresa Enrique Ayo y asociados, a principios de 2013 conjuntamente preparada por el grupo que apoya a Baba Carapa, que son Suecia, los Países Bajos y la Fundación PUMA Fondo Ambiental. Adicionalmente Suecia apoyó al EdMT con un experto en cambio climático y este informe es la contribución de Orgut Consulting AB. El informe concluyó que Baba Carapa es relevante en el país, por los importantes recursos forestales que se encuentran amenazados, y el Programa está alineado con la política del gobierno de Bolivia y la cooperación de Suecia en reducir la pobreza por medio de aumento de ingresos. El Programa también es pertinente como una alternativa de manejo forestal sostenible en el marco de la política del sector, y por promover la integración horizontal y vertical. A nivel internacional el Programa es un ejemplo de acciones para reducir la emisión de GEI y el cambio climático. Aún es demasiado temprano medir los impactos del Programa, sin embargo los avances hacia el logro de impactos han sido en: (i) conservación y manejo forestal sostenible; (ii) Mejor nivel y calidad de vida en las comunidades; y (iii) mitigación del cambio climático por la deforestación reducida.

Se debe dar mayor énfasis en la capacitación comunitaria organizativa y para lograr cumplir con los objetivos principales del PFBC hasta 2016 sería necesario asegurar el monto de contrapartida y reformular el presupuesto con mayor énfasis a organización, concientización y capacitación. El Programa tiene una baja eficiencia financiera en comparación con las expectativas durante el diseño, sin embargo parcialmente se debe a los altos costos de inversión en las industrias forestales CONFOR durante la fase inicial. Para aumentar la eficiencia financiera sería necesario que: (i) los CONFOR lo más pronto posible sean auto-financieras, (ii) se realice una reestructuración de presupuesto y metas, con énfasis en actividades de bajo costo que logren cumplir las metas en el Marco Lógico; (iii) se reducen los gastos administrativos; y (iv) se aseguren los fondos completos del presupuesto.

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: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

