

**PROBONA**  
**Programa Regional**  
**de Bosques Nativos Andinos**  
**en Bolivia y Ecuador**

**IC/UICN/COSUDE**

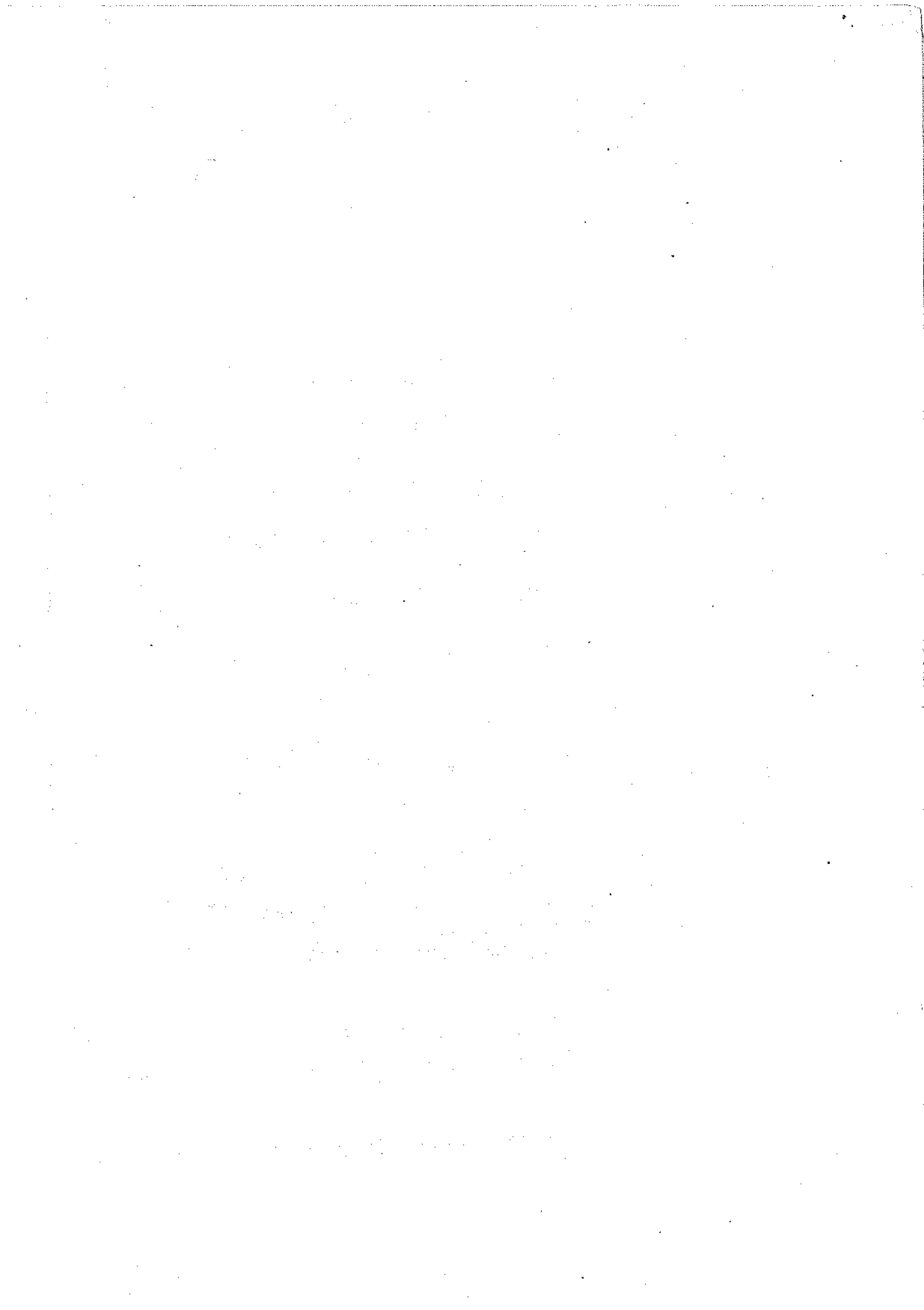
**Evaluación Externa 1996**

Cooperación Suiza al Desarrollo, Ref.No. t.300-33 (201)

Informe preparado por un Equipo Evaluador  
visitando Bolivia y Ecuador del  
2 al 28 de Septiembre de 1996

**Lorenzo Zanetti**  
**Modesto Gálvez Ríos**

La Paz/Quito/Berna, 31 de Octubre de 1996



# PROBONA

## Resumen Ejecutivo - Evaluación Externa 1996

		I
		I
1.	Apreciaciones y conclusiones generales	III
2.	Enfoque y objetivos	V
3.	Logros e instrumentos creados	VII
4.	Marco organizativo	X
5.	Planificación, evaluación	XII
6.	Orientación futura - recomendaciones	XII
<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1.1	Observaciones introductorias, términos de referencia	1
1.2	PROBONA en breve	2
1.3	Metodología	3
<b>2.</b>	<b>Evaluación de los aspectos principales</b>	<b>13</b>
2.1	Enfoque general y logros	13
2.1.1	Marco de referencia	13
2.1.1.1	Finalidad global y criterios para el financiamiento del PROBONA	13
2.1.1.2	Marco financiero: monto total disponible y plazos	14
2.1.1.3	El Bosque Nativo Andino - sujeto meta del PROBONA	15
2.1.1.4	Condiciones nacionales y locales para el desarrollo del Programa	17
2.1.2	Enfoque general, fuertes y debilidades	18
2.1.2.1	Finalidad, objetivos y enfoque actual de PROBONA	18
2.1.2.2	Conservación de la biodiversidad y desarrollo	30
2.1.2.3	Sostenibilidad de la conservación BNA con el enfoque actual	31
2.1.2.4	Enfoque y número de actividades	32
2.1.2.5	Otras actividades con un efecto positivo	33
2.1.2.6	Contribución del Programa al „Policy Dialogue„	35
2.1.3	Logros e Instrumentos Creados	37
2.1.3.1	Logros con referencia a los objetivos	37
2.1.3.2	Efectividad e impacto de modelos demostrativos de planes de gestión/manejo forestal	38
2.1.3.3	Ejecución financiera y relación costo-beneficio del Programa	40
2.1.3.4	Adecuación de los instrumentos desarrollados, aceptación y adaptación por parte de los beneficiarios	43
2.1.3.5	Sostenibilidad, replicabilidad y economía de las acciones demostrativas	44
2.1.3.6	Estrategias y difusión de resultados de la investigación participativa	52
2.2	Marco institucional y organizativo del Programa	53
2.2.1	Cooperación y Comunicación entre IC y UICN	53
2.2.1.1	Co-ejecución IC - UICN, expectativas y situación real	53

2.2.1.2	Marcos institucionales y organizativos alternativos	54
2.2.1.3	Respecto al traslado de la gestión de IC/UICN	55
2.2.1.4	Relaciones entre agencia financiera y organizaciones co-ejecutoras	56
2.2.1.5	Aportes más importantes de IC e UICN en la fase actual	59
2.2.1.6	Sinergias entre las Coordinaciones Nacionales de PROBONA y con los representantes de las Co-ejecutoras	59
2.2.2	Entrega Política de los Gobiernos y Sostenibilidad Institucional	60
2.2.2.1	Gobierno y sector público de Bolivia	60
2.2.2.2	Gobierno y sector público de Ecuador	61
2.2.2.3	Incremento de la integración y participación de organismos públicos y privados nacionales y locales	62
2.2.2.4	Cuadro Regional, Conclusiones	63
2.2.3	Estructura organizativa de PROBONA a nivel nacional	63
2.2.3.1	Antecedentes	63
2.2.3.2	Entrega de servicios a nivel nacional	64
2.2.3.3	Recomendaciones	65
2.2.4	Coordinación con otros programas forestales	65
2.2.4.1	Bolivia	65
2.2.4.2	Ecuador	67
2.2.4.3	Recomendaciones	67
2.3	Evaluación Interna, procesos de planificación, monitoreo y evaluación	69
<b>3.</b>	<b>Escenarios de una orientación futura</b>	<b>71</b>
3.1	Perspectivas y objetivos globales y de la tercera fase	71
3.1.1	Marco financiero global y a largo plazo, y para la tercera fase de PROBONA	71
3.1.2	Finalidad y objetivos del Programa en conjunto y para la tercera fase	72
3.1.2.1	Finalidad del Programa	72
3.1.2.2	Objetivos generales del Programa	75
3.1.2.3	Objetivos de la Fase 3 (1997 - 2001)	75
3.1.3	Proceso de planificación	76
3.2	Envergadura geográfica del Programa	77
3.2.1	Enfoque regional - adecuado bajo ciertas condiciones	77
3.2.2	Expansión a otro país	78
<b>Apéndices</b>		<b>1</b>
A 1	Términos de Referencia de la Evaluación Externa en 1996	1
A 2	Itinerario y Personas encontradas en Bolivia y Ecuador	5
A 3	Datos Personales de los Evaluadores	8
A 4	Abreviaciones	9
A 5	Documentos y Literatura	11

# PROBONA - Evaluación Externa 1996

## Resumen Ejecutivo

La Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) está financiando el Programa Regional de Conservación de Bosques Nativos Andinos en Bolivia y Ecuador, PROBONA, con una duración prevista de 12 a 15 años. La ejecución del Programa se inició, propiamente, en la segunda fase de "lanzamiento" que dura entre agosto de 1993 y junio de 1997.

En vista de una probable tercera fase de "ejecución", el Programa llevó a cabo una evaluación interna entre abril y agosto 1996 y se dio una evaluación externa con la misión in situ en septiembre 1996. Los objetivos generales de ésta han sido apreciar el enfoque general, los logros obtenidos, el marco institucional del Programa y hacer sugerencias para su futura orientación.

La ejecución del Programa fue encargada a las agencias Intercooperation (IC) y Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) que cooperan con entidades locales en ambos países. Se optó por esta co-ejecución para aprovechar la vasta y complementaria experiencia de ambas organizaciones y para asegurar la coherencia entre desarrollo rural y conservación respectivamente.

Cada uno de los equipos nacionales dispone de tres especialistas que cumplen la función de facilitadores de la ejecución del Programa a través de organizaciones copartícipes. El presupuesto de COSUDE es de un total de 4.77 millones de francos suizos con aportes adicionales (económicos y de personas) de otras organizaciones. La ejecución financiera hasta mediados de 1996 ascendió a un 60% del presupuesto de la Fase 2 (el valor pro rata temporis sería 75%); Bolivia realizó aprox. el 42% del presupuesto correspondiente, Ecuador el 84%.

La finalidad y los objetivos son conforme a los criterios de COSUDE para este tipo de financiamiento (Crédito Marco Medio Ambiente con énfasis en la conservación). El objetivo de estabilizar la superficie de los bosques nativos andinos (BNA) resultó ser demasiado ambiciosa en relación a las posibilidades del Programa y las realidades en ambos países.

Los BNA, en un proceso de deterioro avanzado y acelerado desde siglos, han desaparecido en gran medida y están bajo múltiples presiones; para las comunidades colindantes éstos constituyen una fuente de recursos de subsistencia (madera para construcción, leña, forraje, áreas de reserva agropecuaria) y de ingresos (madera, carbón). Los Gobiernos les prestan poca atención, ya que no tienen mucha importancia económica. Las políticas forestales enfocan el bosque (tropical mucho más que el andino) como fuente de ingresos, divisas y empleo, fomentando su utilización desmedida y la conservación solo puntualmente. Por falta de fondos y prioridades en el campo del desarrollo económico, el aporte económico y recursos humanos de ambos Gobiernos ha sido ínfimo. Sin embargo, la conciencia medioambientalista en ambos países, particularmente en Ecuador, está en aumento.

El enfoque de PROBONA de articular conservación y desarrollo es innovador e implica encontrar nuevas formas de aproximarse a las comunidades y de manejo de los bosques, ya que hay que tratar usos competitivos de las áreas boscosas y una cultura forestal incipiente o inexistente en muchas áreas. A pesar de ciertas diferencias en el enfoque entre los dos países, el denominador común es que trabajan en aliviar presiones desde dentro y fuera del bosque concentrándose en mejorar la situación económica de las comunidades para bajar la dependencia directa de sus recursos. Un elemento importante es conseguir una mejor valoración del bosque como tal y lo más posible de sus recursos, tanto en el mercado como también en las comunidades.

Los pocos conocimientos sobre los BNA (ubicaciones, superficies, fenología, tasas de cambio y regeneración, utilidad de sus productos) y las comunidades a veces muy alejadas de centros urbanos y de la sociedad civil (situación socioeconómica, relación con el bosque) fueron la razón para un programa intensivo de investigaciones. Este tipo de actividades, junto con el tiempo requerido para instalar el Programa con todas las relaciones organizativas contrapartes, la identificación y conceptualización de actividades y la difícil accesibilidad de las áreas de trabajo, ha absorbido a los equipos de trabajo en una gran parte de la segunda fase. El Programa ha iniciado una gama amplia de conceptos y enfoques específicos, acciones demostrativas, eventos de capacitación e investigaciones cuya validación está en camino todavía. Por lo largoplacista de la mayoría de las acciones piloto (tanto el bosque como las comunidades rurales son medios donde los cambios son lentos) no alcanzará la segunda fase para

lograr efectos o impactos. Al contrario, va a absorber también gran parte de la tercera fase hasta llegar a tener modelos o propuestas comprobadas, validadas y preparadas para una mayor replicación o masificación, lo que es una condición imprescindible para cumplir la finalidad del Programa, que es la contribución sustancial a la conservación del BNA.

La gran variedad de acciones diferentes va a permitir seleccionar las más adecuadas para su replicación. **Perspectivas muy interesantes** se dan en los planes de manejo integrales de los bosques, proyectos de valoración de recursos (janchicoco, bromelias, helechos etc.), ingresos sustitutivos (piscicultura, carpintería, alfarería, ecoturismo) y de apoyo al desarrollo (incremento de la productividad agropecuaria). Se identificó la necesidad de **refinar el enfoque** o el concepto por problemas de sostenibilidad y replicabilidad en algunos proyectos pecuarios (mejoramiento forrajero dentro de los bosques), de diversificación (carpintería) y de inversiones mayores (ecoturismo, bromelias).

Los elementos esenciales del **marco institucional** de este Programa Regional son la co-ejecución por intercooperación (IC) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el papel del Programa definido como "facilitador" y la entrega de servicios a través de organizaciones contrapartes.

El arranque y el desarrollo del Programa se caracterizó por una interpretación de la función de **co-ejecución y "facilitación"** como apoyo a las Coordinaciones Nacionales a posteriori, proporcionando comentarios, conceptos y documentos elaborados, y el seguimiento al desarrollo general del Programa. Se echó de menos un **liderazgo conceptual** con insumos sustanciales de antemano y la transferencia de la experiencia complementaria de IC y UICN, lo que hubiera correspondido más a las **expectativas** creadas con la idea de la co-ejecución de las dos organizaciones internacionales reconocidas justamente en los campos de desarrollo y conservación. Por esta razón tampoco se ha dado la coherencia regional deseada del Programa. La **alta calidad de expertos** en todos los niveles ha contribuido a la estabilidad, los avances y logros que ha tenido el Programa en sus campos de acción hasta la fecha.

La **estructura organizativa** del Programa a nivel regional y nacional es bien compleja, existiendo varios niveles jerárquicos involucrados tanto en COSUDE como en IC y UICN. Esto y la cooperación con un número impresionante de organizaciones locales y nacionales contrapartes revelan un cuadro **exigente y dificultoso** de la comunicación y coordinación entre estos niveles, y de los mecanismos de planificación seguimiento y evaluación. Se propone revisar críticamente esta estructura y simplificarla lo más posible. Se requiere también de una **dirección más decidida y un liderazgo conceptual más claro**, sobre todo con miras al paso exigente de la fase piloto hacia la replicación masiva y hacia una expansión geográfica.

Para la **orientación de PROBONA hacia el futuro**, el Programa tiene que aclarar primero la disponibilidad de fondos y en base a ésta, revisar cuidadosamente los objetivos y las metas. En la fase 3 es necesario no solo llegar a la validación de las acciones piloto, sino a la replicación de una parte sustancial de las acciones con factibilidad conceptual y operativa comprobada. Por la necesidad de actuar rápidamente (deterioro acelerado de BNA) por un lado, y por las limitaciones en recursos financieros, los requerimientos financieros mayores de una fase de replicación en comparación a la fase piloto en camino y los desfases en la validación de acciones concretas por otro lado, se recomienda iniciar en la fase 3 la **expansión a Perú solamente con una fase de identificación** de áreas de trabajo y organizaciones contrapartes con el fin primordial de "vender la idea" de PROBONA a organismos financieros. Los recursos de COSUDE para la nueva fase tendrán que ser empleados plenamente en las actividades de PROBONA en Bolivia y Ecuador si no se quiere poner en peligro un impacto esencial y sostenible. Atribuimos como importancia de primer rango el proceso de planificación del Programa, para evitar incertidumbres y expectativas divergentes como se han dado en esta fase de lanzamiento.

En términos generales, **apreciamos** que PROBONA con sus **equipos de expertos** muy profesionales, motivados y entregados a sus funciones, ha sentado bases conceptuales de mucho valor y **buenas perspectivas para el futuro** a pesar de desenvolverse en un ambiente político difícil y en una "sociodiversidad" exigente adversa para conservar la biodiversidad de los bosques nativos andinos.

**Finalmente enfatizamos que se prosiga con más decisión el lema "del concepto a la acción".**

## Conclusiones y recomendaciones principales

(Los números de las conclusiones (C) y recomendaciones (R) no tienen que corresponder necesariamente.)

### 1. Apreciaciones y conclusiones generales

C1-1 PROBONA es un programa particularmente **complejo** porque enfrenta **situaciones y condiciones contradictorias**, que obligan a plantearse metas aparentemente muy ambiciosas pero que en realidad no se puede eludir si se quiere tener los logros en la conservación del bosque andino.

La problemática está en que en áreas y sociedades rurales, más aun en un ambiente predominantemente pobre, la satisfacción de **necesidades básicas** y el desarrollo económico están en una **relación proporcional directa con el uso de tierra y la ocupación de superficie**, lo que incide sobre la biodiversidad y existencia de habitats de manera negativa. Para estar mejor se necesita más tierras y más recursos del bosque. Consecuentemente, el Programa necesita articular **la conservación de la biodiversidad con el desarrollo**.

C1-2 Además de la dualidad conservación - desarrollo, PROBONA enfrenta un **desafío conceptual** por la amalgamación de una multitud de aspectos por lo cual el **diseño** del Programa debe de ser **innovador y polifacéticos**. Estos aspectos abarcan: desarrollo humano y económico, conservación o cambios de valores y tradiciones socio-culturales/ modernización, sostenibilidad, biodiversidad y cambios naturales, estabilidad de ecosistemas, equilibrio adecuado de uso de tierras en unidades territoriales determinadas (¿Cuánta superficie en bosque necesita una comunidad?). Estos al mismo tiempo implican aspectos y términos técnicos con amplias definiciones y con **Indeterminaciones** y contenidos políticos. Contienen elementos y demandas divergentes y contrapuestas. El grupo meta es el bosque y la comunidad, y se necesita conjugar en las acciones el desarrollo convergente de ambos. Para ello hay que trabajar hacia la gestión local de la conservación de la biodiversidad. Las acciones con sus respectivos impactos están relacionados con **lapsos a largo plazo**, o sea mucho más allá de horizontes reales de la vida política y de la gerencia de empresas.

C1-3 PROBONA se desempeña en un **ambiente exigente** en todo aspecto:

- políticamente, por intereses divergentes a nivel local, nacional y hasta internacional, así mismo por la priorización del desarrollo económico;
- socioculturalmente, por la gran "sociodiversidad" (grupos étnicos, sociedades rurales, migraciones)
- económicamente, por (a) la pobreza, la subsistencia y el requerimiento de ingresos monetarios a nivel local, (b) la generación de ingreso, empleo y divisas a nivel nacional, y (c) lo expuesto a mecanismos de mercado nacionales e internacionales fuera de control de las comunidades y del Programa;
- ecológicamente, por la variedad enorme de ecosistemas y especies de animales y plantas, en parte desconocidas todavía;
- logísticamente, por las bases incompletas de conocimientos e informaciones sobre bosques y comunidades, y por las distancias enormes y la difícil accesibilidad a las áreas de trabajo, lo que tiene sus consecuencias para la coordinación y comunicación dentro del Programa;

- y por la dinámica de cambios diferente en los elementos que integran el Programa, desde lentísimo a nivel local (bosque, árboles en alturas andinas), lento (sociedades rurales), rápido (centros y sociedad urbanos, expectativas externas respecto a los logros del Programa) y galopante a nivel global (economía, tecnología).
- C1-4 La diferencia entre la dinámica de cambio despacia, propia de los BNA y sociedades rurales y aquella de la sociedad urbana actual, que es acelerada, requiere la generación inmediata de retornos sobre la inversión y conduce a un deterioro creciente del bosque y de las sociedades circundantes, **expone el Programa a un campo de tensión** y exige su consideración en las acciones, los plazos y los resultados, conciliando los intereses y las posibilidades.
- C1-5 La **importancia de la conservación de BNA y su biodiversidad aumenta** a medida que las necesidades obligan a los pueblos andinos a recurrir a los recursos y áreas boscosas devastándolos desmedidamente. Esto causa pérdidas irreversibles en un patrimonio global y daños difícilmente recuperables al medio ambiente (erosión, acuíferos, biomasa) poniendo en peligro así mismo las bases existenciales de la población misma.
- C1-6 La posibilidad del **diseño del Programa a largo plazo** abre oportunidades de líneas de acción y actividades más adecuadas a la dinámica de los sujetos meta (el bosque y las comunidades) y a encontrar soluciones para responder mejor al conjunto de conservación y desarrollo.
- C1-7 El Programa **logró instalarse y se está consolidando** conceptual y organizativamente, llevando a cabo investigaciones y publicaciones valiosas y de reconocida calidad con amplia divulgación en ambos países, y con un número considerable de proyectos piloto. La **implementación de varios enfoques y de la gran mayoría de los proyectos en el campo es de iniciación reciente**, y por su carácter de mediano y largo plazo con una **valoración incipiente e insuficiente todavía para una replicación masiva**.
- C1-8 PROBONA logró llamar la atención y fortalecer la **conciencia para la conservación de BNA en las áreas de trabajo**, donde en parte pudimos observar una buena motivación y hasta entusiasmo por la causa. Ha creado **expectativas de un trabajo continuo y sustancial de conservación y desarrollo en comunidades, organizaciones, instituciones de los dos Gobiernos y, no por último, en los dos equipos nacionales entregados al trabajo**.
- C1-9 **Apreciamos que las expectativas en cuanto al avance de trabajos preparativos (diagnósticos, estudios, inventarios, validación de enfoques y modelos) difieren bastante según institución u organización en lo que respecta a actividades concretas en los bosques y las comunidades correspondientes, así como a nivel institucional y político.** Constatamos que justamente este **ritmo de avance del lanzamiento y sentar bases a la replicación masiva de actividades con efectos e impactos correspondientes no fue convenido con la suficiente claridad entre las partes contractuales.** Por varias razones se **subestimó el tiempo requerido para las actividades de lanzamiento** como ser el establecimiento de los equipos nacionales, la identificación y selección de áreas representativas y de organizaciones e instituciones copartícipes y la identificación y validación de enfoques, modelos, propuestas y actividades/proyectos.
- C1-10 Revisando la necesidad, la secuencia lógica y los contenidos de estos procedimientos encontramos que **el tiempo empleado en estas actividades hasta ahora fue adecuado.** Sin embargo, consideramos **desmedido emplear otra fase más primordialmente en la continuación de la valoración de enfoques y modelos/propuestas sin entrar decididamente a la replicación de actividades.**



- R1-1 **Recomendamos** por los méritos de PROBONA, las bases alentadoras establecidas, las expectativas creadas y las exigencias de la causa (la situación crítica de los BNA por su sobrevivencia y respecto a su contribución a la biodiversidad global) **continuar el Programa en el marco general previsto, tomando en consideración las sugerencias que siguen.**
- R1-2 En vista del ritmo acelerado del deterioro del BNA es **imprescindible reunir más recursos financieros** de COSUDE o de otras fuentes para este Programa, para que el Programa logre una "contribución sustancial" (la finalidad de PROBONA), o más precisamente un impacto sustancial, y para que gane la competencia con los cambios y el paso rápido del tiempo. En caso contrario, será difícil frenar el deterioro o, más aun, revertir este desarrollo indeseado. || →
- R1-3 Poner más énfasis en la **replicación de actividades** en la fase siguiente.

## 2. Enfoque y objetivos

- C2-1 El carácter regional del Programa es justificado sobre todo por lo universal de la problemática del bosque nativo andino y de un denominador común de **conceptos básicos**, como llamar la atención a esta problemática, darle más peso y justificación e incluirla en la agenda política de los diversos países andinos. Hasta la fecha prevalece la impresión de que los **elementos regionales** de PROBONA todavía son muy pocos. La **capacidad integradora** se esperaba de las dos organizaciones co-ejecutoras, IC y UICN, que desafortunadamente **no la previeron de manera necesaria en el diseño inicial** del Programa ni en términos de fondos ni de tiempo disponible de personal experto.
- C2-2 En comparación con el tipo clásico de programas regionales, que abarca actividades de investigación y desarrollo dificultosas y costosas, pero de replicación fácil y en gran escala, en el trabajo relacionado con BNA, por la gran **variedad de situaciones y condiciones** en cada país y hasta entre las áreas de trabajo, la aplicación de enfoques regionales debe darse sobre todo para políticas, criterios de trabajo para orientar el qué y el cómo hacer en diversidad de situaciones, definiciones, aspectos generales y herramientas específicas; a nivel más detallado en muchos casos requiere de modelos y propuestas nacionalizadas.
- C2-3 La **finalidad y objetivos** del Programa son conforme a los **criterios de COSUDE** para este tipo de financiamiento (Crédito Marco Medio Ambiente con énfasis en la conservación). En cuanto a la situación real los recursos a disposición, en base a la información elaborada por el Programa en el entretiempo, contienen algunas **imprecisiones** (p. ej. finalidad: limitación a Bolivia y Ecuador, objetivo: limitación a bosques degradados). Esto vale también para las reformulaciones por parte de la evaluación interna de este año. El **objetivo** (que más bien es una meta) de la estabilización de la superficie es **demasiado ambicioso**. El asunto es si se puede revertir la dinámica de deterioro de los bosques a partir de un trabajo que considere todos los elementos para alcanzar esta meta.
- C2-4 La **definición de BNA** y su extensión geográfica es un asunto discutido científicamente. Según punto de vista puede resultar muy diferente (biogeografía, ecología, geología, sistemas socioeconómicos relacionados con BNA). Los criterios para la **delimitación territorial no son uniformes** en los dos programas nacionales de PROBONA (alturas mínimas de 2000 m s.n.m. en Bolivia y de 600 m en Ecuador) no solamente por matices, sino por cuestiones de peso y con consecuencias operativas.
- C2-5 La **toma en consideración de los ecosistemas integrales** de BNA y la **orientación en la totalidad de presiones** sobre éstos y no solamente en los recursos, son apreciadas de ser **correctas y adecuadas**. El reconocimiento de lograr los objetivos del Programa solamente, si se articula la conservación con el desarrollo económico || ga

gju: eil  
 ort. en la d. r.  
 el nivel ->  
 de la d. r. en  
 la d. r. en

de las comunidades, implica también el riesgo de "perderse" en la inmensidad del enfoque de desarrollo rural y regional integral (DRI), o en funciones que corresponden a niveles superiores a PROBONA (p. ej. PNDS). El Programa queda corto respecto al manejo de ecosistemas en Bolivia, donde se está poniendo más énfasis en la agroforestería.

- C2-6 **Apreciamos que parte de cierto activismo observado se debe a la dificultad de atribuir las tareas exactamente. Sin la repartición estricta de estas entre y con las organizaciones coparticipes, que supuestamente son las encargadas de ejecutar proyectos particularmente de desarrollo, puede darse que PROBONA desplace la atención y sus recursos del mandato principal del Programa, que a pesar de todo sigue siendo la conservación de BNA, a otros rubros. Porque si no es PROBONA que enfatice el aspecto de la conservación de manera sobreproporcional, ¿quién más sería?** En Ecuador, la participación de PROBONA en la elaboración de la parte ambiental del Plan Nacional de Desarrollo Social y de un concepto general de educación ambiental (ahora plenamente entregado a UICN-Sur) absorbió capacidad valiosa en actividades que, aun siendo importante para el Programa, no era tarea prioritaria.
- C2-7 **En cuanto a la práctica, hemos observado que en varias oportunidades dio la impresión de que predomina la intención de conservar especies específicas (sobre todo forestales) en vez de habitats enteros o sea un conjunto de especies que abarca el mundo de los microorganismos hasta especies de árbol gigante. Esto explica también el concepto desarrollista y no conservacionista en la afirmación de "bosque o árbol sobremaduro".** || OR
- C2-8 **Uno de los instrumentos más efectivos para lograr la conservación de habitats es el plan de manejo con zonificación que incluye también áreas intangibles.** OR ->
- C2-9 **Percibimos que en algunos casos la entrega de servicios a través de terceros o el rol de facilitadores fue interpretado de tal manera que se dio una excesiva delegación de funciones y definiciones conceptuales y metodológicas.**
- C2-10 **Reconocimos una necesidad mayor que la identificada al inicio del Programa para la investigación para sentar mejores bases de información y conocimientos sobre BNA y comunidades relacionadas. Suponemos que no se ha aprovechado al máximo la información existente y no se han definido las necesidades óptimas de información.**
- C2-11 **Los aspectos de crecimiento poblacional y migraciones no reciben la debida atención de parte de PROBONA.**
- C2-12 **Mejoras en la productividad de la ganadería dentro y fuera del BNA no aportará a disminuir la amenaza creciente que parte de este sector hacia los bosques.** OR
- C2-13 **En cuanto a la adecuación del número de actividades del Programa da la impresión que las pretensiones y la carga de trabajo para los equipos nacionales han sido excesivas y que se dio un activismo malsano en vista de las necesidades elevadas para conceptualizar, iniciar y seguir actividades pilotos.**
- R2-1 **Mantener y fortalecer el carácter regional, más aun si se aspira la expansión a otro(s) país(es), a nivel de enlace político-institucional, conceptos generales y de intercambio de experiencias, y prever con recursos suficientes un papel más iniciativo y activo y de entrega de insumos y transferencia de experiencias de las dos organizaciones co-ejecutoras IC e UICN.**
- R2-2 **Seguir permitiendo enfoques nacionales para mayores detalles de acciones y procesos como por ejemplo de planificación.**

- R2-3 **Revisar el contenido, la estructura lógica y la formulación de finalidad, objetivos y metas, aun más allá de lo que se hizo en la evaluación interna, tomando en consideración realísticamente la dinámica de cambio del BNA y los factores endógenos y exógenos que influyen sobre dicha dinámica.**
- R2-4 **Revisar la definición y delimitación de BNA, aparte del aspecto ecológico, por razones de capacidad operativa (básicamente en Ecuador) y de biodiversidad (tamaño mínimo versus variedad en especies en Bolivia).**
- R2-5 **Enfatizar más el aspecto de la conservación en las contribuciones de PROBONA repartiendo más claramente las tareas y el financiamiento entre el Programa y organizaciones coparticipes, siendo esto necesario debido a los recursos limitados del Programa y con miras a la replicación masiva de actividades a partir de la fase siguiente y a la expansión. Implica también apoyar sobre todo a organizaciones de desarrollo con su propia capacidad instalada y suficiente.**
- R2-6 **Definir para propósitos de replicabilidad algunas actividades claves de desarrollo económico, cuyo apoyo forme parte de la estrategia de aproximación sucesiva para: (a) fortalecer la confianza de las comunidades en la ONG asociada al Programa por la cual están atendidas (de ser necesario) y (b) para negociar proyectos de desarrollo a cambio de actividades de conservación ( aplicando una estrategia de trueque "desarrollo por conservación" donde sea posible). Otra posibilidad es que el Programa se asegure, en el transcurso de la selección de áreas de trabajo, que haya la presencia de una ONG fuerte con suficientes recursos para la parte de las actividades de desarrollo.**
- R2-7 **Aplicar consecuentemente el enfoque ecosistémico borrando términos como "bosques o árboles sobremaduros" del contexto de PROBONA.**
- R2-8 **Darle la prioridad debida al plan de manejo con zonificación e implementación de las más variadas estrategias de conservación.** →
- R2-9 **Revisar los aspectos del rol de facilitadores y delegación de tareas.**
- R2-10 **Examinar más detenidamente las necesidades de información (relación con actividades concretas y/o indicadores de éxito) y el grado de profundización de las investigaciones. Esta revisión está relacionada también con el espectro de acciones diferentes y la delimitación geográfica del BNA explicado en otro contexto de este informe.**
- R2-11 **Buscar enfoques diferentes respecto a la ganadería y los BNA con los objetivos de un desplazamiento de la ganadería de los bosques y la reducción del área para uso pecuario a largo plazo.**
- R2-12 **Priorizar y reducir las actividades piloto diferentes para que se de un seguimiento adecuado por parte de los equipos nacionales de PROBONA; reservarse en la incorporación de nuevas áreas; planificar debidamente las actividades en función del tiempo y de los fondos requeridos.**
- R2-13 **Sistematizar inmediatamente las experiencias en los dos países para elaborar una estrategia de replicabilidad.**

### **3. Logros e instrumentos creados**

- C3-1 **Los logros principales del Programa se refieren básicamente a capacidades instaladas, investigaciones realizadas y organizaciones fortalecidas.**
- C3-2 **Los avances más destacados y reconocidos por su alta calidad se dieron en el fortalecimiento de las bases de información y conocimientos sobre los BNA.**

- C3-3 En general, hemos observado, aunque de manera inicial, un **cambio de actitud sobre el manejo de recursos naturales y manejo de la biodiversidad**, y que los planes están propiciando el rescate y fortalecimiento de **prácticas y costumbres campesinas y nativas** que contribuyen al desarrollo de una cultura forestal y conservacionista. Asimismo, si observamos una **efectividad inicial** cuya potencialidad aun depende de las próximas acciones. Por la orientación largoplacista **no es posible ver impactos todavía**.
- C3-4 Se destacan también los avances en la revalorización cultural de la tradiciones que tienen que ver con el manejo del bosque (estudios de relación bosque - comunidad en Bolivia de los que se desprenden reglamentos de uso, cerámica, ceramica y participación de mujeres en proyectos de ecoturismo en Ecuador).
- C3-5 La **ejecución financiera** del Programa ascendió a un **60%** (unos 2.3 Mio USD) con una pro rata temporis de 75%, existiendo una diferencia notable entre los dos países (Bolivia 42%, Ecuador 84%), que se explica por enfoques muy diferentes respecto a la inversión.
- C3-6 **PROBONA-Bolivia:** Considerando el enfoque general, el hecho de una política de gastos prudente con una ejecución financiera de unos 700'000 USD de fondos COSUDE y varios otros factores y hechos se evalúa la **relación costo-beneficio** de la ejecución del Programa hasta ahora como **adecuada**.
- C3-6 **PROBONA-Ecuador:** Considerando el enfoque general del Programa en Ecuador que entró con mucho más impulso a la cooperación con terceros, los gastos realizados de unos 1'430'000 USD de fondos COSUDE y otros elementos se evalúa la **relación costo-beneficio** de la ejecución del Programa en Ecuador **en términos generales y con la expectativa de una mayor aplicación práctica y replicación inminente como adecuada**, aunque con cierta desproporción hacia publicaciones de alta calidad, superando las necesidades inmediatas del Programa.
- C3-8 En **siete casos ejemplares de acciones demostrativas** fueron analizados sostenibilidad, replicabilidad y economía. Su selección y consideración se basó en la observación de aspectos que todavía **requieren de un análisis más profundo de parte de PROBONA** y no corresponden a un surtido representativo de acciones del Programa.
- C3-9 En resumen estos aspectos se refieren (a) al **papel** que jugó PROBONA en la selección y en el diseño de la acción (carpintería, piscicultura, forraje), (b) a los **efectos directos e indirectos** de las acciones sobre los BNA (carpintería, forraje), que en parte pueden ser contraproducentes, (c) a las **dimensiones financieras** (plan de manejo forestal, bromelias, ecoturismo), que en algunos casos son cuestionadas para la replicabilidad, (d) a la **contribución real para la sostenibilidad** (bromelias) y (e) a la **creación de circuitos locales** (sostenibilidad; entrega gratis o venta de productos de viveros).
- C3-10 La **difusión de resultados de las investigaciones** a nivel de círculos especializados ha sido efectiva en ambos países y con efectos positivos. Consideramos necesario promover estos resultados entre los campesinos y nativos aprovechando de su participación real en investigaciones.
- R3-1 Las experiencias y lecciones aprendidas en los siete casos ejemplares expuestos, dan lugar a que PROBONA haga un **análisis aun más profundo y crítico de ciertas actividades pilotos** que se realizaron hasta ahora, con anticipación a su lanzamiento, y bajo los criterios de sostenibilidad, replicabilidad, replicación masiva y economía.
- R3-2 Por el carácter largoplacista de muchas actividades relacionadas con la conservación del Bosque y el fortalecimiento de la confianza y disponibilidad de cooperación de las

comunidades, el Programa debe velar más estrictamente por **tres acciones básicas en cada comunidad**: (1) arranque inmediato con resultados y efectos a corto plazo, (2) **montaje con resultados a mediano plazo** y (3) **actividades iniciadas lo más pronto posible, pero con resultados, efectos e impactos a largo plazo solamente**; en este cabe la mayoría de las actividades forestales.

- R3-3 En general sugerimos que no se de el **uso de créditos o de fondos no reembolsables para proyectos productivos, de largo plazo y que quieran ser replicadas fuertemente**, en caso contrario que se otorguen con la debida precaución, y nunca sin escenario de salida del crédito y del autofinanciamiento definido para acciones demostrativas.
- R3-4 Centrar más los esfuerzos en planes de manejo **Integral**, con zonificaciones fuera y dentro de los BNA para la siguiente fase.
- R3-5 **Continuar la investigación**, priorizando estrictamente los temas que tienen que ver con el ensayo de modelos, y que tenga un **carácter aplicado y efectivamente participativo**.

#### 4. Marco organizativo

- C4-1 Para este tipo innovador de programa y por su articulación de conservación y desarrollo, la **co-ejecución** entre las dos organizaciones IC y UICN, con las experiencias correspondientes y complementarias, es y sigue siendo apreciado como una **opción válida**.
- C4-2 El propósito y la expectativa de tal co-ejecución es que haya un **liderazgo, una dirección conceptual y metodológica**, y que gracias a esta experiencia y su transferencia al Programa, éste pueda arrancar con un fondo sólido de acciones por lo menos parcialmente validadas, ganar tiempo en su establecimiento e implementar con más certeza acciones.
- C4-3 El concepto de co-ejecución materializado por IC y UICN en el transcurso de la fase de lanzamiento de PROBONA ha contemplado de **manera insuficiente la noción de asesoría en el sentido de aportar ex ante insumos conceptuales y metodológicos**. Esto impactó en deficiencias en la coherencia regional de algunos enfoques y acciones. Parece que el **papel de facilitador** fue interpretado más como de proporcionar el marco administrativo y organizativo y de control y supervisión que de dirección conceptual (véase también C2-9).  
Tomando en conjunto los **aportes de ambas instituciones, estos han sido más sobre elementos** (respecto a concepto, metodología, tecnologías) que **sobre una visión orgánica y de conjunto de un programa regional**.
- C4-4 Los acuerdos respecto a funciones y tareas a nivel de las co-ejecutoras **no prevían ni suficientes fondos ni recursos humanos al respecto**; al iniciar el Programa no hubo por ejemplo talleres de concertación conceptual. Quedó abierto hasta que grado IC y UICN realmente tenían expertos disponibles para estas funciones en aquel tiempo (estimadas por nosotros de absorber una persona por organización casi a tiempo completo durante los primeros meses). No se cuestiona el desempeño valioso y apoyo intensivo dentro de las posibilidades dadas de ambos responsables de las co-ejecutoras en Suiza, a quienes les fue imposible dedicar más tiempo a PROBONA por sus múltiples funciones.
- C4-5 A Intercooperation, el primus inter pares, le hubiera tocado ejercer un **liderazgo más decisivo**, para lo cual definitivamente la capacidad en recursos humanos hubiera tenido que ser mayor y con presencia mucho más permanente en Quito o La Paz desde el comienzo del Programa.

- C4-6** **Apreciamos que aun así el Programa mostró una estabilidad niveladora buena en el sentido de que, gracias al personal de mucha experiencia y continuidad en todos los niveles, incluyendo organizaciones coparticipes, la ejecución "física" fue impresionante y el nivel de calidad alto en la mayoría de las actividades realizadas.**
- C4-7** **Percebimos la estructura organizativa actual de co-ejecución tanto en Suiza, en la región, como en cada país sobrecargada e innecesariamente complicada. Esta estructura dificulta la unidad de gestión y los flujos de información, y crea complicaciones administrativas y de relaciones de mando, siendo la coordinación y comunicación todavía vagamente definidas y dejando además muchos vacíos (Bolivia).**
- C4-8** **La entrega política de los dos Gobiernos respecto a la finalidad de PROBONA es incipiente, y proximately no se esperan cambios de consideración por la escasez de recursos y prioridades en el campo del desarrollo económico y no tanto de conservación de los recursos naturales.**
- C4-9** **La traslado de la gestión del Programa a entes nacionales, quedando IC y UICN en función de promotores-animadores, es apreciado no realista por lo dicho en C4-8 y además por el carácter centralista y la poca estabilidad institucional y de personal de estos entes.**
- C4-10** **Existe una coyuntura favorable para el fortalecimiento de Instituciones públicas locales por las nuevas leyes respectivas (Bolivia).**
- C4-11** **La sostenibilidad Institucional a largo plazo no se da tanto a nivel de las ONGs que al igual que el Programa son estructuras "artificiales" y transitorias por depender de financiamientos externos, sino que al nivel meta respectivo que son las comunidades, sus organizaciones de segundo grado e instituciones públicas locales.**
- R4-1** **IC debe de desempeñar un liderazgo más decisivo en PROBONA, responsabilizarse de insumos conceptuales etc. de antemano y de una transferencia de experiencias más sustancial, y establecer una coherencia regional necesaria más obvia.**
- R4-2** **Simplificar y volver más operacional la forma organizativa a nivel de las co-ejecutoras:**
- Reducir en Suiza la comunicación de COSUDE respecto al Programa a IC, aboliendo el Comité Interinstitucional poco efectivo hasta la fecha;
  - Establecer el contrato de cooperación entre IC y UICN a nivel regional únicamente (IC Quito, UICN-Sur)
  - Vincular la sede mundial de UICN con el Programa, además de lo actual (administración, seguimiento), para fines de apoyo conceptual y técnico, y a pedido de UICN-Sur que de su parte cumple con las funciones atribuidas por IC-Quito.
- R4-3** **IC debe de determinar las necesidades de recursos humanos y financieros para cumplir con una función más integral de facilitadores (IC y UICN).**
- R4-4** **IC debe de definir detalladamente los términos de referencia de UICN, especificando entre otros que dicho contrato es para la entrega de servicios y la participación en la gestión y conceptualización del Programa Regional y no solo para asuntos administrativos y de seguimiento.**
- R4-5** **Completar la co-ejecución con un coordinador regional (o por ej. aumentar la disponibilidad del representante forestal de IC de un 30% actual o de UICN (20%) a más del 60% en el promedio anual) para sistematizar las experiencias, retroalimentar la práctica y cumplir con las demás tareas pendientes (dirección, evaluación, networking, prepara-**

ción y dirección de la replicación (en términos generales, pautas para ambos países) y de la expansión a otro(s) país(es).

- R4-6 **Priorizar los niveles locales**, principalmente los municipios en Bolivia y parroquias en Ecuador, y cuando corresponda provincias, por ser los entes más cercanos a los bosques nativos andinos y comunidades, de mayor estabilidad, y que garantizan mejor continuidad de las acciones.
- R4-7 **Aprovechar de coyunturas legislativas favorables** (leyes que tendrán por efecto que los niveles públicos inferiores dispongan de más dinero), y buscar maneras de **Incorporar municipalidades** en la ejecución de proyectos o sea en la entrega de servicios. La tarea difícil estará en evitar la utilización política por fuerzas de poder local que no actúen en bien del BNA y de la comunidad entera.
- R4-8 **Fortalecer los esfuerzos** de las organizaciones copartícipes para lograr la **sostenibilidad institucional a nivel local**.
- R4-9 Esto requiere de un enfoque de entrega de servicios a través de estas ONGs con un **escenario de doble retiro**: primero el retiro de parte de las ONGs de las comunidades y organizaciones de segundo grado, dejándolas idealmente en un estado de autogestión sostenible (recursos humanos, generación de ingresos/fondos; requiere de una concertación con las intenciones respectivas de las ONGs), y - segundo - de parte de PROBONA de las ONGs.
- R4-10 **Complementar** los equipos nacionales con **personas dedicadas al apoyo y a la asesoría gerencial** de las instancias copartícipes para la organización práctica de la replicación de acciones.
- R4-11 Poner más **énfasis** en la cooperación con **ONGs** que tengan una **cobertura más amplia**, preferible provincial o nacional.

## 5. Planificación, evaluación

- C5-1 El Programa recién ha empezado a elaborar un **sistema de seguimiento y evaluación interna**. Por su carácter piloto, la importancia de la validación de modelos y la necesidad de orientar la investigación, diagnósticos y la descripción de la situación de partida (indicadores para la posterior identificación y medición de impactos), este programa debería de tener un sistema instalado y funcionando desde su comienzo.
- C5-2 Apreciamos que la Evaluación Interna **no constituye estrictamente un ejercicio de evaluación integral**. Lo anteriormente señalado explica esta situación y parte importante de los talleres y su preparación fue destinada a subsanar los errores por no contar con un sistema de seguimiento y a elaborar a posteriori indicadores para resultados, criterios de verificación, supuestos o riesgos.
- R5-1 **Prestarle la debida atención** al proceso entrante de **planificación y negociación** con contrapartes privadas y estatales
- R5-2 **Finalizar la elaboración e instalar antes de entrar a la fase siguiente el sistema de seguimiento y evaluación interna** conforme a los objetivos revisados y apoyados en la sistematización de las experiencias en los dos países.

## 6. Orientación futura - recomendaciones

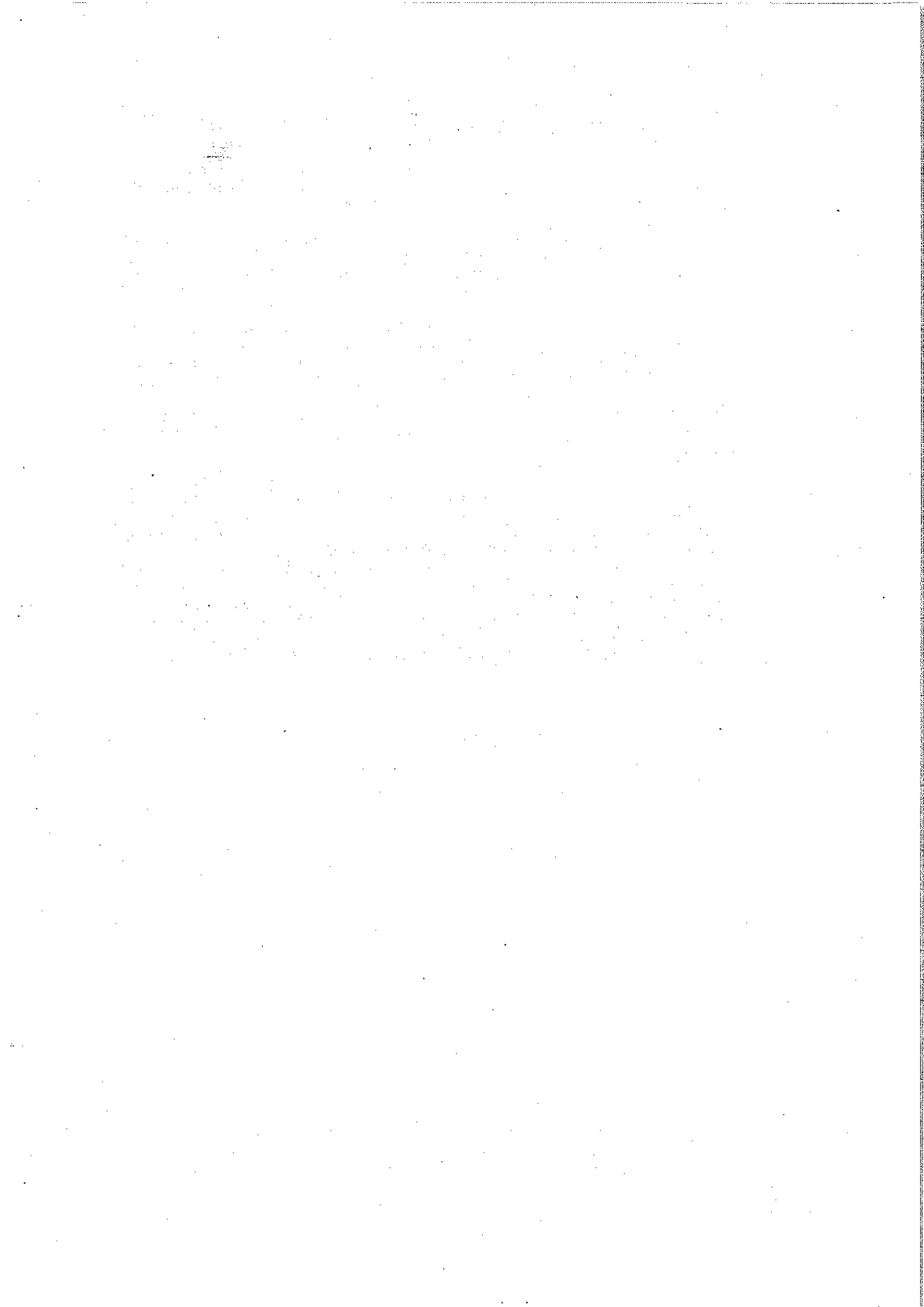
- C6-1 La **problemática del BNA**, su desplazamiento y desaparición gradual y la pérdida acelerada de su biodiversidad, sigue siendo la misma como en la fase de identificación del Programa, más bien **se agudiza** con cada año más que pase sin medidas drásticas y sostenibles para su conservación y uso adecuado. En términos generales, la **orientación del Programa enfoca esta problemática de manera adecuada**, tratando de encontrar **soluciones pragmáticas y conformes** a las necesidades de la población en las áreas de influencia del BNA y al mismo tiempo a los criterios de la organización financiadora COSUDE.
- C6-2 Considerando el mandato principal de **PROBONA**, la conservación, y la repartición de trabajo entre organizaciones conservacionistas y desarrollistas, este **concentró sus esfuerzos en la segunda fase en asuntos de desarrollo**.
- C6-3 Los **objetivos generales y las metas** para la fase en curso han sido muy **ambiciosos y no reflejan** adecuadamente las potencialidades y limitaciones dadas por el **marco financiero del Programa**.
- C6-4 Los **objetivos generales** en su contenido son **sencillos**, aportan pocos nuevos elementos comparados con la finalidad y son poco **expresivos** en relación a lo prolijo y diversificado del Programa.
- C6-5 Las **intenciones expresadas** en discusiones por parte de los involucrados y en los documentos respecto a la importancia y el peso de la valoración de enfoques y acciones demostrativas en la **tercera fase** indican de que esta vaya a tener **carácter piloto** siempre y que la replicación masiva se de posteriormente.
- C6-6 El **proceso de planificación de PROBONA** para la fase de lanzamiento fue **de arriba hacia abajo**, hecho que empezó a cambiarse con los trabajos en los planes operativos anuales de las coordinaciones nacionales.
- C6-7 La aplicación de un **enfoque regional** para PROBONA es sumamente **exigente** y por esto requiere de una capacidad de coordinación mucho mayor de la que había hasta ahora.
- R6-1 **Mantener la orientación básica** del Programa global y para la tercera fase. Responder al proceso de deterioro acelerado del BNA con la **priorización decidida de acciones de campo**, replicadas y de impactos sustanciales.
- R6-2 Dirigir **más la atención** a aspectos de **conservación** y buscar maneras de incorporarlo en los contactos de las organizaciones de apoyo al desarrollo.
- R6-3 La formulación de los **objetivos y metas** debe de relacionarse estrechamente con el **marco financiero global del Programa**.
- R6-4 Los **objetivos generales** del Programa deben reflejar mejor la **amplia gama de enfoques y áreas de acción**.
- R6-5 **Diferenciar más claramente los objetivos y metas e alcanzar en la tercera fase** de aquellos del Programa global, dándoles un contenido concreto y delimitado.
- R6-6 Prever una **parte considerable** de ejecución práctica en el campo y **replicación masiva** de acciones en la tercera fase.
- R6-7 **Reorientar la modalidad de intervención** del Programa dándole más énfasis a la planificación de base (no desde arriba) para señalar responsabilidades de las instituciones contrapartes y de PROBONA a nivel de ejecución, fondos y personal. Aprove-



char de las capacidades organizativas instaladas y del tiempo disponible para llevar a cabo un proceso de planificación más iterativo.

- R6-8 En vista de la planificación de la replicación de acciones y de una expansión del Programa a otro(s) país(es) el nivel regional requiere de un fortalecimiento personal-técnico, preferiblemente en forma de un coordinador regional.
- R6-9 Ampliar el Programa a países vecinos con la debida precaución y después de una validación más avanzada de enfoques y modelos/propuestas principales y una consolidación operativa incluyendo experiencias respecto a la replicación en Bolivia y Ecuador.
- R6-10 Por el costo adicional de una expansión y la expectativa de que los presupuestos anuales no van a ser mucho mayores que los actuales, opinamos que **no es conveniente ni factible una expansión operativa al Perú en la tercera fase**. La situación se volvería diferente, si IC y UICN logran recaudar fondos adicionales de consideración.
- R6-11 Viendo la **necesidad de actuar rápidamente** ante la destrucción galopante de los BNA también en el Perú, pensamos que PROBONA tiene una "obligación moral" de investigar posibilidades para divulgar su idea. Como un camino posible **recomendamos**, paralelamente a la entrada de la tercera fase en Bolivia y Ecuador, lanzar en Perú una fase de **identificación** de áreas de trabajo y organizaciones contrapartes para (a) la instalación de un programa similar, pero con financiamiento de otras fuentes que no sean de COSUDE (salvo si COSUDE tuviera recursos adicionales para la ejecución), o, más adelante, para (b) basar en esta una futura expansión del Programa mismo. Consideramos factible sentar las bases necesarias con la elaboración de un documento de base que pueda servir para la "venta" de la idea de un PROBONA en Perú a organizaciones financieras internacionales interesadas. Según nuestra calculación alcanzaría un presupuesto inferior a unos USD 100.000.- (fondos COSUDE incluyendo los de contrapartes), estableciendo la capacidad técnica externa al Programa, pero con estrecha colaboración con la coordinación regional, aprovechando así de lleno de las experiencias del Programa.

\*\*\*



# 1. Introducción

## 1.1 Observaciones introductorias, términos de referencia

La Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) está financiando desde 1992 el Programa Regional de Conservación de Bosques Nativos Andinos en Bolivia y Ecuador (PROBONA, Programa o en breve P-R). Durante una **primera fase de identificación** (1992-1993) se elaboró un concepto general y se diseñaron las líneas de acción principales. La ejecución propia del Programa se inició con una **segunda fase de "lanzamiento"** en agosto 1993. La terminación de esta fase, inicialmente prevista para diciembre 1996, se está prorrogando probablemente sin cambios presupuestarios hasta junio 1997.

En vista de la preparación de una probable **tercera fase de "ejecución"**, el Programa llevó a cabo una **evaluación interna** entre abril y agosto 1996 tanto a nivel regional como nacional. Para obtener una visión más general y desde fuera sobre los logros y la organización del Programa, COSUDE consideró conveniente complementar la revisión interna con una **evaluación externa**. La misión in situ de esta tuvo lugar en septiembre 1996.

La **evaluación interna** procuraría un cuadro detallado de los logros cuantitativos y cualitativos del Programa en base a criterios de éxito e indicadores identificados durante el proceso. Además presentaría una apreciación interna de la situación organizativa, de aspectos específicos de las acciones principales y de las condiciones generales, en las cuales está enmarcado el Programa, así como una propuesta para un sistema de monitoreo y evaluación y elementos para una tercera fase.

A la **evaluación externa** le corresponde concentrarse en las líneas y asuntos más generales del Programa, apreciando lo que se ha alcanzado y como se ha realizado (marco institucional, instrumentos), así como dar elementos para la orientación futura del Programa.

El énfasis está en una apreciación evaluativa de los progresos y problemas de PROBONA desde 1993 más que en una visión externa como medida de acompañamiento de la evaluación interna solamente. Sin embargo, la evaluación externa no debe de sobreponerse a la evaluación interna, sino que más bien completarla en asuntos que se les puedan escapar a veces a las instancias internas al Programa.

Los **objetivos generales** de la evaluación externa son (términos de referencia, Apéndice 1):

- Apreciar de manera global el **enfoque** general, los **logros**, fuertes y debilidades de PROBONA bajo el aspecto de la relevancia de lo planeado, de lo realizado y de la sostenibilidad.
- Apreciar el **marco institucional** del Programa y la entrega y contribuciones de las contrapartes nacionales y locales.
- Contribución con elementos para la definición de la **orientación futura** del Programa.

La misión tuvo lugar en un ambiente de mutua confianza y franqueza. El Equipo Evaluador quiere reiterar el agradecimiento a todos los integrantes de PROBONA por su apoyo, la eficiente cooperación, la valiosa documentación y la hospitalidad prestados durante toda nuestra estadía.

Después de los capítulos usuales de introducción, la **estructura del informe** se orienta en los tópicos dados por los términos de referencia en el primer nivel y por los dos países en el segundo nivel.

**Este informe** formará parte de las bases principales para las personas que finalmente tomarán la decisión sobre el seguimiento del Programa y **refleja la opinión del Equipo Evaluador únicamente**, que no coincide necesariamente con la opinión de IC, UICN o COSUDE.

## 1.2 PROBONA en breve

La finalidad formulada en los documentos específicos de PROBONA es contribuir a la conservación y al uso adecuado del bosque nativo andino (BNA) en Bolivia (P-B) y Ecuador (P-E), dentro de un lapso/periodo de tiempo de 12 a 15 años, estabilizando su superficie y recuperando la diversidad y la calidad de los bosques degradados.

Las cuatro líneas de acción del Programa son:

- el desarrollo de proyectos demostrativos en el campo
- el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes
- la revisión de la legislación y de los reglamentos, y
- la coordinación regional para la divulgación de las experiencias adquiridas.

Para esta fase las actividades se concentraron en:

- la instalación física del Programa y la formación personal de los dos equipos nacionales (= Coordinaciones Nacionales).
- la revisión y profundización del marco conceptual y de la metodología.
- la selección de organizaciones e instituciones colaboradoras en áreas representativas de trabajo.
- la elaboración de inventarios y estudios de base y de diagnósticos comunales para mejorar la reducida base de conocimientos sobre los BNA y todo lo que los rodea, y
- publicaciones para difusión de la problemática de los BNA.

Con carácter experimental, de sondeo y de validación de enfoques, metodologías, modelos y propuestas de trabajo, se dio inicio gradualmente en 1994 y con un desempeño más fuerte en 1996:

- acciones/proyectos prácticos en el campo (acciones demostrativas, cursos de capacitación).

En Bolivia se está trabajando en 7 „bosques“ (áreas, comunidades) y se está preparando la entrada a otros dos. En Ecuador el Programa se dirige a 8 „bosques“.

El Programa comenzó en ambos países en agosto 1993, con la contratación del Coordinador Nacional. En el momento de la Evaluación Externa el Programa acaba de terminar su tercer año de ejecución, lo que corresponde a un pro rata temporis de tres cuartos de esta fase de lanzamiento, en curso.

La ejecución del Programa fue entregada a las agencias Intercooperation (IC) y Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) que cooperan con entidades locales en ambos países. Se optó por esta co-ejecución para aprovechar de la amplia y complementaria experiencia de ambas organizaciones y para asegurar la coherencia entre desarrollo rural y conservación respectivamente.

Los recursos humanos disponibles por PROBONA en el nivel de la co-ejecución IC/UICN ascienden a cuatro personas a tiempo parcial (5-25%, entre Suiza y Quito) sumando así hasta casi un puesto de trabajo a tiempo completo, y un total de seis personas a tiempo completo en las dos ternas de las Coordinaciones Nacionales.

Las entes co-ejecutoras tienen asignadas en sus respectivas sedes en Suiza una persona cada una a tiempo parcial (con aprox. el 5 y el 10%) para darle seguimiento (básicamente administrativo) al Programa. A finales de 1995 cada una de estas entes instaló una persona a tiempo parcial en Quito. Juntos con el representante de COSUDE/SeSeMA, ellos forman el Comité Directivo Institucional en Suiza.

El PROBONA Bolivia dispone de una coordinadora nacional (Antonietta Noll Hinostroza, ing. forestal, desde Julio 1996; el coordinador anterior, Gonzalo Flores, sociólogo, dirigió el P-B desde el comienzo y salió en Julio 1996), un especialista forestal (Ivan G. Morales Kreuzer, ing. fore

stal, desde 1993) y un especialista social (Arturo D. Villanueva I., master en Ciencias Sociales, desde 1993).

En el **PROBONA Ecuador** trabajan un coordinador nacional (Xavier Izko, antropólogo, desde 1993), un especialista forestal (Abel Tovar, ing. forestal, desde 1993) y un especialista social (Juan Martínez, licenciado en ciencias sociales, desde 1993).

El presupuesto de COSUDE para este Programa asciende a un total de 4.77 millones de francos suizos (unos 4 Mio USD), incluyendo la fase de identificación (200'000.- CHF). Los fondos fueron puestos a disposición en el marco de un crédito destinado al financiamiento de programas de protección global del medio ambiente (Crédito Medio Ambiente, CMA). Cabe enfatizar que según la intención del Parlamento Suizo y los criterios correspondientes, estos fondos deben enfocarse prioritariamente a actividades de conservación y protección, en este caso de la biodiversidad, y no usarlos principalmente como fondos adicionales a la ayuda para el desarrollo rural. Para los presupuestos nacionales fueron establecidos hasta alrededor de 1.7 Mio USD cada uno, dejando abierta su repartición efectiva entre los países dentro del marco global al gasto real de las actividades realizadas. Hay aportes adicionales de otras organizaciones en efectivo y en especie.

La ejecución financiera hasta mediados de 1996 ascendió a unos 2.5 Mio USD lo que correspondió a un 60% del presupuesto de la Fase 2 (el valor pro rata temporis sería 75%). El P-B realizó aprox. el 42% del presupuesto nacional, el P-E aprox. el 84%.

### 1.3 Metodología

La Evaluación Externa de 1996 se caracteriza por la necesidad de revisar el enfoque, los logros y las estructuras organizativas de un programa de alcance regional en dos países con condiciones de base y avances en el programa bien diferentes en relativamente poco tiempo. Los objetivos y las metas por alcanzar del Programa fueron definidos de una manera general y pocas veces cuantificados. La estructuración por medio del marco lógico fue realizada recién durante la Evaluación Interna a mediados de 1996. Este hecho lleva a apreciar los logros más bien de una manera cualitativa y subjetiva, y permite solo en algunos casos un análisis empíricamente sostenible y objetivamente controlable sobre la implementación y los efectos alcanzados por el Programa.

La información necesaria está disponible parcialmente en forma de documentos internos, en su mayoría tiene que ser obtenida a través de entrevistas con las personas involucradas en las diferentes funciones. Sin embargo, las entrevistas implican un cierto riesgo de basarse demasiado en una sola fuente de información o en un solo método, lo que puede debilitar la validez y credibilidad de los hechos encontrados.

Por estas razones, un elemento metodológico importante para esta evaluación es la "Triangulación" según PATTON (1990, pág. 186ff). Triangulación quiere decir cruzar y combinar diferentes investigaciones parciales, métodos de investigación (como revisión de documentos, análisis estadísticos, entrevistas, observación participativa) y opiniones de varios interlocutores ("resource persons"), que a veces, además, tienen intereses diferentes sobre el mismo sujeto o la misma circunstancia.

La misión de 26 días en Bolivia/Ecuador fue iniciada, en parte antes de la estadía en los dos países, con la revisión de documentos (solicitudes de crédito, documentos e informes internos, informes anuales, informe de la Evaluación Interna 1996 etc., véase Apéndice 5).

Debido a la fase inicial en que se encuentra PROBONA y que ha sido relativamente corta en comparación con la orientación a largo plazo de su estrategia de protección medioambiental, sus medidas y su posible duración operativa (intenciones para 15 años) por un lado, y los limitantes de tiempo de la evaluación externa por otro lado, la labor evaluadora fue concentrada en la apreciación del enfoque en general, los logros, en el marco organizativo y en los rasgos principales de la implementación práctica del Programa, así como en su futura orientación. Esto se hizo de manera cualitativa más que basado en un juego de indicadores, como fuese desea-

ble desde el punto de vista científico.

En cuanto a la eficacia, aún cuando es temprano para observar impactos, sí hemos analizado los efectos que ya comienzan a darse; para ello hemos tomado muy en cuenta el enfoque de resultados del Programa frente a las condiciones socioeconómicas y organizativas de las comunidades y las regiones en el marco del país. Esto nos ha permitido analizar la pertinencia del Programa y hacer recomendaciones a distintos niveles, correspondientes a las estrategias de trabajo, así como el futuro del Programa.

Las entrevistas (semi-estructuradas en su gran mayoría, por haber trabajado también el método de hipótesis múltiples) se realizaron con personas clave de las comunidades beneficiarias, ONGs involucradas, instancias gubernamentales, con los equipos nacionales y representantes correspondientes de COSUDE, IC y UICN en La Paz, Quito y Berna (ver Apéndice 2 Itinerario y Personas encontradas en Bolivia y Ecuador).

Para recopilar información y percibir los primeros efectos del Programa se aplicaron ampliamente técnicas de la observación participativa y de campo tanto en las oficinas de los organismos involucrados como sobre todo en las giras de campo.

Aplicando un "enfoque T", principalmente en base al Informe Anual de 1995 y al de la Evaluación Interna de 1996, en un primer paso fue dada una apreciación general del conjunto de actividades y logros de PROBONA (barra horizontal del "T"). En un segundo paso, por los efectos potenciales y la significancia de líneas de acción, áreas de proyectos y actividades, el Equipo Evaluador realizó una selección de estos componentes para un análisis de más profundidad con entrevistas, revisión de documentos y productos prácticos, así como visitas a zonas rurales en ambos países (barra vertical del "T"). Cabe mencionar que solo por la difícil accesibilidad (en términos de tiempo a invertir) a las tantas áreas de acción de PROBONA tanto en Bolivia como en Ecuador, las localidades factibles para visitar tenían estrictamente seleccionadas.

En estos casos fue aplicada la técnica de "path-finding". Esta implica que, siguiendo los productos concretos como ser un curso o una publicación hasta llevarse a la práctica la aplicación de sus contenidos específicos, se investiga el uso y efecto práctico que le han podido tener los contenidos transferidos por PROBONA.

Las giras a las áreas de trabajo fueron seleccionadas por el equipo evaluador en base a los siguientes elementos o razones (véase mapas en G1 y G2 y fotos 1 a 8):

**Bolivia:**

- Paichanti: migrantes aymaras - relación con el bosque, introducción de la carpintería maderera, bosque en buen estado, cooperación avanzada con el Programa;
- El Palmar: a pesar de su reciente integración es interesante por la problemática de conservación/desarrollo, valoración de productos específicos de bosque (janchicoco, tucucó), amenazas extra-comunitarias y el manejo de distancia y difícil acceso por el terreno.

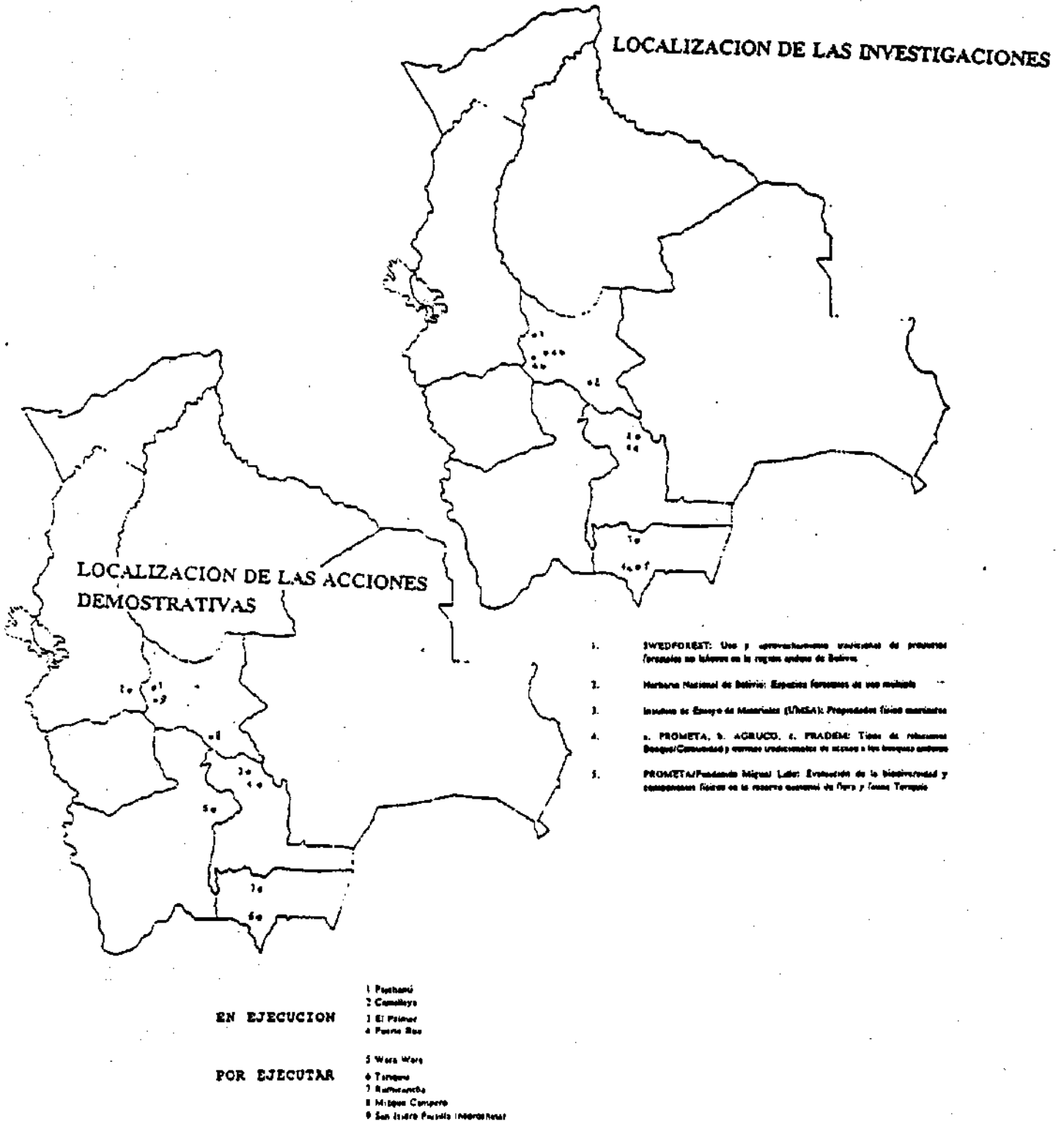
**Ecuador:**

- Aguarongo (y no TTP, Cerro Azul o Guayllabamba por no estar tan cerca de Quito) - fuertemente atendido mejor por oficina central y visitado con frecuencia por visitas/rondas de campesinos e indígenas, variedad de acciones, bosque > 3000 m;
- Huacamayos: variedad de actividades, ecoturismo, carta de acción desde hace tiempo, cuestión de la delimitación/altura mínima del BNA.

Los primeros resultados, conclusiones y recomendaciones fueron comunicados en una reunión de Rendición el 27.9.96 en Quito, donde participaron representantes de CORQUI, del IC y UICN y de la Coordinación Nacional de Bolivia (A. Noli) y de Ecuador (toda la terna).

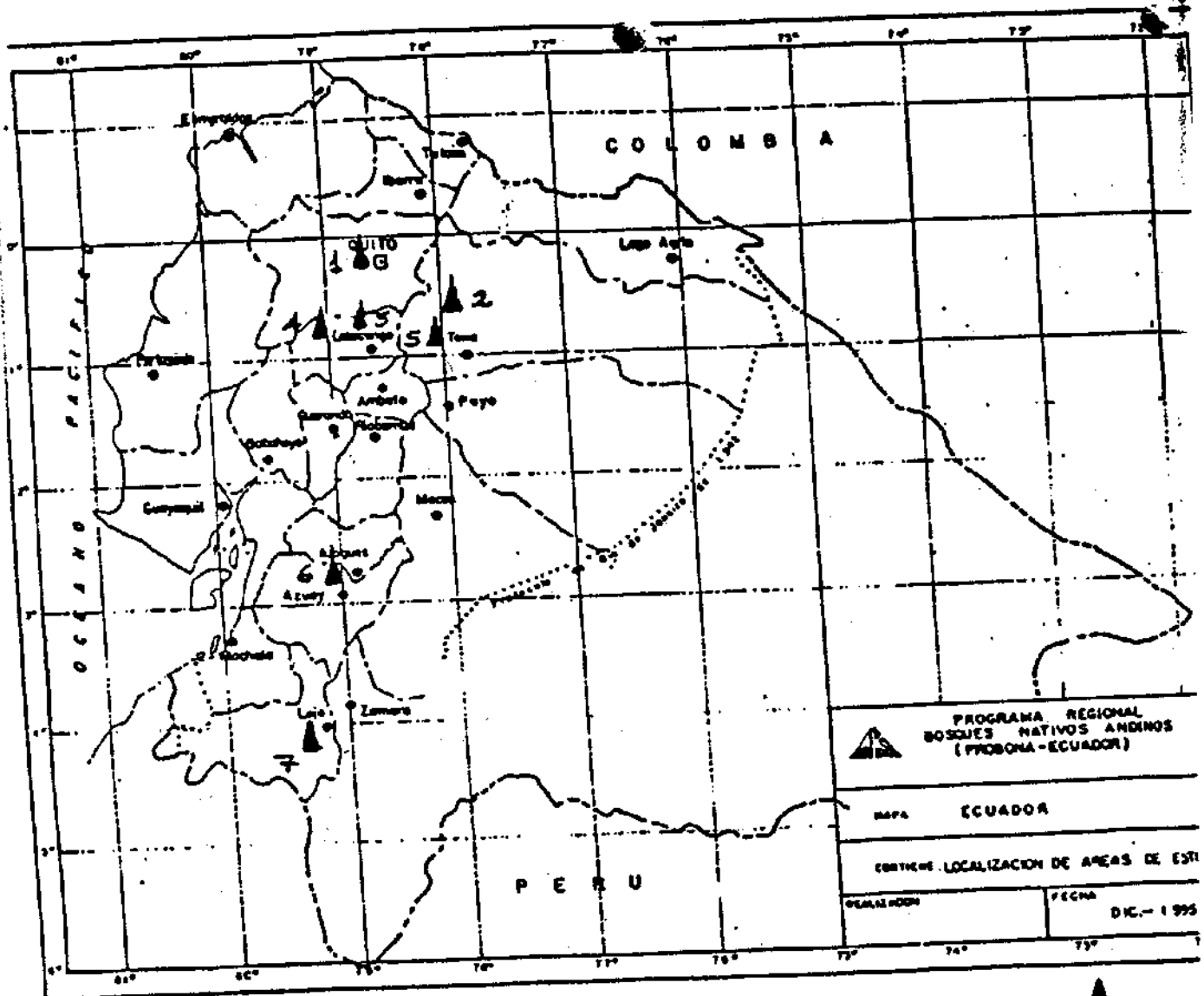
El equipo realizó todas las reuniones y giras juntos. Este Informe Final describe los resultados consensuales del Equipo Evaluador si no está comentado de otra manera.

Gráfico G1: Mapa con áreas de proyectos de PROBONA en Bolivia



Fuente: PROBONA: Informe Anual 1995

Gráfico G2: Mapa con áreas de proyectos de PROBONA en Ecuador



LEYENDA ▲

1. C. Alta Guayllabamba
2. Bermejo
3. Tanicuchi-Toacazo-Pastoc
4. Cerro Azul
5. Guacamayos
6. Aguarongo
7. Uritusinga

Fuente: PROBONA: Informe Anual 1995



**Foto 1: Pajchanti/Independencia, Bolivia: Residuos de bosque de nieblina con Podocarpus sp., Randia boliviana, Miconia sp. y Ainus acuminata**



**Foto 2: Pajchanti/Independencia, Bolivia: Vivero comunal**



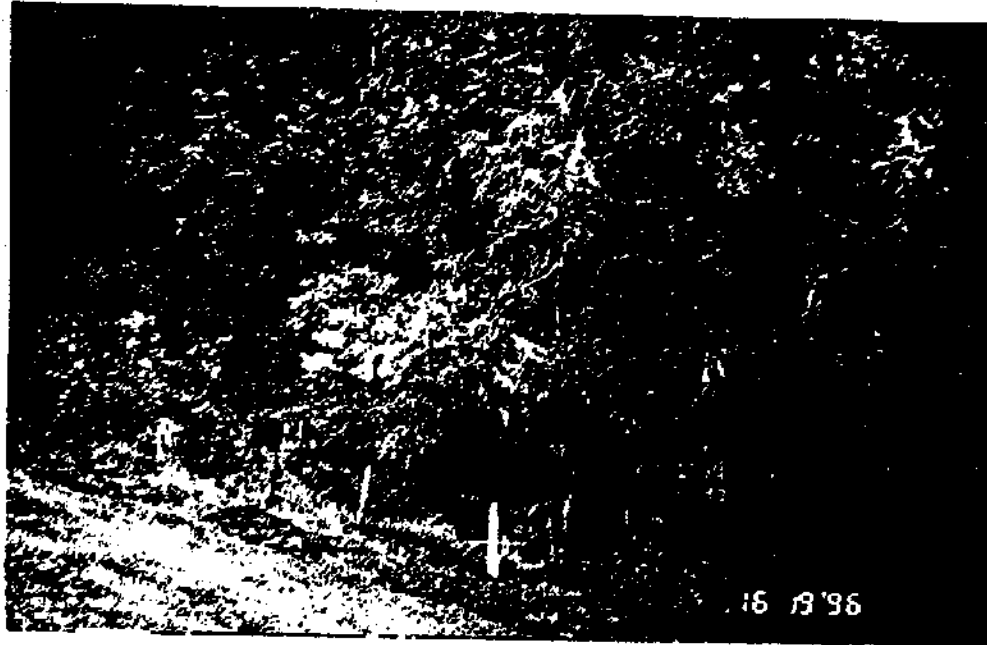
**Foto 3: El Palmar/Presto, Bolivia: Palmera janchicoco aislada (Parajubaea sp.) a 3000 m s.n.m.**



**Foto 4: El Palmar/Presto, Bolivia: Bosque de palmera janchicoco a 2700 m s.n.m.**



**Foto 5: Aguarongo/Cuenca: Protección de una fuente de agua en bosque húmedo secundario a 3050 m s.n.m.**



**Foto 6: Aguarongo/Cuenca: Parcela en trabajo de un carbonero en bosque húmedo secundario a 3050 m s.n.m.**





**Foto 7:**  
Bosque Aguarongo,  
Aliviar presiones sobre el  
BNA aumentando la  
productividad agrícola  
(proyecto de lombrisas)

**Foto 8:**  
Bosque Huacamayos, proyecto  
ecoturístico, protegiendo el  
patrimonio cultural (petroglifas)  
y bosques húmedos premontanos  
bajos a 800 m s.n.m

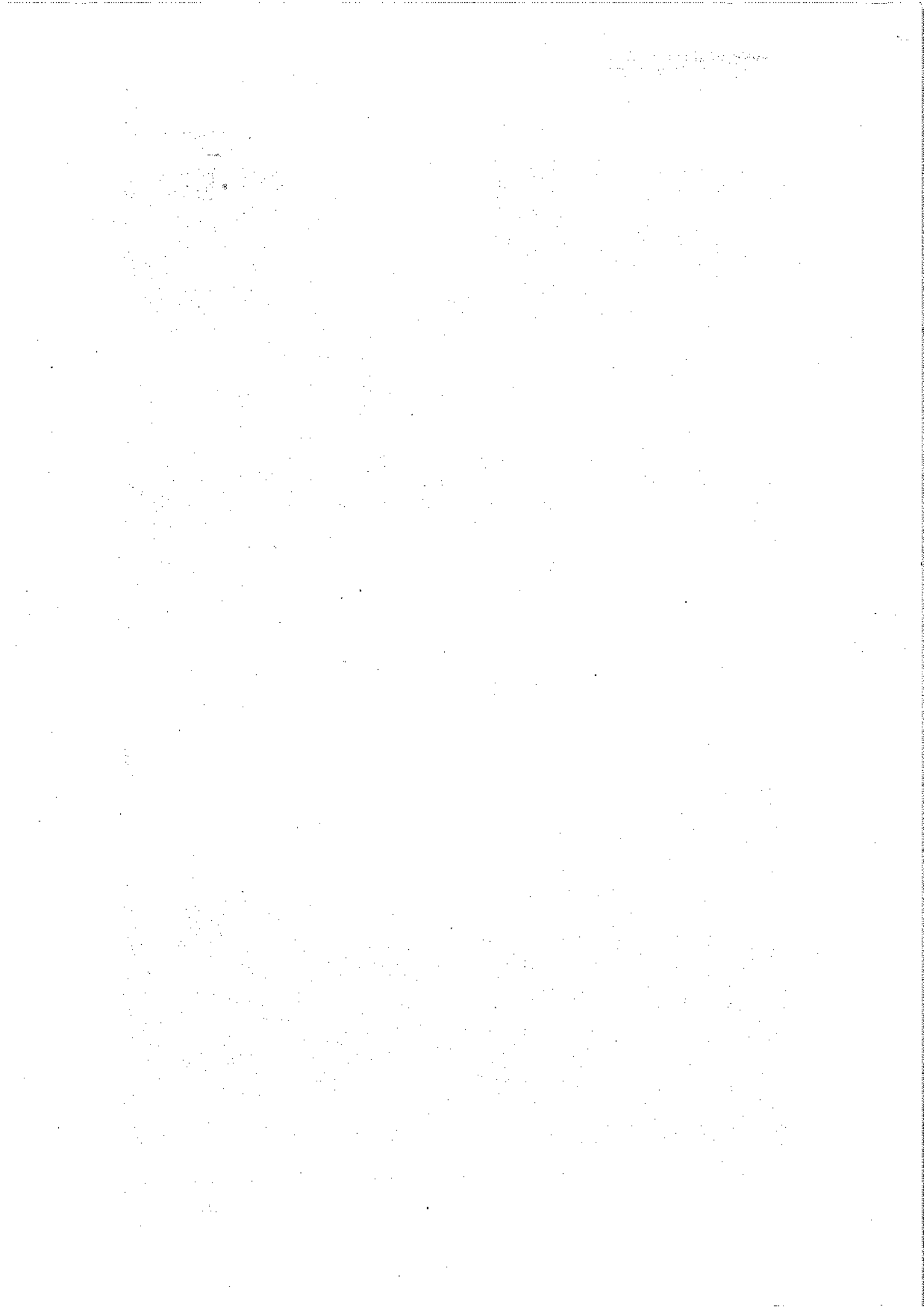


**Foto 9: El Equipo PROBONA-Bolivia con técnicos de ACLO y evaluadores**



**Foto 10: El equipo PROBONA-Ecuador con representantes de la comunidad y organizaciones locales y evaluadores**





## 2. Evaluación de los aspectos principales

### 2.1 Enfoque general y logros

#### 2.1.1 Marco de referencia

El objetivo principal del capítulo 2.1 es apreciar de manera general el enfoque global, los logros, fuertes y debilidades de PROBONA bajo el aspecto de la relevancia de lo planeado, de lo realizado y de la sostenibilidad.

El enfoque del Programa tiene que tomar en consideración una serie de factores que le dan un marco general de orientación básica y que definen el margen de acción, tanto a corto como a largo plazo. Entre estos factores se destacan:

- la finalidad del crédito otorgado por el (los) donante(s) y sus criterios (->2.1.1.1)
- el monto total y el plazo del (de los) financiamiento(s) para el Programa global de parte de COSUDE y de terceros (->2.1.1.2)
- las características físicas, sociales y económicas y la dinámica de cambios del sujeto meta, el Bosque Nativo Andino (->2.1.1.3)
- las condiciones socioeconómicas, socioculturales y políticas del ámbito (nacionales y locales) en el cual se pretende desarrollar el programa (->2.1.1.4).

Antes de hacer la apreciación del enfoque de PROBONA queremos describir, de manera resumida, estos factores así como su enfoque actual y objetivos. Estamos conscientes de que en la época en la cual surgió la idea y se inició la planificación del PROBONA (1991-1993), las informaciones y conocimientos sobre algunos factores, o partes de ellos, eran escasos o por lo menos no comparables con la situación mejorada en la actualidad.

#### 2.1.1.1 Finalidad global y criterios para el financiamiento del PROBONA

PROBONA nació como consecuencia de la discusión respecto a la biodiversidad alrededor de la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro de 1992 (Agenda 21).

El financiamiento principal del P-R se realiza a través del **Crédito Marco Medio Ambiente** del Gobierno Suizo en 1991 (CMA), previsto para apoyar a países en vías de desarrollo para la ejecución de medidas que prioritariamente contribuyan a solución o al evitar problemas ambientales globales. Además, hay contribuciones y co-financiamientos de terceros respecto a actividades específicas sin que existan pautas para el enfoque global del Programa.

La finalidad del Programa se define básicamente en base a las pautas dadas por la entidad financiera principal. Según los objetivos generales establecidos para estas medidas por el Parlamento Suizo, la unidad legislativa, los problemas ambientales globales son aquellos que amenazan la conservación de las bases naturales existenciales de la humanidad o de una parte considerable de esta. El beneficiario prioritario de las acciones financiadas por el CMA por ende fue definido como la totalidad de la población de la tierra o de una de sus regiones. La idea es que la población local, en la medida de lo posible, debe ser beneficiada por la acción también (pero no tanto como sujeto focal), o que por lo menos no sufra desventajas por ello.

Como problemas ambientales se definen entre otros:

- la destrucción de bosques tropicales (interpretación EEX: aplicable análogamente a los bosques nativos andinos)
- la pérdida de la variedad genética de especies de animales y plantas (biodiversidad).

Entre los criterios relevantes que estableció COSUDE para proyectos de este Crédito vale destacar los siguientes:

de contenido:

- aporte relevante respecto a los objetivos generales globales
- influencia positiva sobre la política ambiental de un país
- acción enfocada dentro de un concepto integral (inter- y) nacional y de alcances superiores

operacionales prioritarios:

- apoyo a países en vías de desarrollo en la elaboración de conceptos, políticas, programas o integración de la problemática ambiental global en la política de desarrollo nacional
- investigación y formación
- experimentos con nuevas tecnologías y enfoques
- formación y fortalecimiento de instituciones locales.

otros operacionales:

- programas de inversión forman normalmente parte de un programa integral
- acciones pueden complementar programas de desarrollo en el campo de la problemática ambiental global
- financiamiento subsidiario: no pueden tomarse en consideración proyectos existentes, donde se puede conseguir un financiamiento alternativo

Constatamos que los elementos principales son la conservación de los BNA y de la biodiversidad y - en la medida de lo posible - sólo en segundo plano el desarrollo social de por sí, para el cual existen otros recursos. Se pone de manifiesto el dilema entre conservación y desarrollo antes que todo en áreas de elevada pobreza y de escasez de recursos naturales disponibles.

### 2.1.1.2 Marco financiero: monto total disponible y plazos

El Crédito Marco Medio Ambiente es una fuente de fondos particular. Es parte de un fondo único otorgado por Suiza con motivo de la celebración de la creación de las bases para la Confederación Helvética con fines anteriormente descritos. Como tal, este crédito, administrado además y excepcionalmente por una sección sectorial de COSUDE, la del Medio Ambiente y Bosques (SeSeMA), se distingue de los créditos usuales de la cooperación al desarrollo de las secciones geográficas, por no formar parte de una línea de créditos tradicional que implica un flujo de fondos de carácter consecutivo y permanente.

De la totalidad del Crédito Marco con un plazo de vencimiento de 5 años (o hasta que se agote) COSUDE le corresponden 180 Mio CHF para su ejecución en medidas bilaterales y multilaterales, estimándose el presupuesto anual a partir de 1994 en 20-25 Mio CHF. Estos fondos fueron invertidos en una variedad de programas y proyectos medioambientales con características diferentes. Estos, en parte, son de largo plazo y por su frecuente carácter piloto a comienzos a veces de requerimientos financieros crecientes. Por el desarrollo paralelo de estos programas a menudo es difícil predecir a tiempo si los recursos alcanzan para cubrir todas las expectativas existentes o que se están dando en estos programas.

El Gobierno de Suiza (GOS) recién hizo uso de la posibilidad de prorrogar este Crédito de manera indirecta, con la decisión de integrar paulatinamente hasta aprox. al 2001 el Programa global de Medio Ambiente a su Presupuesto Global Operativo para la cooperación. Un



repartición exacta y a largo plazo de estos fondos adicionales por proyecto no ha sido definida todavía. Hasta para el año 2000, o sea para una tercera fase, un monto anual similar al actual está presupuestado (1 Mio CHF). Es previsible que también en el futuro la dimensión de los fondos no supere los niveles actuales.

Ahora, en el caso del PROBONA se otorgó hasta la fecha un total de 4.77 Mio CHF (incluyendo la fase de identificación). En la Solicitud de Crédito 831/92 se mencionó un horizonte de tiempo para el Programa de unos 12 a 15 años. Por lo gradual del agotamiento de fondos del CMA no existe la misma seguridad sobre la disponibilidad de fondos como con aquellos de la ayuda al desarrollo. En varias oportunidades fue mencionado de parte de representantes de secciones geográficas de que un financiamiento a través de fondos operacionales significaría una negociación interna a COSUDE extendida a los fondos a la ayuda al desarrollo, lo que no será fácil por los compromisos existentes en este campo.

Constatamos que para la definición de enfoque del Programa Regional se podía partir de una duración a largo plazo con una fase correspondiente de arranque y de establecimiento de bases sólidas de conocimientos, así como de un marco financiero anual constante de alrededor de 1 Mio USD de parte de COSUDE. En la medida en que se logre incorporar otras contribuciones, se aumenta el rango de acción del Programa. Para los primeros años, hasta 1997, las contribuciones eran bastante inferiores a la contraparte suiza. Para el futuro, o sea hacia el final del financiamiento, COSUDE espera un co-financiamiento creciente y una transferencia financiera gradual a instituciones del sector público de los países beneficiarios y a ONGs.

Desde un inicio del PROBONA se ha mantenido cierta **inseguridad sobre el monto global disponible** y el plazo para el financiamiento de dicho Programa. Sobre esta base financiera insegura y los supuestos de largo plazo y de una cobertura regional (sobreentendiendo la expansión a otros países (Perú etc.) se había concebido la finalidad y sobre todo objetivos generales ambiciosos (estabilización de la superficie).

Es imprescindible para la futura orientación y planificación del Programa dar este marco financiero con más detalle y seguridad (véase 3.1).

### 2.1.1.3 El Bosque Nativo Andino - sujeto meta del PROBONA

- Situación actual del BNA:

Los BNA, con su altísimo potencial de biodiversidad desde tiempos históricos, están bajo fuertes y aceleradamente crecientes presiones antes que todo en las alturas y en los callejones interandinos, pero también en las vertientes orientales y occidentales. El estado de deterioro y la reducción en superficie de los remanentes boscosos son mucho más avanzados en Bolivia que en Ecuador. Innumerables especies de animales y plantas así como habitats están en peligro de extinción. En Bolivia existen remanentes de BNA a menudo porque están muy alejados de centros urbanos.

El proceso de deforestación ha sido largo y pasó por etapas como la formación de haciendas, la disrupción territorial, nuevas y crecientes necesidades energéticas y maderables, minería, herrería, arrinconamiento de poblaciones nativas etc.. Cambios acelerados se dieron a partir de la Reforma Agraria: tenencia de tierra incierta (reforestar sin cuidado y conservación), ampliación de la frontera agrícola (mayor competencia de uso), comercialización de leña y carbón, uso sin reposición, marginación en políticas entre otros.

Tanto en Bolivia como en Ecuador la información sobre la **superficie de BNA** (antes de PROBONA solo existían estimaciones gruesas) y más de la dinámica de cambios (tasa de reducción de la superficie, capacidad de regeneración, tasas de crecimiento de la biomasa y especies específicas) era escasa. El hecho de que - aparte de la explotación empresarial - cada vez más colonos (mestizos e indígenas!) penetran a nuevas áreas boscosas y las "trabajan" para fines agropecuarios, y que los conocimientos ancestrales y tradicionales sobre BNA, aun en comunidades sedentarias y originales del lugar, se transmiten de manera decreciente, implica pérdidas sustanciales de conocimientos sobre el ecosistema de los BNA con toda su diversidad y riqueza.

Esta situación de partida de información escasa ha sido un elemento impactante en el diseño del PROBONA, y explica la importancia de establecer al inicio una base de información sólida y por ende la necesidad elevada de inventarios y estudios.

- La importancia real del BNA para las comunidades y los dos Gobiernos:

Aparte de los usos y funciones clásicos del BNA como fuentes de ingreso y auto-abastecimiento (leña, carbón, madera, forraje, frutas, hierbas medicinales, animales de caza etc.), sitios culturales y protector de fuentes de agua, la importancia más sentida en las comunidades rurales es la de una reserva territorial para la ampliación de áreas productivas (chacras, pastizales) y para futuros asentamientos y áreas de colonización. A pesar del proceso de urbanización en aumento, el creciente empobrecimiento de la población rural andina y la atomización/fragmentación en la tenencia de tierra de una generación a otra llevan a un uso individualizado del recurso bosque, que deja poca holgura para enfoques comunitarios y para su conservación. El bosque forma un uso competitivo del suelo de poco valor en comparación con tierras agrícolas. Reforestaciones solo se dan en pocos lugares y con expansiones mínimas.

Entre más autóctona y sedentaria una comunidad es, más diferenciadamente hace uso de la gran variedad de plantas y animales que ofrecen los bosques nativos (conocimientos ancestrales, costumbres, tradiciones). Sin embargo, en muchas partes de los Andes, y cada vez más, se observan comunidades que tienen relativamente poco tiempo (algunos decenios) de vivir en la misma área, o sea que son colonos. En estos casos los conocimientos y el uso del bosque pueden ser limitados a las pocas especies más útiles, y se desconocen muchas especies valiosas y sus aplicaciones. El respeto y la actitud de conservar el bosque es otra.

Las comunidades rurales andinas y particularmente también los territorios indígenas están estrechamente ligados y dependientes del BNA. Sobre todo en aquellas áreas, donde el bosque no tiene un dueño oficialmente reconocido y que se responsabilice por su uso adecuado, su función como reserva para nuevas comunidades o para absorber el crecimiento de las comunidades existentes en el futuro es mediar.

En cambio, la importancia real del BNA para los dos Gobiernos ha sido limitada. En ambos países, el recurso "bosque", tanto económico (extensión, maderas preciosas, potencialidad extractiva) como ecológicamente (biodiversidad) está en las áreas tropicales orientales. Además existe la necesidad de generar empleo y divisas y fuerzas poderosas para la explotación económica en gran escala de parte de empresas madereras. Por la superficie reducida de los bosques andinos particularmente el GOB no le ha prestado la debida atención. Existen tanto una serie de políticas erráticas que tienen efectos negativos sobre el BNA (créditos para "tierra trabajada", legalizaciones/colonizaciones) como prácticas locales erosivas (sobre-pastoreo). La mayor importancia la ven los Gobiernos en las zonas andinas de vocación forestal para la reforestación masiva. Desde el punto de vista del BNA sin embargo, estas reforestaciones no contribuyen adecuada- y suficientemente a su conservación.

Más recientemente en ambos, comunidades y gobiernos, se observa una creciente orientación ambientalista. Para las comunidades, el interés en conservar el BNA se refiere básicamente a recursos que tienen un valor práctico en la actualidad. El tema de la biodiversidad aún es poco palpable para ellas. Los Gobiernos demuestran un mayor interés en conservar el bosque en forma de reservas forestales para utilizar el recurso luego de manera más planificada, y en delimitar parques nacionales. Los conocimientos para el manejo de reservas aún están poco desarrollados. También aumenta la disposición comunal a reglamentar el uso del bosque.

- Cambios recientes:

La nueva Ley Forestal promulgada por el Gobierno de Bolivia implica los siguientes cambios relevantes: descentralización territorial de funciones e ingresos en prefecturas y municipios, concesiones más baratas para la extracción de madera y concentración de la fiscalización, mayor responsabilidad de las comunidades para el uso de sus bosques; sin embargo el Estado se reserva los derechos de propiedad sobre los bosques, lo que crea incertidumbres sobre inversiones y su usufructo en años venidores; no reconoce bosques implantados. Según la concretización de esta ley, por realizarse hasta finales de 1996, estos cambios pueden beneficiar municipios con BNA para actividades de conservación de bosques, pero también aumentar la presión para su aprovechamiento económico. En Ecuador el nuevo Gobierno ha expresado de presentar una nueva ley forestal. Por otro

lado hay indecisión en la discusión sobre la suspensión del subsidio para el gas (significaría un alza del precio de S/. 3'000 a 16'000 por tambo de 15 kg) lo que estaría aumentando la presión sobre los BNA.

- **Constatamos que la falta de suficiente información precisa sobre el BNA (superficies ya son conocidas, sin embargo la dinámica de cambios sigue siendo desconocida) incide sobre la exactitud con la cual las metas cuantitativas pueden ser definidas, y que la relativamente baja conciencia ambiental a nivel comunal y la incipiente voluntad política para conservar el BNA incide sobre la incorporación de entes estatales en el proceso de conservación y uso adecuado de los BNA.**

#### *2.1.1.4 Condiciones nacionales y locales para el desarrollo del Programa*

Para la formulación del enfoque del Programa es **menester un análisis prudente** de las condiciones socioeconómicas, socioculturales y políticas del ámbito nacional y local en el cual se pretende desarrollar el Programa. Sin ampliar, nos referimos entre otros a los temas de pobreza, falta de conciencia, bajos niveles de educación, alteraciones agravantes del medio ambiente, falta de interés político o prioridades diferentes, falta crónica de recursos financieros de los gobiernos, presiones económicas privadas (crecimiento, competencia) y estatales (empleo, divisas) e inestabilidad institucional y personal.

Tiene sus **consecuencias**, sobre todo con respecto a la pregunta de la relación entre **conservación y desarrollo**, pero también para el diseño de la **estructura organizativa-institucional** y potenciales de autogestión y de traspaso de actividades.

En este campo sí existen informaciones y conocimientos abundantes por la larga experiencia en desarrollo social y económico en estos países con el apoyo internacional.

**Constatamos** que las prioridades de los dos Gobiernos por la situación económica y social difícil en la que se encuentran los dos países, están claramente orientadas hacia el fortalecimiento de la economía y la lucha contra la pobreza. Un aporte notable a programas de conservación del tipo PROBONA solo se puede esperar si al mismo tiempo éste da una contribución de carácter económico (p.ej. ecoturismo).

De la misma manera, las fuertes presiones sobre los BNA de parte de la población rural creciente, en proceso de empobrecimiento continuo y con pocas alternativas, implican más apoyo a través de incentivos económicos.

En términos generales, lo que se tiende a **sobrevalorar son las posibilidades de gobiernos de países de escasos recursos financieros a contribuir en efectivo e en especie a medidas de conservación del medio ambiente**, asunto que de primera vista y a corto plazo raras veces tiene un retorno sobre las inversión. Y lo que se tiende a subvalorar es la dificultad real y objetiva de las administraciones públicas de atender territorios nacionales a menudo muy extensos, de difícil acceso (áreas montañosas) y sin infraestructura suficiente, sin mencionar en detalle las demás deficiencias que puedan tener el Sector Público y la Política. En el campo de la descentralización de la administración pública, sin embargo, se pueden esperar cambios significativos hacia lo positivo por las nuevas legislaciones particularmente en Bolivia.

## 2.1.2 Enfoque general, fuertes y debilidades

### 2.1.2.1 Finalidad, objetivos y enfoque actual de PROBONA

#### 1) Finalidad y objetivos

En base a los criterios mencionados y a la situación identificada, en la cual se encuentran y a la cual se van a enfrentar en un futuro previsible los bosques nativos andinos, la **finalidad** y los **objetivos generales** (OG) y para la fase actual (OF2) de PROBONA fueron definidos en los documentos pertinentes. Estos contienen las siguientes formulaciones ampliadas por comentarios de la EEX:

- Finalidad: "Contribución sustancial a la conservación y al uso adecuado de los bosques nativos andinos en Bolivia y Ecuador"

- La finalidad (que se refiere al Programa en toda su extensión territorial y temporal) nos parece pertinente y conforme a los criterios de COSUDE. La mención de los dos países Bolivia y Ecuador dejaría fuera la posibilidad de extensión a otros países. Esta finalidad es factible con diferentes dimensiones de recursos financieros y depende de la interpretación de "sustancial".

La ampliación al "uso adecuado de los BNA" hace referencia con razón a una realidad para casi la totalidad de los BNA, que obviamente es su función imprescindible para las comunidades circundantes como fuente de recursos naturales.

- OG1: "Estabilizar la superficie del BNA en sus niveles actuales"

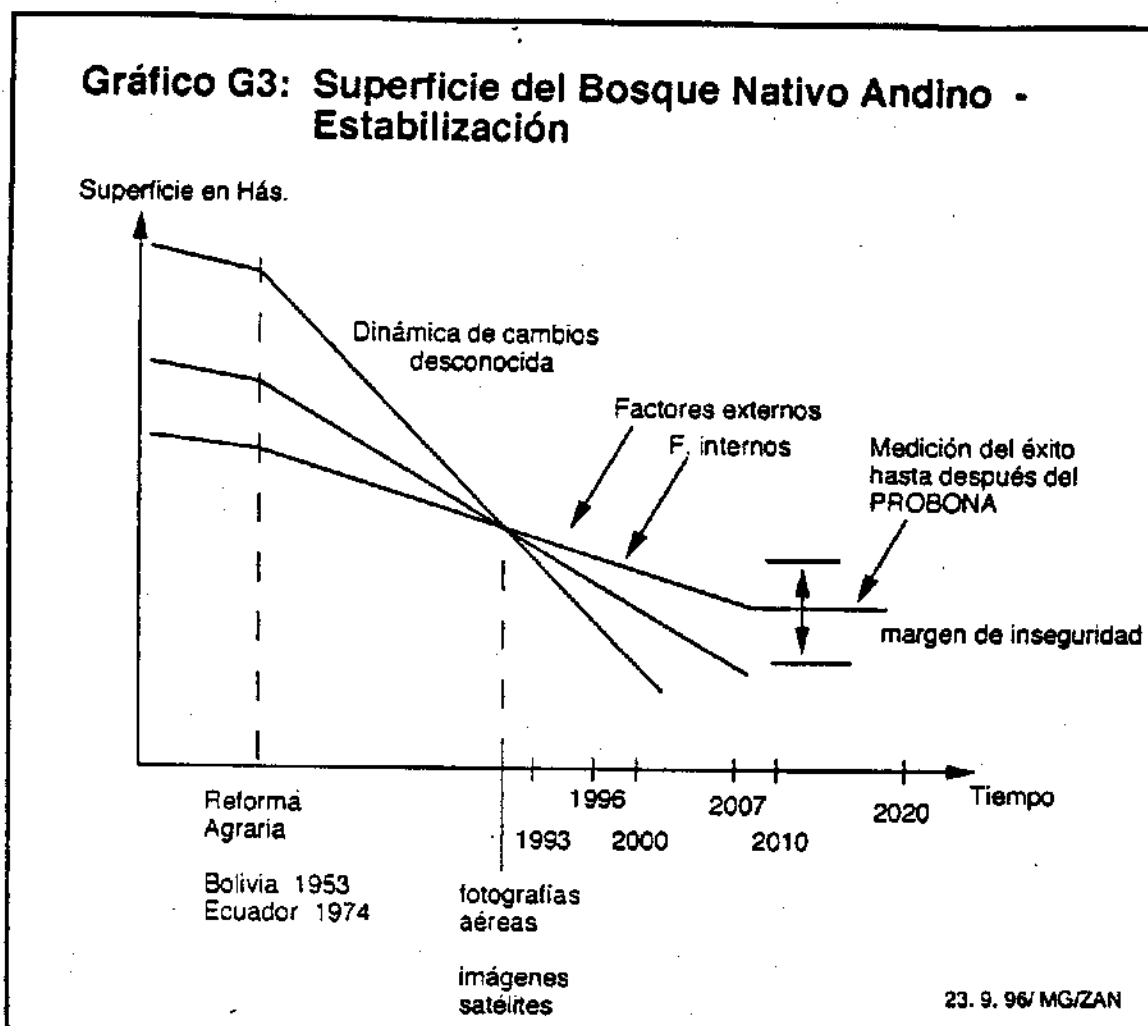
Con este objetivo se intentó cuantificar y hacer medible la finalidad. Pronto se vio que la **falta de informaciones sobre la extensión y la dinámica de cambios de los BNA** (particularmente las tasas de decrecimiento de la superficie) no permitió dicha cuantificación (véase gráfico G 3). Aunque estas informaciones hubieran sido disponibles, este tipo de concretización no se puede dar sin una aproximación matemática de las actividades necesarias (tipo de actividades, cobertura territorial, lapso / período de tiempo requerido para su realización y recursos humanos) para una estabilización y su costo, comparándolo además con los fondos disponibles a largo plazo (de COSUDE y de otras fuentes). Cabe mencionar también que se desconoce la totalidad de factores externos.

La meta de la estabilización de superficies es cuestión también de **equilibrios de recursos naturales** a nivel nacional y más aún a nivel local, y de diferenciación en cuanto al estado actual de los bosques remanentes (primario, secundario, matorral) y además del interrogante: ¿cómo se sabe, y quién decide, qué extensión de bosque y de qué tipo se necesita y dónde?

También vale indicar, que el Programa no había definido lo que significa estabilizar la **superficie actual** (identificado en los estudios de mapeo: fecha de fotografías aéreas o de imágenes satélites más recientes (por la medición del indicador de éxito!), un punto por definir en el futuro, p.ej. el año 2005; en este caso la evaluación del éxito del Programa se daría hasta después de terminar PROBONA). ¿Es necesario que se de la estabilización durante la intervención de PROBONA o después cuando las comunidades campesinas conduzcan directamente el manejo de sus bosques?

La preocupación por el contenido y la formulación de este objetivo ha sido manifiesta en la mayoría de las entrevistas y la EIN también trata sobre este punto y busca resolverlo convirtiendo dicho objetivo en indicador del objetivo general. Al respecto podemos afirmar que una vez despejadas las interrogantes más bien sería una meta que tendría que medirse en una fase avanzada y al final del Programa. El indicador es la superficie en km<sup>2</sup> o hás.

Gráfico G3: Superficie del Bosque Nativo Andino - Estabilización



Para el establecimiento de objetivos con afirmaciones absolutas se requiere de una estimación gruesa respecto a la base financiera y al factor Bosque Nativo Andino en ambos países y en la región.

Apreciamos que con respecto al factor „condiciones” (capítulo 2.1.2.4) las valiosas experiencias de los equipos PROBONA Bolivia y Ecuador y el análisis detallado realizado se reflejan en un enfoque bien diferenciado de actividades y de acercamiento e involucramiento institucional y comunitario. Tenemos aun más la impresión de que las diferencias en los respectivos enfoques entre Bolivia y Ecuador en parte se deben a una identificación e interpretación apropiada de las diferencias reales entre los dos países.

**OG2: "Manejar sustentablemente los BNA degradados"**

Aparte de repetir el contenido de la finalidad, este objetivo pretende limitar, sin explica (y sin razón) los esfuerzos de PROBONA a los BNA „degradados”. Suponemos (y las actividades del Programa en realidad lo demuestran) que también los BNA poco intervenidos o casi intocados son sujetos meta del Programa.

**Recomendamos** quitar el término „degradados” porque le resta precisión, pudiendo dar lugar a una interpretación sesgada como que no se manejan los bosques no degradados.

En el contexto de la conservación de la biodiversidad hay que estar conscientes de que el manejo sustentable no implica automáticamente conservación de la bio-

**diversidad**, sino que básicamente un estado de equilibrio entre el uso y el aprovechamiento de recursos. En este contexto nos parece interesante la idea perseguida en P-E de una zonificación de los bosques.

La formulación oportuna y realística de objetivos generales es imprescindible si se quiere aplicar el método del Marco Lógico. De otra manera pueden resultar estructuras de objetivos consecutivos y metas tergiversadas con serios problemas para los equipos al ejecutar actividades y evaluar sus logros e impactos.

La formulación de los **objetivos de la segunda fase** contempla tanto los criterios principales de COSUDE de contenido y operacionales para este tipo de Programas (-> 2.1.1.1) como un enfoque a largo plazo.

- OF2-1: "Reforzar la capacidad local necesaria para consolidar un proceso de autogestión campesina, demostrativa en áreas representativas que estén orientadas a lograr un manejo integral y sustentable de los BNA."

Este objetivo no sólo se refiere a la segunda fase, sino que es una de las tareas principales durante todo el Programa. Sería conveniente especificar más lo que se pretende hacer en la segunda fase.

- OF2-2: "Elaborar modelos integrales y replicables de manejo y conservación para estos bosques."

En este caso sí se supone que es una tarea primordial en la segunda fase y que en las fases venideras tengan una prioridad fuertemente decreciente y sea sustituido gradualmente por actividades que corresponden a modelos comprobados y replicables.

- OF2-3: "Establecer las bases necesarias para una coordinación institucional activa y coherente entre las organizaciones locales y nacionales relacionadas con el bosque."

Más allá de la coordinación debería buscarse establecer una cooperación intensiva entre los niveles central y locales y que el Programa facilite y apoye el proceso por medio de la inserción de las propuestas de PROBONA a las actividades de instituciones y otros programas.

- OF2-4: "Iniciar un proceso orientado a la adopción de normas y políticas en favor del manejo y de la conservación de BNA."

Normas y políticas significan que existe por lo menos un debate político y - al establecerse leyes - un consenso mínimo entre diferentes grupos de interés de un país o una comunidad. Aunque a veces el Estado no tiene las capacidades necesarias (o la voluntad suficiente) de hacer cumplir las normas, es importante tener avances respecto a esta plataforma de actuación común en una sociedad. En vista de las realidades legales (lo lento y controversial del proceso legislativo) y los compromisos sentidos con los BNA en ambos países, es recomendable seguir esta labor tanto a nivel central/nacional como local. Los esfuerzos de PROBONA deben de enfocarse en: (a) informar oportunamente a políticos y funcionarios públicos sobre los BNA, (b) formar grupos de presión, y (c) velar por que se establezca el principio de autonomía local o por lo menos el derecho de co-decisión de las comunidades en cuanto a concesiones madereras (tratar de minimizar el derecho de interferir a nivel local por orden/concesión superior).

**Apreciamos que en términos generales los objetivos de PROBONA están conforme con los criterios de COSUDE. Observamos que las expectativas en cuanto a avance de trabajos preparativos (diagnósticos, estudios, inventarios, validación de enfoques y modelos) difieren bastante según institución u organización en lo que respecta a actividades concretas en los bosques y las comunidades correspondientes así como a nivel institucional.**

político. Mientras que representantes de la institución financiera y de algunas organizaciones con programas similares esperaban un desempeño más inmediato y masivo en el campo, las Coordinadoras Nacionales de PROBONA justifican su fuerte trabajo investigativo con la falta de información y conocimientos básicos sobre los BNA y su relación con comunidades colindantes.

**Constatamos que justamente este ritmo de avance del lanzamiento y sentar bases a la replicación masiva de actividades con efectos e impactos correspondientes no fue convenido con la suficiente claridad entre las partes contractuales. El mayor detalle sobre el desarrollo de PROBONA a largo plazo se da en el Documento de Base (diciembre de 1992, pág. 24-25) con un gráfico sobre la evolución del Programa en el tiempo y breve descripción de cada fase.**

**Por varias razones se subestimó el tiempo requerido para las actividades de lanzamiento como ser el establecimiento de los equipos, la identificación y selección de áreas representativas y de organizaciones e instituciones copartícipes y la identificación y validación de enfoques, modelos, propuestas y actividades/proyectos.**

Revisando estos procesos de identificación, las metodologías de selección y el establecimiento de relaciones contractuales y en vista de la capacidad ejecutora de ambos equipos (todos los casos tenían que ser examinados por ambos especialistas (forestal y social) sin mayor potencial de repartición de tareas) **encontramos que el tiempo empleado en estas actividades fue adecuado.** No debe de asombrar que la gran mayoría de las actividades de campo podían lanzarse hasta en 1995 o más bien 1996.

Solamente el hecho de que un objetivo principal es la estabilización de la superficie, implicaba la elaboración de un inventario para conocer esta superficie, la ubicación de los bosques, los tipos de bosques y para aportar a la selección de áreas representativas.

Además, el bosque por su propio ritmo de vida (lento; más aún en alturas altoandinas), las comunidades por la dependencia económica del bosque, el nivel de conciencia ambiental y potenciales de cambio y las instituciones públicas por los procesos político-administrativos largos son factores que sólo permiten un avance muy gradual. Varias acciones demostrativas (p.ej. comercialización del janchicoco, ecoturismo, bromelias) que se están examinando y validando, permiten conclusiones sobre varias actividades sólo hasta dentro de un par de años.

Otro factor importante que ha contribuido a formar una discrepancia sobre los avances esperados es la formulación de los objetivos de la Fase 2; estos no reflejan adecuadamente lo que ha sido el principal trabajo de esta fase: la investigación, o sea sentar las bases informativas y de conocimiento sobre las características de los BNA, sus productos, su uso adecuado y las comunidades alrededor y sus relaciones con el bosque. Esto se refiere más a P-E que a P-B. En comparación con la investigación, en estos objetivos no hubo un avance semejante, además puede haber confundido que se empezó con un fuerte trabajo de divulgación (publicaciones) lo que estaba previsto prioritariamente para otra fase más adelante.

En otras palabras, respecto a la orientación efectiva de PROBONA en los cuatro objetivos formulados propiamente para la Fase 2, se pudo observar cierta desviación o una ponderación diferente en las actividades realizadas: se está trabajando en todos, pero lo que absorbió más a los equipos fue la organización de y el seguimiento a las investigaciones. Esto es inconveniente desde el punto de vista de seguir lo convenido y requiere siempre de una justificación específica.

**Apreciamos que varios factores y circunstancias justifican esta desviación: el trabajo con los BNA y comunidades correspondientes que es sumamente exigente y requiere de mucha sensibilidad, no pudo basarse en información suficiente y los equipos casi tenían que partir de cero. Esto también se debe, según nuestro entender, a una orientación y entrega de insumos insuficiente de parte de las dos organizaciones co-ejecutoras (véase 2.2). Además, la formulación de los objetivos en la fase de identificación fue muy optimista.**

(Para más detalle sobre objetivos, metas etc. véase Plan Rector 1994 e Informe de la Evaluación Interna 1996)

## 2) Enfoque

El enfoque del PROBONA, o sea la manera de considerar y tratar los asuntos dentro del marco general dado por los objetivos, está compuesto de una serie de elementos conceptuales y

estratégicos que se han venido definiendo en el transcurso de la Fase 2. Aparte de lo establecido en el Documento de Base (1992) y en el Plan Rector (1994), los insumos conceptuales comunes a nivel regional y para nivelar la situación de partida de ambas Coordinaciones Nacionales han sido pocos, así que estas empezaron a refinar sus enfoques respectivos en base a la situación en cada país.

Si ahora a nivel del Programa Regional se dieron varias similitudes entre algunos elementos de los enfoques de ambos países, esto se debe a resultados de la búsqueda individual de reglas.

En términos generales, los avances en la documentación por escrito de la estructuración del enfoque general son distintos entre los dos países. El P-E ha progresado más en la elaboración de documentos conceptuales y de estrategias desde un nivel general hacia las líneas de acción en particular y dispone hoy de conjunto de conceptos bien diferenciado y confeccionado, cuyo discusión interna e interiorización dentro del equipo está en camino. Ha buscado más el camino deductivo (de modelos a su validación) que P-B. Sin embargo, varios elementos escritos por P-E pueden tener vigencia para P-B también (requiere de un paso de revisión y aprobación común). Este en cambio empezó de manera más pragmática e inductiva (en base a discusiones sin dejar tanto testimonio en documentos conceptuales de base) con actividades de campo para llegar a un modelo hacia el final de una actividad experimental, elaborando documentos relacionados con las líneas de acción y con carácter de guías de trabajo.

El enfoque seguido hasta la actualidad por parte de PROBONA - en grandes rasgos y con ponderaciones variables por acción y por país PROBONA - con sus cuatro modalidades: (1) proyectos/acciones demostrativos, (2) investigaciones, (3) capacitación, (4) definición de normas y leyes está conforme a los objetivos generales del CMA y los criterios de COSUDE (véase Plan Rector 1994; Informe Anual de Actividades 1995).

De particular interés para extender en este contexto, y por sus múltiples implicaciones para la ejecución actual y futura del Programa, nos parecen los siguientes elementos de los enfoques definidos por los Programas nacionales:

- a) el aspecto de un programa regional
- b) la definición y delimitación del sujeto meta, el bosque nativo andino
- c) el ámbito de acción e intervención del Programa (acciones directas dentro y fuera del bosque, trabajar presiones no recursos)
- d) la entrega de servicios a través de terceros (delegación, involucramiento de personal y financiero); el rol de facilitadores
- e) los componentes de manejo: protección, restauración y uso sostenible
- f) la investigación

Al final de este capítulo 2.1.2.1 queremos aludir a unos aspectos adicionales de enfoques que nos parecen importantes en el contexto específico de la sostenibilidad en vista de la pobreza de sociedades rurales, la generación de ingresos y empleo y de horizontes de tiempo que no están mucho más allá de la duración prevista para este Programa y de la entrega de servicios.

Otros elementos se discutirán en capítulos específicos (p.ej. conservación y desarrollo en 2.1.2.2, sostenibilidad 2.1.2.3)

#### a) Enfoque Regional

PROBONA desde un inicio fue concebido como un programa regional, empezando a identificar y validar acciones de conservación y desarrollo en Bolivia y Ecuador y con una posible expansión a otros países del arco andino. Las expectativas de un programa regional son acciones en más que un país para aprovechar de una mayor atención política y de un impacto más amplio y a menor costo por un enfoque común, un juego de conceptos, estrategias, metodologías y acciones/proyectos muy similares para no tener que "inventarse las cada uno de por sí" en cada país. Esto requiere de una capacidad instalada de integración, de entrega de insumos de antemano, de coordinación y de intercambio entre los dos países de arranque y los que se incorporan más adelante.

Hasta la fecha prevalece la impresión de que los elementos regionales de PROBONA todavía son muy pocos. La capacidad integradora se esperaba de las dos organizaciones co-



ejecutoras, IC y UICN. Desafortunadamente no fue prevista de manera necesaria en el diseño inicial del Programa ni en términos de fondos ni de tiempo disponible de personal experto (véase también 2.2.1). Los equipos nacionales, a los cuales definitivamente no les correspondía esta responsabilidad, estaban absorbidos por sus quehaceres de instalación de capacidades, establecimiento de relaciones organizativas y de definición y lanzamiento de acciones y actividades. Concretizándolo a nivel de personas no hubo quien hubiera tenido el tiempo para darle al Programa la dimensión regional.

En consecuencia, ambas Coordinaciones Nacionales empezaron a desarrollar sus propios enfoques etc., de tal manera que antes que todo P-B se sintió bien aislado en como levantar el Programa. El intercambio fue descrito como muy ocasional con IC y P-E y casi inexistente con UICN. Aparte de cierta falta de mecanismos de intercambio intensivo establecidos, la inferior prioridad atribuida por las coordinaciones a la necesidad de comunicación entre los dos equipos incidió también en esta situación. Como mencionamos más arriba hay varias similitudes en las líneas de acción, lo que se debe también a los encuentros anuales donde ambos equipos discuten el Plan Operativo Anual (POA) consiguiente. No se contó p. ej. con seminarios de apertura o un intercambio más intensivo con visitas al campo en los dos países para sentar las bases comunes. Con el traslado de un experto de cada una de las co-ejecutoras a Quito a finales de 1995 y en vista a la evaluación de esta fase y la planificación de la siguiente, este asunto empezó a tomar un rumbo más favorable hacia un enfoque regional (taller de evaluación interna).

PROBONA todavía está por conquistarse un puesto en el mundo de proyectos a nivel de los dos países. En Bolivia la presencia del Programa se ha limitado hasta hoy a círculos especializados (véase 2.2.4). Ha prevalecido la orientación hacia adentro y sus áreas de trabajo. En Ecuador la trascendencia fue mayor por una difusión elevada de publicaciones y productos específicos (mapa de los bosques) y participación en varios eventos.

Por la dimensión largoplacista del Programa entendemos que el enfoque regional puede desarrollarse todavía. En resumen, el enfoque regional en el lanzamiento de PROBONA se refirió básicamente a un lanzamiento simultáneo del Programa en dos países sin profundizar la coherencia mucho más allá del marco general del Programa.

#### b) Definición y delimitación del sujeto meta, el Bosque Nativo Andino

Lo especial y valioso de los BNA es justamente su enorme diversidad a lo largo de los Andes, por el enorme rango de los niveles altitudinales y latitudinales y por su macro- (occidental, interandino, oriental) y micro-exposición (topografía, geología y hidrología local). Esta diversidad envuelta en un "mar" de ambientes socioculturales, económicos y políticos hacen la tarea del PROBONA sumamente ambiciosa y compleja. Descartando - con razón - soluciones parciales y de parche y buscando caminos de sostenibilidad y autogestión de la conservación y uso adecuado del BNA al nivel de comunidades, se evidencia que es una labor extremadamente intensiva y costosa.

Parecido, o aún más marcado, a lo mencionado en 2.1.1.4 (por las distancias, la extensión y la accesibilidad del BNA) se da la tendencia a sobrevalorar capacidades. Esto hay que tomar en cuenta para el diseño del Programa y específicamente también en la definición de los límites del BNA a ser atendido por el Programa.

La enorme variedad del BNA hace difícil su delimitación hacia abajo. Entre los bosques altoandinos y los bosques tropicales amazónicos (que reciben más atención conservacionista y desarrollista) hay toda una franja enorme de transición, que por un lado tiene una biodiversidad extraordinaria y por otro lado está relativamente menos intervenida por el difícil acceso y alto costo de incorporación al proceso económico y de extracción.

Desde el punto de vista ecológico, el límite entre bosques amazónicos y andinos es aún discutible. Pero es aún más difícil definirlo, si se toman en cuenta además las relaciones socioeconómicas de bosque-comunidad.

PROBONA Regional no logró una delimitación del BNA en común. Después de un primer análisis general P-B decidió delimitar el área boscosa a incorporar encima de la cota de 2'000 m s.n.m., y en un segundo paso a manchas mayores de 30 hás. Mientras tanto P-E determinó

áreas encima de la cota de 1'200 m s.n.m., y por las relaciones bosque-comunidad (sistemas verticalizados de uso de recursos) incluyó también asentamientos hasta 600 m s.n.m. En este último caso nos sentimos más en bosques tropicales que andinos y se nos hizo difícil ver la relación de las comunidades con áreas boscosas en alturas mayores (andinas), si la tendencia de la gente es a emigrar hacia las llanuras amazónicas.

**Apreciamos** que al inicio del Programa y sin información detallada sobre las extensiones y ubicaciones de los BNA, los criterios para poder delimitar el área de acción del PROBONA fueron insuficientes. Sin embargo, el hecho de una gran variedad de bosques y sistemas socioeconómicos y de una enorme extensión territorial ha contribuido a una amplitud de requerimientos de investigaciones y a una dispersión enorme de actividades diferentes, lo que tiende a complicar la ejecución del Programa.

En vista de que el Programa tiene limitaciones claras de capacidad ejecutora (recursos financieros y humanos, lo que incide sobre el potencial de dispersión espacial y diversidad de conceptos necesarios y sobre la autolimitación con miras a una eficiente replicación y masificación, prioridades por el grado de ser amenazado por la extinción completa), hay que agregarle a los criterios ecológicos y comunitarios también criterios operativos. La variedad tiene que mantenerse manejable por los Programas para permitir también una relación razonable entre investigación-ensayo y replicación de acciones comprobadas y validadas, lo que tiene que ver también con la extensión territorial de las áreas a atender.

Por otro lado, la extensión mínima de 30 hás. del P-B, justificada y comprensible por razones operativas y de manejo de bosque, desde el punto de vista de la biodiversidad puede implicar, que se pierdan habitats importantes también debajo de esta cota.

**Recomendamos** al equipo de Bolivia hacer un intento de identificar y - caso óptimo - recuperar áreas específicas aun con superficies inferiores a los 30 hás., tomando como criterio la ubicación geobotánica y geozoológica (áreas muy retiradas y aisladas de otras áreas boscosas, exposiciones topográficas, ambiente geológico/hidrológico). Tal vez esta atención a manchas más pequeñas se presta para una cooperación con diferentes institutos universitarios (biología, maternas forestales y sociales para fomentar el trabajo interdisciplinario). Existiendo ya la información detallada, para la tercera Fase, **recomendamos** una revisión crítica de la delimitación de los BNA en base a la capacidad operativa, antes que todo en el Ecuador (véase 3.1 Orientación Futura del Programa).

Respecto a la **definición del área por atender del BNA** en Ecuador, recomendamos partir desde los puntos boscosos más altos de las cordilleras evitando llegar al llano amazónico y al costeño. Esta priorización territorial obedece a la disponibilidad limitada de fondos, a la capacidad operativa, y porque en otras regiones más bajas hay posibilidades de acceder a otros proyectos (Amazonía y bosques manglares y secos de la costa) que están en fase de diseño todavía. Sugerimos que no se descienda mucho por debajo de los 2000 m s.n.m.

### c) **Ámbito de acción e intervención del Programa**

El objetivo de PROBONA es la conservación y el uso adecuado de BNA. Mientras que el uso adecuado está relacionado más directamente con actividades dentro del bosque, su conservación implica otras dimensiones de acciones, ya que los **factores** que causan el deterioro del BNA, se encuentran tanto **dentro como fuera** de este, a nivel local, nacional y - en este caso de mucho menor grado, que p.ej. en él del bosque tropical - internacional (véase gráfico G4).

Una precisión importante para llamar la atención sobre el mandato conservacionista del P-R nos parece la formulación orientada al manejo de **ecosistemas forestales nativos**. Los términos "forestería campesina", "agroforestería" y "manejo del bosque" son menos integrales y reflejan más bien el aspecto del uso del bosque como fuente de recursos que su conservación respecto a la biodiversidad.

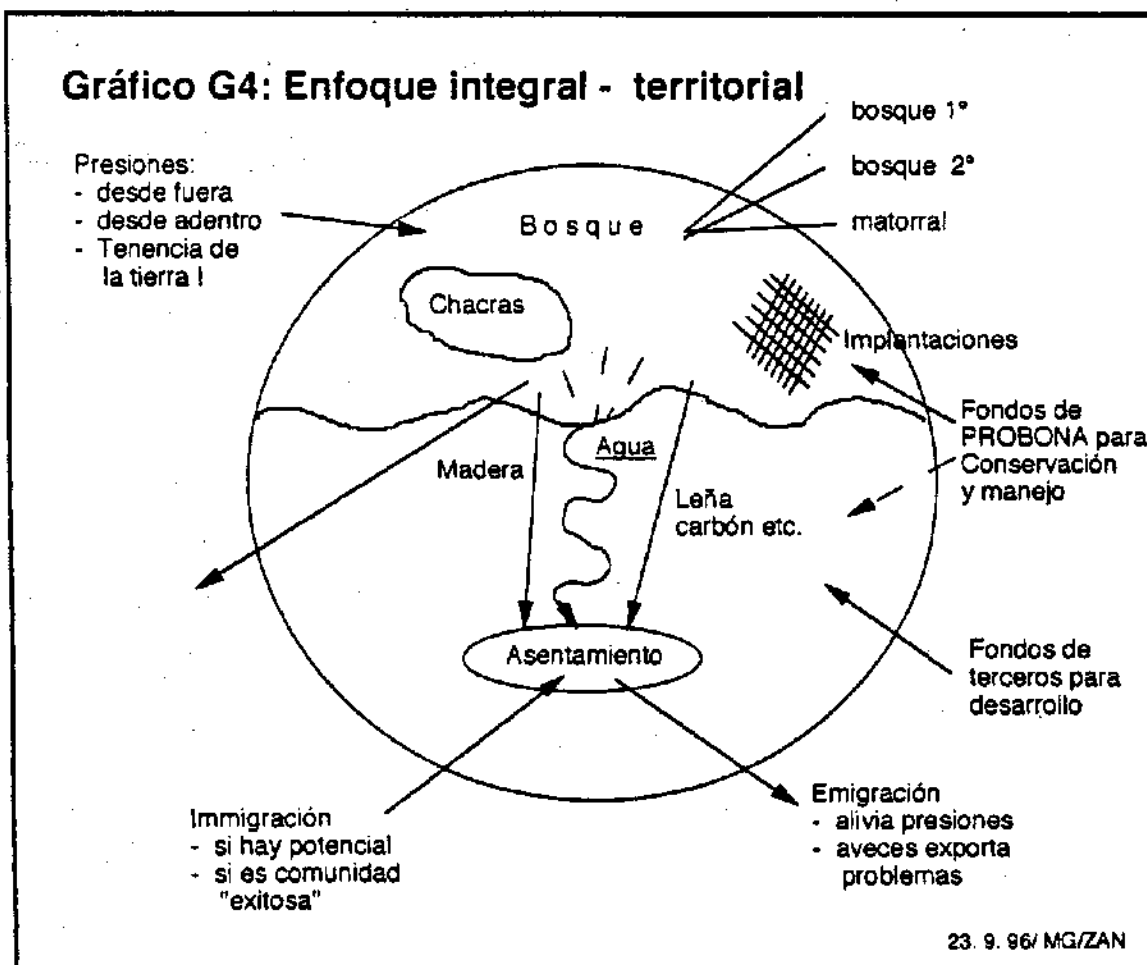
Sólo así se explica que en algunos documentos del Programa y también en discusiones tenidas se aplicaron varias veces los términos "**bosque o árbol sobremaduro**". Esto no existe en relación con la biodiversidad (árboles viejos con hoyos son habitat para el buho y el pájaro carpintero etc., sin mencionar todas las especies de animales y plantas cuya base de vida son otras

plantas en descomposición!). Por ende, estos términos tienen que borrarse en el contexto del Programa. La respuesta adecuada es la zonificación del bosque y de la comunidad o cuenca, como está previsto incorporarla en los planes de manejo (-> MEJIA VALLEJO/P-E 1996, Quito).

Para impactar sobre las causas y no sólo combatir los síntomas, hay que tomar en cuenta la totalidad de los factores mencionados. Esto se refiere a que el BNA forma parte integrante no sólo del medio ambiente físico sino que también del espacio económico de las comunidades que se encuentran en estado precario y creciente de pobreza en la mayoría de los casos (sobre la importancia del BNA véase 2.1.1.3). Su explotación contribuye a la subsistencia y a la generación de un ingreso adicional para adquirir e intercambiar bienes con otras comunidades y en mercado en general.

P-E se pronunció más explícitamente y se ha abierto más que P-B en relación a actividades fuera del BNA.

Apreciamos la conveniencia y la necesidad de extender las acciones de PROBONA a propósitos más allá del bosque, es decir al desarrollo económico. Con razón PROBONA pretende orientarse al manejo no sólo de recursos sino de las presiones. Según el bosque y su entorno socioeconómico, el origen de las presiones mayores es diferente y requiere de respuestas diferenciadas por área. Sin embargo, todo esto hace más complejo y exigente el trabajo y conlleva también los riesgos de diluirse en el inmenso campo de actividades del desarrollo rural integrado y de descontrolarse o "estrangularse" financieramente por los múltiples compromisos, más aun, si se quiere alcanzar una cobertura territorial significativa. En varias oportunidades observamos una inseguridad de parte de PROBONA respecto a responder o no a demandas por ejemplo de proyectos de infraestructura (sistema de riego en Aguarongo/Ecuador, carretera o casa comunal en El Palmar/Bolivia) o de desarrollo económico (compra de arbolitos de los viveros en Aguarongo/ Ecuador, compra de motosierras en Santa Rita/Huacamayo/ Ecuador).



**Recomendamos** que PROBONA para fines de replicabilidad defina algunas pocas actividades claves de desarrollo económico, cuyo apoyo forme parte de la estrategia de aproximación sucesiva para: (a) fortalecer la confianza de las comunidades en la ONG asociada al Programa por la cual están atendidas (de ser necesario) y (b) para negociar proyectos de desarrollo a cambio de actividades de conservación (donde sea posible). Otra posibilidad es que el Programa se asegure en el transcurso de la selección de áreas de trabajo que haya la presencia de una ONG fuerte con suficientes recursos para la parte de las actividades de desarrollo.

El mensaje específico de PROBONA, que es el uso adecuado y más aun la conservación del BNA debe sentirse en todas las áreas en donde el Programa esté presente.

d) Entrega de servicios a través de terceros, el rol de facilitadores

Lo particular del enfoque de entrega de servicios de PROBONA es que se quiere evitar el levantar nuevas estructuras institucionales y organizativas con personal numeroso, rescatando y comprometiendo según Arturo Villanueva, Bolivia, "... la participación activa y organizada de dos actores fundamentales: las comunidades campesinas ... y ... instituciones que ya se encuentran trabajando en desarrollo rural y/o manejo (y conservación; agregado por EEX) de recursos naturales."

Los equipos de PROBONA a nivel central en realidad están conformados por un mínimo de personal técnico (coordinador y un responsable forestal y social respectivamente) para la fase de lanzamiento (1993-1997). Es previsible que también en fases subsiguientes los equipos centrales mantengan más o menos su dimensión actual.

Este modelo de entrega de servicios desde los puntos de vista de la eficiencia y eficacia nos parece muy adecuado, ya que contribuye a conseguir una cobertura territorial mayor desde un comienzo, facilita la entrada a las comunidades y permite mantener bajos los costos.

Percibimos en algunos casos una excesiva delegación de funciones y definiciones conceptuales y metodológicas (p.ej. carpintería en Independencia/Bolivia, vivero comunal en Jadán-Aguarongo/Ecuador); esta delegación, quizás prematura para una fase de validación de modelos fue posibilitada seguramente por lo bien establecido de la mayoría de las organizaciones contrapartes, el predominio de actividades de desarrollo y por obstáculos en la capacidad para la orientación y el seguimiento de las instituciones por los equipos centrales de PROBONA.

Con respecto a la sostenibilidad institucional a largo plazo, hay que tener presente que las ONGs igual al Programa son estructuras "artificiales" y transitorias por depender de fondos externos o de recaudaciones caritativas internas al país, y por esta razón deberían de ser consideradas como catalizadores en el fortalecimiento de los verdaderos pilares sostenibles en las áreas, las comunidades, organizaciones de segundo grado e instituciones públicas, que idealmente deberían ser respaldadas y financiadas básicamente desde abajo. Es comprensible que una atención directa de este nivel por PROBONA no es factible con el enfoque y los recursos a disposición, pero el trabajo de las ONGs copartícipes tiene que orientarse en el fortalecimiento de los niveles locales.

Con este fin último de la sostenibilidad institucional, el enfoque de entrega de servicios a través de terceros demanda un escenario de doble retiro: primero el retiro de parte de las ONGs de las comunidades y organizaciones de segundo grado, dejándolas idealmente en un estado de autogestión sostenible (recursos humanos, generación de ingresos/fondos; requiere de una concertación con las intenciones respectivas de las ONGs), y - segundo - de parte de PROBONA de las ONGs. Este asunto requiere profundizarse bastante todavía, aprovechando de experiencias de otros proyectos traspasados y de una coyuntura favorable de fortalecimiento de niveles locales en Bolivia (véase las nuevas leyes).

En cuanto a las contribuciones de las ONGs copartícipes a acciones relacionadas con PROBONA difieren las opiniones y la práctica entre P-B y P-E. En Bolivia le exigen a las ONGs una fuerte contribución propia y, aparte de materiales y otros insumos, el Programa no paga la labor de los técnicos. En el caso del P-E el rubro contable de consultorías abarca una parte considerable de pagos por servicios a estos técnicos.

La ventaja del enfoque boliviano son los bajos costos que resultan para el Programa. Por otro

lado, se observó que en casos donde los técnicos no respondieron de manera satisfactoria (Independencia), el Programa no se atrevió intervenir por falta de mando y justificación. Nos parece que en la fase de validación de actividades, fallas de este tipo pueden tergiversar, y sobre todo, prolongar innecesariamente el proceso de validación (de una actividad y no de un técnico que por casualidad está desempeñando determinada función).

**Proponemos** revisar este enfoque, también por otra razón: las ONGs reciben financiamiento de otras instituciones, las cuales podrían no estar de acuerdo en que se utilice técnicos pagados por ellos en otros fines que no sean convenidos con ellos.

(Por a la contribución de terceros y organización de PROBONA véase también 2.2.2 y 2.2.3)

### El rol de los facilitadores

El concepto de entrega de servicios adoptado por **PROBONA** es de "facilitadores". Significa que el equipo técnico del Programa **no ejecuta proyectos** de manera directa sino que facilita el marco para la ejecución de: conceptos, estrategias, metodologías, modelos, propuestas, en parte fondos, apoyo administrativo y organizativo para encarrilar la ejecución, seguimiento, supervisión y evaluación. La ejecución está en manos de organizaciones e instituciones copartícipes.

El Programa optó por este enfoque entre otros por: (a) no crear nuevas estructuras, (b) aprovechar de la presencia de otras instancias en áreas de bosques representativas, escogidas por PROBONA, (c) aprovechar de manera flexible y oportuna las capacidades existentes de consultores especializados y (d) apreciación correcta de la disponibilidad (limitada) de recursos financieros y por ende humanos.

Este enfoque de facilitadores puede ser ambiguo (parecido al de "flexibilidad"); tiene la **ventaja** de conseguir coberturas territoriales mucho más grandes y desde un comienzo, y sin el camino largo de tener primero que establecer relaciones de confianza en las comunidades.

Sin embargo, la función de facilitadores conlleva también **riesgos**:

- Una cosa es conceptuar y planificar proyectos y otra ejecutar lo planificado. Según las experiencias, a menudo **la ejecución es la parte más delicada** y más exigente, ya que la realidad y la cooperación directa con la población meta, fuera de las oficinas en el campo, es el único e implacable medidor de éxito para lo planificado. Con el enfoque de facilitadores la relación planificadores-ejecutores no es tan directa como que hubiera unidad institucional o mejor aún personal. Esto implica una **distribución de responsabilidades** entre instancias diferentes, lo que **puede ser inoportuno** en casos de fallas o problemas de ejecución; también puede dificultar la retroalimentación de la ejecución a la planificación, afectando así el proceso de aprendizaje.
- Si no existe una vinculación estrecha entre la planificación y la ejecución, existe el **peligro** de que se formulen **objetivos y metas poco realistas** o se prevean actividades cuya realización no se daría con los fondos y los recursos humanos previstos. Hay que evitar que resulte una actuación de los facilitadores/planificadores desde una "torre de marfil" de la ciencia, conceptos y seguimiento o que se de una división de trabajo en el sentido de:

*"Nosotros pensamos, los otros que ejecuten"*

- Tiene que ver mucho también con las prácticas y los mecanismos de delegación (ver 2.2.3) o la libertad (ambiguo también: o falta de liderazgo?) en el diseño de actividades

**Opinamos** que la fase inminente de ejecución por replicación y masificación de actividades requiere de una estrecha e **intensiva colaboración** entre los facilitadores y los ejecutores; esta debería de abarcar un fuerte liderazgo con insumos concretos y por anticipado (y no solamente supervisión y seguimiento) y según necesidad de la organización asociada también en el campo de la ejecución práctica.

#### e) Protección, restauración y uso sostenible

La situación de pobreza que vive la gran mayoría de las comunidades, la dependencia de productos boscosos y la necesidad de ocupar nuevas y más tierras impiden o dificultan la conservación de la biodiversidad en el sentido estricto de la palabra. Por otro lado se sabe que un uso adecuado o aunque sea sostenible es una "conditio sine qua non", pero insuficiente. Solo la protección de áreas extensas y en ubicaciones diferentes permitiría la conservación de la biodiversidad sin mayor influencia del ser humano.

PROBONA con su enfoque de distinguir entre áreas donde aspira realizar protección, restauración y uso sostenible, intenta compatibilizar la biodiversidad de los ecosistemas forestales andinos con las necesidades de la población rural. Responde de manera diferenciada y por medio de zonificaciones a la exigencia particular de la conservación de la biodiversidad. Dependiendo de las presiones humanas sobre los BNA, existen bosques con grados diferentes de intervención: en áreas remotas y de difícil acceso pueden darse todavía zonas totalmente naturales e intactas, en otras áreas el BNA está degradado de tal manera que ya no se puede recuperar el ecosistema inicial, sino que posiblemente con plantaciones de árboles nativos solamente. Ahora, no es fácil definir criterios para priorizar bosques por su estado de degradación actual. ¿Vale más proteger un bosque intacto y de gran variedad genética, cuyas especies tal vez no estén tan amenazadas por la extinción, o un bosque fuertemente intervenido?

**Reconocemos** que esta orientación es muy adecuada para lograr la finalidad de PROBONA. Debido a que la mayoría de casos en realidad son bosques intervenidos, el Programa hasta la fecha ha prestado más atención a éstos. Consideramos que PROBONA por su finalidad principal, que es la conservación, debería trabajar más específicamente también en áreas intactas y generar experiencias, y elaborar propuestas sobre actividades de protección a nivel local en el ámbito andino. **Recomendamos** aumentar los esfuerzos para identificar áreas boscosas, donde la presión sobre el BNA no sea tan grande y se puedan realizar actividades con énfasis en la protección, incluyendo hasta mayores propiedades privadas, incorporándolas por ejemplo a fundaciones y hermandades para uso científico o de visitas de turísticas.

#### f) Investigación

La investigación (inventarios, diagnósticos, estudios, acciones piloto) y su importancia y peso en esta fase de lanzamiento, ha sido uno de los puntos fuertemente discutidos en el contexto de apreciación los logros obtenidos durante esta evaluación. Es ampliamente **reconocido** que el Programa con su enfoque novedoso (conservación y desarrollo), su sujeto meta principal (el BNA) y su integración en la vida de las comunidades colindantes requiere de una **aproximación prudente y paulatina**. Como anteriormente mencionado, difieren las opiniones y expectativas sobre la duración de la preponderancia de la investigación sobre la replicación.

La primera piedra para esta divergencia de opiniones fue puesta en la planificación del Programa y en la definición de sus objetivos generales. Por la **reivindicación ambiciosa de la estabilización de la superficie** a nivel nacional, uno de los dos objetivos generales desde su inicio, se dio la necesidad de una visión global y sistemática del BNA (ubicación, superficie, clasificación/inventarización) en cada país. Como consecuencia lógica, de ahí que se desprende la pretensión de enfrentar de manera integral los factores que inciden sobre el BNA ("presiones"). Por eso, además por la gran variedad de los BNA en dos países muy diferentes y por las relaciones socio económicas complejas del BNA con su entorno humano, institucional y político, se abrió un abanico de aproximaciones al tema BNA muy amplio. Esto, en conjunto con lo laborioso y largoplacista de una mayoría de validaciones complejas, y posiblemente de algunas desviaciones en actividades no tan prioritarias, ha tendido a sobrepasar al fin el potencial ejecutor del Programa, manejado principalmente por los dos equipos nacionales, esto en el sentido de concebir un juego apreciable y manejable de modelos o propuestas comprobadas, validadas y disponibles para la replicación en la tercera fase.

El hecho de no disponer de **información cartográfica fehaciente y precisa** sobre la ubicación y extensión del BNA desde un inicio, no sólo atrasó un acercamiento sistemático a y la selección de áreas boscosas representativas sino también absorbió a los equipos centrales en sobre medida. Por falta de coordinación regional, los mapas de los dos países no son com-

parables, refiriéndose el de Bolivia a zonas vegetacionales en grandes rasgos y sin delimitar áreas boscosas propiamente dichas, mientras que el del Ecuador identifica las áreas de los diferentes tipos de bosque.

Los mapas nacionales, una vez publicados, han tenido una demanda enorme sobre todo en Ecuador, lo que ha contribuido a llamar la atención sobre el BNA en organizaciones e instituciones. No se pudo investigar dentro de esta misión si la difusión de los mapas ha resultado, en alguna medida, ambigua porque también puede servir para la planificación de la explotación del recurso BNA.

Ante la realidad compleja del BNA, de sus características fisiológicas y ecológicas y su entorno socioeconómico y político-institucional (relación bosque-comunidad etc.) fue una necesidad sentida en ambos países de **sentar mejores bases de información y conocimientos** sobre el BNA. No es fácil definir las necesidades de información mínimas para poder llevar a cabo las actividades previstas de un programa, y menos aún si los efectos e impactos deberían ser evaluados con indicadores de éxito a corto y largo plazo. En muchos casos las informaciones recopiladas están en una desproporción respecto a lo que realmente se necesita y quedan engavetadas o no hay tiempo para procesarlas o incorporarlas en la ejecución práctica. Los inventarios están en particular peligro de correr este destino.

Fue en parte nuestra impresión y hubo comentarios de varias partes de que, si bien la situación de información disponible sobre los BNA no era suficiente, **no se ha aprovechado al máximo la información existente**, para la cual no debería de limitarse a fronteras nacionales. Para la sistematización puede cada vez más aprovecharse de las nuevas tecnologías como banco de datos electrónicos (Internet etc.) para poner a disposición inmediata resultados de los tantos esfuerzos que se hacen en los tantos proyectos e instituciones. PROBONA por su enfoque regional e interdisciplinario podría dar impulsos en esta dirección aunque *expressis verbis* no debería de emplear tiempo en esto.

La investigación en un programa piloto de la mismo índole como PROBONA está caracterizada por su intensidad al inicio y la necesidad de su **desplazamiento gradual por actividades prácticas** en el transcurso de la ejecución. El reto para la gerencia está en limitarla a un grado útil para la posterior implementación y en identificar el momento oportuno de dejar la investigación en una función subordinada y enfatizar la ejecución práctica y replicada de acciones de campo. A veces esto está relacionado también con el tipo de personas que integran un equipo; especialistas en conceptos e investigación, a menudo con mentalidad analítica, pensadora, exploradora e innovadora, no son necesariamente las personas más adecuadas para manejar la ejecución con énfasis en la replicación y hasta masificación de actividades. Este otro tipo de persona debe ser alguien de acción, anuente a actividades repetitivas, con talento organizativo, y renuente al trabajo en oficinas. La investigación en la acción y la investigación aplicada bien hecha por gente de mucho sentido práctico pueden formar un puente valioso en este asunto.

**Recomendamos** examinar más detenidamente las necesidades de información (relación con actividades concretas y/o indicadores de éxito) y el grado de profundización de las investigaciones. Esta revisión está relacionada también con el espectro de acciones diferentes y la delimitación geográfica del BNA explicado en otro contexto de este informe. Para la fase venidera consideramos útil fortalecer los equipos con hombres (y mujeres!) de acción para ayudar a acentuar más la ejecución práctica (respecto a lo de facilitadores véase también párrafo d)).

(Otros aspectos relacionados con la investigación participativa se darán en el capítulo 2.1.3.6)

Hablando de presiones sobre el BNA, somos de la opinión de que se han omitido **dos factores adicionales** muy importantes que merecen un análisis sobre su futura integración en el Programa: el desarrollo demográfico, incluyendo migraciones y ganadería.

#### g) Aspectos poblacionales

Partiendo de un enfoque territorial (comunidad o cuenca que hospeda cierta cantidad de población) o de "capacidad de carga social y/o ecológica", que son enfoques imprescindibles en el área rural donde el bienestar social y el desarrollo económico están íntimamente ligados con el

uso de la tierra y casi proporcional con la superficie disponible, fue fácil reconocer en varios lugares visitados que los esfuerzos y logros en el campo para conservar suelos, aumentar la productividad agropecuaria, diversificar las fuentes de ingreso, proporcionar bienes de sustitución etc. serán neutralizados o aniquilados dentro de poco tiempo (una generación, de unos 25 años; el Programa dura 15 años) por el crecimiento poblacional o inmigraciones desde otras partes con presiones aun mayores.

El problema se agrava por una atomización espeluznante de las propiedades (bosques Fuerte Rúa, Bolivia, y Aguarongo, Ecuador), más presión sobre los recursos naturales, sobre todo, el bosque considerado como reserva territorial, o se puede "resolver" por medio de la emigración a otras áreas agropecuarias o forestales (exportando más bien los problemas, como en Santa Rita/Huacamayo, o a las grandes ciudades, alimentando allí de esta manera los cinturones de pobreza).

**Recomendamos** estudiar la factibilidad de ofrecer un tercer camino que es la emigración controlada a centros urbanos pequeños y medianos si allí existen o se generen más oportunidades de trabajo/ingreso.

#### h) Ganadería

Es conocido, que un factor de presión sobre recursos naturales, y sobre el BNA en particular, de mucho peso es la ganadería. Esta ocupa mucho espacio sin generar fuentes de trabajo correspondientes para la mayoría de la gente de las áreas rurales, y el ingreso a menudo está concentrado en manos de pocos. Otro asunto es el bajo grado de eficiencia energética en el procesamiento de la biomasa. El ganado también tiende a destruir el suelo (pisoteo) y las capas vegetacionales bajas de los bosques (hierba, grama, arbustos; rejuvenecimiento).

**Consideramos** necesario que PROBONA intente dirigirse a este rubro desde otros ángulos más efectivos también, que aquel de mejoramiento de forrajes o fortalecer líneas de acción iniciadas en ese respecto. Posibles campos de acción y de fortalecimiento pueden ser: el heno al ganado y no al revés, alternativas de producción desde ganado menor, más liviano o de patas suaves como los camélidos hasta reducir o por lo menos estabilizar las áreas de pastizales. Desde el punto de vista de la biodiversidad del BNA, un objetivo de PROBONA a largo plazo debe de ser el **desplazamiento de la ganadería del los bosques.**

#### 2.1.2.2 Conservación de la biodiversidad y desarrollo

Ante la finalidad primordialmente conservacionista de PROBONA y el riesgo de caer en un programa de ayuda al desarrollo (financiamiento por otras fuentes) la pregunta es, si es posible (y hasta qué grado) planificar e implementar un programa de conservación de la biodiversidad sin tomar en consideración asuntos de desarrollo.

Los BNA son ecosistemas ubicados en un contexto de usos competitivos del suelo, por lo que pueden ser sustituidos con actividades agrícolas y pecuarias y además sometidos a usos extractivos no adecuados y sin reposición; por ello, la conservación de la biodiversidad es parte de este marco de competencias y presiones internas y externas a las que están sometidos los bosques. En términos más concretos, **no es posible dejar de lado asuntos de desarrollo, dada la pobreza de las poblaciones campesinas y nativas, el propio deterioro de los BNA y la necesidad que tienen las sociedades de utilizar sus recursos para la subsistencia y el desarrollo.**

Se debe considerar insuficiente una sola orientación: manejar las presiones para aliviar la pobreza, bajo el lema de "desarrollar para conservar", pues se reconoce que ello constituye una forma indirecta de enfrentar la problemática y que a mediano plazo pueden resurgir las presiones por nuevas competencias. Tampoco es suficiente trabajar con la orientación de "conservar para utilizar" o la de "utilizar de manera sustentable"; en ambas, el recurso a la conservación puede ser sólo una coartada, pero, en todo caso, el uso es una forma de intervención que modifica o afecta en algún grado la biodiversidad. Es necesario además implementar acciones de conservación del recurso remanente, tanto específicas como conectadas a las actividades de desarrollo,



buscando concretar las diversas modalidades de conservación en la misma área de intervención. Precisamente, el enfoque de articular acciones de desarrollo y acciones de conservación en un mismo plan hace pertinente y relevante la propuesta del PROBONA.

El asunto es que un enfoque de conservación y desarrollo requiere de un proceso de planificación participativa en el que los distintos actores concierten intereses y concreten un plan de carácter integral y de largo alcance, por tanto, su ejecución implica el involucramiento de diversas entidades con el protagonismo de la comunidad local, la disponibilidad adecuada de fondos y un ámbito espacial que haga factible su implementación. Vale decir, que dicho plan es parte o todo el manejo de una cuenca. Que esto sea posible estará en relación a la estrategia de trabajo del PROBONA.

### 2.1.2.3 Sostenibilidad de la conservación BNA con el enfoque actual

La sostenibilidad de la conservación del BNA se da aliviando de manera sustancial y perdurable las presiones por parte de los actores intervencionistas como son las comunidades, los vecinos, inmigrantes y, según importancia económica, el Estado y empresas grandes orientados hacia el mercadeo nacional o la exportación. Lo perdurable le da una dimensión adicional y ambiciosa (dinámica en el tiempo) a todo, porque la conservación supuestamente debería pasarse de generación a generación. Teóricamente significa que hay que lograr que las comunidades adquieran una actitud conservacionista frente al bosque y que su situación económica les permita vivir esta actitud, estableciendo y respetando áreas boscosas intocables y de baja intervención, recuperando áreas boscosas y haciendo uso sostenible. Además hay que tener presente que el uso sostenible de recursos de por sí no necesariamente es igual a conservación de la biodiversidad. Lograr la sostenibilidad de la conservación por ende, es un esfuerzo multifrontal.

Los puntos fuertes del actual enfoque que apuntan a la sostenibilidad de la protección del bosque son:

- a) las comunidades rurales manejan los bosques en un proceso que se orienta hacia la auto-gestión campesina;
- b) el apoyo a las comunidades se realiza a través de instituciones locales de desarrollo;
- c) se busca construir planes integrales. El enfoque de articular acciones de conservación y desarrollo implica un desarrollo equilibrado. Sin embargo, no podría ser igual en todos los lugares, por las diferencias de disponibilidad de recursos, tipos de presiones, etc; por ello se considera que en algunas áreas el énfasis será mayor en acciones de desarrollo y en otras áreas en acciones de conservación. Ya que toda intervención humana puede afectar negativamente la biodiversidad, el instrumento de la zonificación, lograda por común acuerdo entre las comunidades y el Programa o sus ONGs copartícipes, es un elemento crucial en la estrategia de la conservación. Así mismo, y dependiendo del grado de desarrollo actual de las comunidades, se deberían implementar acciones cuyos resultados sean obtenidos por los campesinos a plazos cortos y otras a mediano y largo plazo. En todo caso, se busca manejar las presiones sobre el bosque aliviando la pobreza, partiendo de las necesidades y demandas explícitas de los campesinos para aumentar productividades y mejorar los ingresos. El punto clave y crítico es que, sin descuidar las actividades específicas de conservación, los campesinos mejoren sus ingresos para que la conservación de la biodiversidad, un bien en sí mismo y de beneficio de la sociedad global, represente para ellos, un vehículo de mejoramiento de sus condiciones de vida, sin perder de vista que la superación de la pobreza rural no depende solamente del trabajo de los campesinos y de lo que ocurra en sus comunidades.
- d) influir en las políticas nacionales y actuar en el marco regional, importante por lo anteriormente dicho;

*Phyn*

- e) la capacitación y educación ambiental, que busca desarrollar la cultura forestal campesina y una conciencia conservacionista.

Partiendo del supuesto, que las actividades arriba mencionadas, una vez validadas y puestas en camino en esta fase de lanzamiento o en la siguiente fase, tengan una divulgación masiva en ambos países, **el enfoque actual puede contribuir esencialmente a la sostenibilidad** de la conservación del BNA. Con enfoque actual nos referimos a las líneas de acción y actividades previstas y al cambio realizado de la prioridad investigación a la prioridad ejecución.

Consideramos que para aumentar dicha sostenibilidad se debería:

1. priorizar más la formación de promotores campesinos medio-ambientalistas, además de promotores de desarrollo y guardias forestales, para "injertar" el elemento largoplacista de la conciencia conservacionista y de la cultura forestal campesina.
2. buscar influir en compatibilizar las políticas medioambientales relacionadas con el BNA con las de promoción del desarrollo para evitar efectos contradictorios o indeseados.
3. buscar el involucramiento de las universidades de las provincias donde actúa el Programa para acciones específicas como ser áreas remotas, manchas boscosas inferiores (en Bolivia aún debajo de las 30 hás.). Estas instituciones aportarían con sus conocimientos y con personal técnico e investigadores científicos, y garantizarían continuidad de acciones. Ya algunas están incursionando en acciones de desarrollo rural (por ejm. la ESTFOR de la U. San Simón de Cochabamba-Bolivia); asimismo serían importantes focos de capacitación y difusión de la propuesta y sus resultados.

Una **conciencia medioambiental** bien desarrollada es imprescindible para la sostenibilidad a largo plazo de la conservación de la biodiversidad. Debería hacerse un **credo omnipresente** en toda la población y divulgarse el respeto ante la grandiosa naturaleza. Para detener la indeseada desaparición acelerada de especies, que en general corresponde a un consenso a nivel de la población global (Rio 1992) habría que diferenciar claramente lo que vimos por casualidad en una emisión televisiva, donde se insistió con referencia a la biblia que el hombre puede subordinarse la naturaleza. Esa subordinación no debe ser interpretado hasta en su última consecuencia que sería una pérdida sobremedida de la biodiversidad, producto valioso y útil para el ser humano de una evolución histórica natural.

#### 2.1.2.4 Enfoque y número de actividades

El enfoque seguido por PROBONA de elaboración y validación de modelos de manejo, de acciones demostrativas y de la aproximación paulatina a las comunidades y organizaciones coparticipes, así como la capacidad financiera y ejecutora del Programa lleva a la interrogante sobre el **número adecuado de actividades** para una suficiente profundización (elaboración acabada y transferible, validación) y una cobertura más amplia (replicación).

Las dos Coordinaciones Nacionales de Bolivia y Ecuador (básicamente los dos especialistas forestal y social) tienen que atender respectivamente 9 y 8 **áreas representativas** de trabajo (intencionalmente con ecosistemas y ambientes socioeconómicos y -culturales diferentes) con una **variedad de acciones** considerable en cada área (Bolivia: 4 a 9 actividades diferentes por comunidad; Ecuador: entre 2 y mayoritariamente 4 a 8 actividades por comunidad). Además, por el hecho de que a menudo se emplearon **organizaciones y consultores diferentes** por áreas (Ecuador), se ha multiplicado el despliegue para estos equipos. Partimos de la firme opinión de que el papel de facilitadores exige a los equipos técnicos centrales de PROBONA, justamente en esta fase de experimentación y validación de enfoques y modelos/ propuestas para cada actividad lo siguiente:

- (a) un fuerte trabajo de acompañamiento de las ONGs y comunidades que abarca preparación y orientación, proporcionando insumos conceptuales y metodológicos sustanciales, seguimiento, evaluación y preparación de la replicación (requerimientos organizativos, humanos, financieros, documentaciones, manuales etc.)
- (b) estar muy cerca de la población meta para poder juzgar mejor la factibilidad de lo experimentado. Se trata también de poder controlar, apreciar en detalle o idealmente excluir de antemano el "sesgo" que pueda darse por la calidad de una ONG o un técnico específico.

El factor tiempo es esencial para los técnicos, más aun porque la **dispersión geográfica y la difícil accesibilidad de las áreas** de proyectos (en Bolivia casi todas las áreas requieren de un viaje de un día laboral en una dirección! Ecuador es más accesible con aprox. medio día por área) absorbe un tiempo adicional para viajes y esfuerzos específicos para comunicarse y coordinarse.

En realidad, debido a la multitud considerable de actividades (incluye acciones demostrativas, proyectos, capacitaciones, investigaciones, actividades de comunicación/publicación/normas/políticas) se ha requerido de un trabajo exigente. Aparte de estas áreas los equipos han tenido que atender varios estudios etc. a nivel nacional o sobrecomunal y en parte escribir y revisar textos para artículos, documentaciones o libros.

Si bien es cierto que la mayor parte de estas actividades tuvo que ser lanzada dentro de un lapso bastante corto y varias no se han terminado todavía, ha prevalecido la impresión de que las **pretensiones y la carga de trabajo** para los equipos centrales han sido **excesivas**, resultando en parte un activismo malsano, donde rige la improvisación y el espontaneismo de manera inadecuada por tratarse de acciones demostrativas (y experimentales al mismo tiempo) y requerir de la asimilación correspondiente por el equipo central. Además afectó el hecho de que no se elaboró un sistema de seguimiento y evaluación desde el inicio de la segunda fase (de lanzamiento y experimentación!, véase 2.3.2).

Afirmaciones, de que no tenían el suficiente tiempo para preparar o revisar actividades o documentos, alimentan nuestras dudas de que puedan atender las actividades como es deseado, aunque se reúna a los técnicos con cierta frecuencia en las oficinas centrales. Ejemplos donde se sentía un acompañamiento insuficiente fueron la elaboración de una metodología en educación ambiental por Ayuda en Acción en Cuenca/Aguarongo y lo correspondiente a nivel central; pocas validaciones completadas y pocas actividades listas para la réplica; retroalimentaciones sobre documentos de trabajo entre P-B y P-E.

#### **Recomendaciones:**

- Priorización y concentración/reducción de actividades, para que se de un seguimiento adecuado por parte de los equipos centrales y pueda ser garantizado (aún más pertinente por el hecho de que una extensión del proceso de investigación/experimentación/validación en el tiempo debe de ser evitado o reducido al mínimo por desfasar más la aplicación replicada);
- Reserva respecto a la incorporación de nuevas áreas para actividades de carácter experimental hasta que no se hayan efectuado replications;
- Cada actividad tiene que ser planificada también en función del tiempo (y fondos) que absorbe a los técnicos a nivel central para un acompañamiento pertinente.

#### **2.1.2.5 Otras actividades con un efecto positivo**

Sabemos que la conservación y el uso adecuado del BNA requieren idealmente de respuestas multifrontales. La enorme biodiversidad y "sociodiversidad" automáticamente exigen además acciones de gran diversidad y diferenciación. Al mismo tiempo observamos limitaciones en la capacidad ejecutora de los equipos centrales ante una variedad excesiva de actividades y

circunstancias diferentes. Aun así, se da la pregunta si hay otras actividades más que las vinculadas directamente al manejo del bosque que tienen un efecto positivo.

Ya que sobre todo el P-E, pero también P-B, identificaron y ya están trabajando una serie de actividades para aliviar presiones sobre el BNA, que incluyen actividades fuera del bosque, ampliamos la pregunta a ¿Qué otras actividades más podrían tener un efecto positivo respecto al BNA?

Queremos aportar a la revisión los posibles campos de acción en forma de unas ideas sueltas (y no examinadas en función de los criterios mencionados a continuación) para ser incorporadas en el proceso de selección y de preparación de actividades para la replicación.

Hay que tener claro que no se trata necesariamente de agregar más actividades, sino de optimizar un juego efectivo de acciones de fácil manejo y replicación. Criterios de selección tienen que ser: efecto/impacto potencial, sostenibilidad, replicabilidad y costo (de despliegue de personal técnico y de las comunidades, de inversión). Además se requiere diferenciar el nivel de presiones: en áreas de poca presión tal vez son factibles actividades de conservación sensu stricto, en áreas de alta presión se aplican medidas combinadas.

En vista de la situación socioeconómica de la mayoría de las comunidades alrededor de BNA, la búsqueda de otras actividades para conservar el BNA tiene que ser relacionada con los problemas claves que son:

- la superación de la pobreza a nivel local y supralocal;
- el alza del poder adquisitivo de los habitantes en las áreas con BNA;
- la identificación de alternativas de subsistencia o de productos comerciables;
- el bajo nivel de cultura forestal (sobre todo en Bolivia) conciencia medioambiental y conservacionista.

Las propuestas de actividades a las comunidades tienen que contener también medidas a corto, mediano y largo plazo. Esta triplicidad de propuestas es necesario para lograr confianza y motivación (corto plazo) y alcanzar objetivos más abstractos y de largo plazo (conservación sostenida del BNA).

El enfoque aplicado por P-E de trabajar sobre presiones en vez de recursos y con una oferta polifacética de actividades según circunstancias es un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, queda la hipótesis por comprobar, que con actividades como ecoturismo, piscicultura, producción de bromelias etc. se pueda conseguir un alivio sustancial, sostenido y disperso respecto a las presiones y al deterioro del BNA en gran escala.

Las actividades requeridas tienen que contribuir a interrumpir o reducir la dependencia directa del bosque y de su superficie en suelos con potencial agropecuario. La gente de las comunidades rurales actual y futuras generaciones tienen que vivir de los recursos locales. Excedentes eventuales de la subsistencia los necesitan para comprar bienes procedentes desde fuera de su comunidad. Al aumentar su poder adquisitivo también pueden comprar bienes sustitutos a los productos del BNA o su uso competitivo como tierra agrícola.

Es obvio que el sector empresarial maderero y sus fuerzas de trabajo tienen más alternativas para generar ingresos que la gente directamente dependiente de la tierra (agropecuaria y forestal).

Por ende, indicadores para tales actividades pueden ser la generación de ingreso neto por unidad de superficie y la generación de empleo suficientemente remunerada. Entre las actividades posibles pueden darse, según contexto específico:

- huertos hortícolas, frutales, piscicultura
- productos gastronómicos del BNA (hongos etc.) y promoción nacional e internacional de la preparación culinaria (abrir nuevos mercados como p. ej. se hizo para la comida mexicana).
- invernaderos, producción agrícola verticalizada

- ganadería menor con un componente de manutención en establos, crianza de camélidos sudamericanos (alpacas, vicuñas, llamas), forraje al ganado y no vice-versa (estabulación de ganado vacuno; comercio de pasto)
- reforestación, viveros, agroforestería, si hay tierra disponible o sustituible (problema del ROI a largo plazo)
- artesanía con uso de recursos sostenible (p.ej. piedras coloridas pulidas para adorno, discutido en El Palmar, Bolivia)

Otras actividades son:

- desarrollo dirigido a centros poblados intermedios (aceptación pasiva de migraciones)
- titulación de tierras
- fuentes de agua, cosecha de agua (aguas minerales, aguas enriquecidas con hierbas, aguas termales, marketing creando labels como el "Agua Cristal de Aguarongo")
- componente demográfico (a largo plazo, para evitar que medidas tomadas sean neutralizadas o sobrecompensadas por el crecimiento demográfico o migraciones)
- trabajo con normas y políticas no necesariamente relacionadas con el bosque (ley de tierra, autorregulación de las comunidades, autonomía y autoridad territorial de comunidades para evitar o reducir incursiones desde fuera de la comunidad)
- identificar y utilizar fuentes financieras con una recaudación marginal, pero con efectos sustanciales en la economía comunitaria para financiar infraestructuras, ya que conservación no puede ir únicamente a cargo de la población local

Por el efecto puntual y tal vez transitorio de varias actividades es pertinente aplicarlas en conjunto.

### 2.1.2.6 Contribución del Programa al „Policy Dialogue,

Dos de los criterios relevantes de COSUDE se refieren (a) a la influencia positiva de un programa financiado por el CMA sobre la política ambiental de un país y (b) a que la acción esté enfocada dentro de un concepto integral nacional. P-R incorporó este criterio a sus líneas de acción.

El "policy dialogue" respecto al BNA se da en formas distintas a nivel de comunidades, de las instituciones sectoriales de los Gobiernos, de organizaciones vinculadas al desarrollo y a la conservación, y a la sociedad civil.

Indicadores para el compromiso político de los Gobiernos son la promulgación de leyes de protección del medio ambiente y la firma de tratados internacionales correspondientes. En general, se pueden observar muchas iniciativas a nivel de ONGs y comunidades, particularmente en Ecuador, y pocos avances concretos y efectivos a nivel del GOB y GOE. El desarrollo de la voluntad política en favor del medio ambiente está incipiente e influenciado por varios factores de peso (situación económica del país (generación de ingreso, divisas y fuentes de trabajo), valoración de recursos, grupos de presión económica, pero también influencia extranjera sobre la política con eco-dumping etc.)

Hasta hace un par de años, el BNA no era más que fuente de varios recursos para comunidades colindantes y, tal vez, de habitat para un círculo muy restringido de conservacionistas. Aún programas forestales se concentraron básicamente en la reforestación y más con variedades exóticas que nativas.

La contribución del Programa, aún en esta fase de lanzamiento, ha sido positiva tanto a nivel del Estado, de los organismos de promoción del desarrollo y de las organizaciones campesinas. Esto se aprecia en:

- a) Se ha llamado fuertemente la atención sobre los BNA y comienza a tomarse en cuenta su situación real y preocupación por su futuro. Esto es un efecto de las investigaciones y publicaciones realizadas tanto en Ecuador como en Bolivia y también de los esfuerzos que han realizado las Coordinaciones Nacionales para despertar interés y entusiasmo. Merece

destacar la formación de opinión pública a favor de los BNA, mediante artículos en revistas especializadas así como en diarios de circulación nacional escritos por los miembros de los equipos regionales. Particularmente en P-E, donde la conciencia medioambiental es relativamente avanzada, las publicaciones frecuentes y sobre todo el mapa nacional sobre bosques nativos andinos y la carpeta correspondiente con fichas por área llamaron la atención sobre esta unidad vegetacional a muchos organismos estatales, internacionales privados.

- b) En un marco de lenta formulación de políticas forestales y medio ambientales, por la presión de intereses creados, ambos equipos regionales han participado activamente en su elaboración.

En el caso del Ecuador, los primeros resultados son importantes en la contribución directa a la formulación de Políticas de Protección del Medio Ambiente como parte del Plan Nacional de Desarrollo Social del Ecuador, de la Secretaría Técnica del Frente Social; además ha mantenido una colaboración con el INEFAN y están en curso otras solicitudes de apoyo, todo lo cual reditúa no sólo en la asignación de las correspondientes partidas presupuestarias sino en la consideración del P-E como asesor importante.

En el caso de Bolivia, los primeros resultados son incipientes. Los esfuerzos del Coordinador Nacional anterior no tuvieron efectos. En esto han tenido que ver las sucesivas reorganizaciones de los organismos estatales del sector y los fuertes intereses que detuvieron durante muchos años la dación de la ley forestal. Sin embargo, la reciente ley promulgada el 12 de Julio del presente año, contiene un dispositivo según el cual la comunidad campesina tiene la prioridad para concesiones forestales, punto clave para el manejo de los BNA. Las autoridades forestales entrevistadas manifiestan que el enfoque de manejo de los BNA puede entrar en el reglamento de la ley. En tal sentido, el anterior coordinador ha sido invitado a la elaboración de dichos reglamentos, convirtiéndose esa situación en la mayor chance para aportar a la formulación de políticas, teniendo en cuenta que el reglamento contiene la parte operativa de la nueva ley forestal.

Se aprecia en ambos países, a nivel de gobierno, una expectativa en los resultados del P-E. Esto debe tomarse como parte de los varios factores que influyen en la determinación de políticas ambientales: las coyunturas económicas, necesidades de divisas, fuentes de trabajo, valoración de recursos, grupos de presión y la influencia extranjera en criterios de financiamiento.

- c) El programa también ha contribuido en la política institucional de los organismos privados de desarrollo. Ha ayudado a ONGs centradas en actividades de desarrollo rural a madurar hacia posiciones conservacionistas y a las fundaciones conservacionistas a asumir políticas de promoción del desarrollo rural sustentable. Esta nueva orientación se ve plasmada en los planes de trabajo institucional.
- d) Destaca la influencia del Programa en facilitar la elaboración de reglamentos internos de las mismas comunidades campesinas, sobre el uso de los BNA, especialmente en la experiencia boliviana. Es particularmente interesante porque ello muestra la disposición de las comunidades campesinas a preservar y utilizar sus recursos de manera sustentable. Estos reglamentos contienen los propios criterios campesinos, ya que vienen siendo elaborados sin contar con un marco legal nacional, justamente lo que reclaman los dirigentes para contar con el respaldo oficial; contienen normas antiguas y nuevas, de carácter práctico y operativo; acción inmediata y constituyen aportes concretos para la normatividad e institucionalización del manejo de los BNA.

## 2.1.3 Logros e Instrumentos Creados

### 2.1.3.1 Logros con referencia a los objetivos

Proyectos del tipo PROBONA han de ser concebidos a largo plazo por las siguientes razones:

- el sujeto principal, el bosque, simbolizado por su elemento clave, el árbol, tiene ritmos de vida de largo plazo (crecimiento, rendimiento, regeneración etc.)
- la estrecha vinculación del bosque con comunidades, con el hombre y sus costumbres, necesidades y sistemas socioeconómicos que también no pueden cambiarse a corto plazo.
- El insuficiente nivel de conocimientos iniciales requiere de investigaciones intensivas para tener más seguridad sobre lo adecuado de conceptos, estrategias y actividades.

El gráfico G5 refleja la relación entre impactos y tiempo de un programa de largo plazo. Según tipo de actividades, el lapso de bajos impactos se puede extender más allá de una fase operativa (de 3 - 4 años), lo que es el caso de PROBONA. Sin embargo, es importante que, para evitar malentendidos entre donantes y ejecutores sobre la marcha del Programa, haya acuerdo sobre el ritmo de avance y transición entre ensayos de pocos impactos a repeticiones de mucho impacto de antemano. Demuestra la importancia de objetivos realísticos. Este acuerdo no fue convenido con la debida exactitud.

El concepto con una fase de lanzamiento y de validación de modelos bastante larga y el cumplimiento de la finalidad del Programa a largo plazo fue estipulado solo de manera general en el Documento de Base (1992) y en el Plan Rector 1994. Sin embargo, aparte de esta declaración de intenciones y un esquema general de etapas no se profundizó sobre la manera y los recursos requeridos para alcanzar la finalidad. Para la apreciación de logros e instrumentos creados esta orientación tiene que ser tomada en consideración.

Los objetivos relevantes y resultados esperados para la segunda fase (8.1993 - 6.1997) para la EEX son formulados en el Plan Rector 1994 (pág. 6 - 8; objetivos véase este informe 2.1.2.1 OF2-1 a -4) y los logros respectivos se mencionaron en el Informe de la Evaluación Interna (pág.10 - 12). No lo repetiremos aquí. Aspectos específicos serán tratados en los capítulos siguientes.

Por la orientación largoplacista no es posible ver impactos todavía. Los logros se refieren básicamente a investigaciones realizadas, capacidades instaladas y organizaciones fortalecidas.

De manera resumida podemos constatar que ambos Programas nacionales han realizado progresos sustanciales en la instalación de capacidad ejecutora a través de organizaciones terceras como interlocutores directos del Programa. El reforzamiento a nivel de comunidades arrancó recientemente y tiene que desarrollarse todavía. PROBONA se ha establecido y es reconocido en el mundo de Proyectos y Programas (claramente en Ecuador, más incipiente todavía en Bolivia), y en parte en la sociedad civil del Ecuador, menos todavía en Bolivia. En ambos países se ha creado una mayor conciencia medioambientalista y hasta cierto entusiasmo por proyectos productivos con fines conservacionistas en las comunidades involucradas por los BNA.

El Programa ha conseguido la atención y participación de autoridades estatales en instancias decisorias de PROBONA - aún más formal que efectivo. Ecuador apoyo financieramente.

Los avances más impresionantes se dieron en el fortalecimiento de las bases de información y conocimientos sobre el BNA y comunidades relacionadas. Estas investigaciones a nivel nacional y local, aparte de los mapeos y diagnósticos realizados en ambos países, se dieron en Bolivia con énfasis en la relación Bosque/Comunidad y en algunas actividades productivas y en Ecuador con énfasis en la educación ambiental y en actividades productivas. Por haber entrado

a estas tareas de investigación múltiple mayoritariamente en 1996 y 1995, varios trabajos fueron terminados recientemente o van a finalizarse en lo que queda de la fase 2. Por eso la implementación práctica de sus conclusiones se está dando hasta ahora.

Ante la complejidad de la problemática del BNA y del enfoque diferenciado del PROBONA no del todo inesperado, resultados en forma de acciones y actividades validadas y listas para replicar no se han dado todavía de manera suficiente como para dedicar la tercera fase a desencadenar una difusión masiva de proyectos replicables.

Cabe mencionar que el trabajo realizado por ambos equipos ha sido muy intensivo y de alto nivel técnico, y la dedicación y el espíritu de trabajo fueron altos. Nos entregaron excelentes documentaciones sobre la historia de PROBONA, conceptos y estrategias (más en Ecuador), revisiones autocríticas y constructivas de lo logrado y del status quo (más en Bolivia), fichas de áreas de trabajo y acciones demostrativas, listados de actividades etc.

### 2.1.3.2 Efectividad e impacto de modelos demostrativos de planes de gestión/manejo forestal

Los modelos demostrativos solo recientemente han sido establecidos, y es aun prematuro para poder observar su efectividad e impacto. Hasta la fecha, la mayoría de ensayos tiene que ver con el manejo de presiones, por tanto, sobre aspectos "externos" al bosque, más ligados al desarrollo rural que estrictamente a lo forestal o a la conservación de la biodiversidad. Hemos encontrado solo un caso de plan forestal, en P-E, en Cerro Azul, pero sugerimos discutirlo, pues más bien se acerca a una forma de manejo para extracción, aun cuando sea de carácter sustentable; es decir, se elaboró con un criterio de plan de manejo propio de forestería clásica. Asimismo, se constató que los actuales ensayos no tienen un diseño integrante, sino que se trata de un conjunto de elementos (viveros, plantaciones de diferente tipo, pasturas):

En varios casos, los logros obtenidos por una aplicación exitosa de los modelos de gestión/manejo forestal pueden resultar en beneficios económicos importantes, pero limitados a grupos de familias o familias individuales; esto se debe a la forma de cooperación de varias ONG con las comunidades que a menudo se refiere a gente asociada a una ONG o a su estructura de proyectos y que no necesariamente es la totalidad de los miembros de una comunidad, o también al acercamiento de individuos iniciativos con ideas de proyectos (p. ej. el proyecto de piscicultura de Don Manuel en Aguarongo).

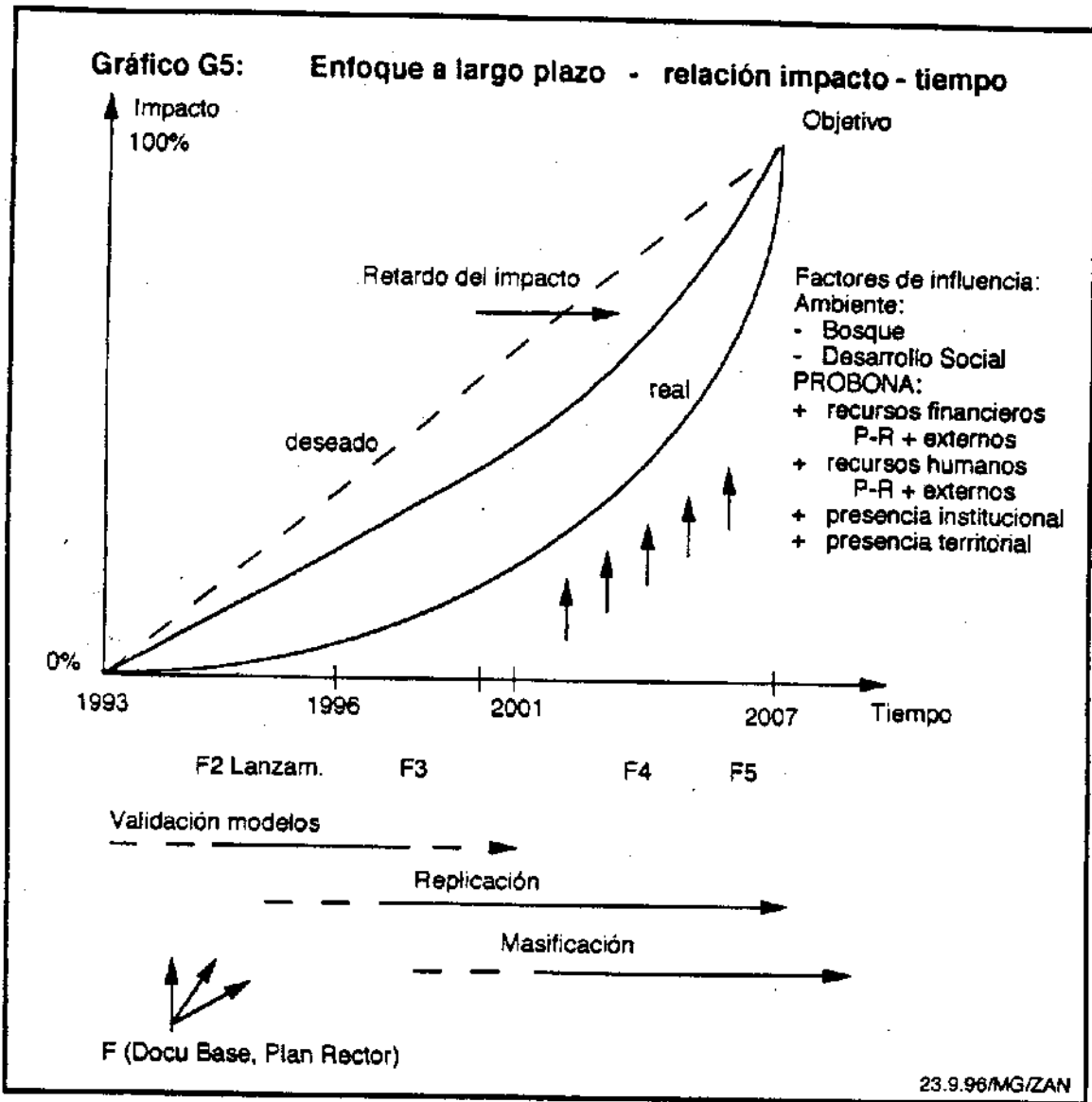
En general, hemos observado, aunque de manera inicial, un cambio de actitud sobre el manejo de recursos naturales y manejo de la biodiversidad, y que los planes están propiciando el rescate y fortalecimiento de prácticas y costumbres campesinas y nativas que contribuyen al desarrollo de una cultura forestal y conservacionista. Asimismo, si observamos una efectividad inicial cuya potencialidad aun depende de las próximas acciones.

Por tanto **recomendamos:**

- que para la siguiente fase los esfuerzos se centren en planes de manejo integral con zonificaciones dentro y fuera del bosque;
- elaborar estrategias de difusión dentro de la misma área de intervención, para que estas actividades sean realizadas por otras familias y otras comunidades en la misma área también;
- que dependiendo de las características y recursos de cada zona, en la gestión de estos planes intervengan organizaciones campesinas de distintos grados de representatividad, para que los beneficios económicos obtenidos, además de beneficiar directamente a las familias participantes también den lugar a la acumulación de fondos comunales e inter-comunales y que sean usados en la re-inversión comunal y/o fondos rotativos que beneficien a un mayor número de familias.



- sobre todo para Ecuador, no dividir tajantemente en opciones maderables y no maderables, en tanto las presiones existentes y la realidad específica de los bosques no son excluyentes;
- para Bolivia que revisen su opción de contar con modelos solo en una fase muy avanzada del trabajo. Con la experiencia que disponen, están en condiciones, tanto en P-B como en P-E, de elaborar propuestas de manejo específico de BNA, en las que deben establecerse, desde el principio, los límites y riesgos previsibles.



### 2.1.3.3 Ejecución financiera y relación costo-beneficio del Programa

La apreciación de la relación costo-beneficio del Programa en curso (beneficio en forma de efectos e impactos a nivel del sujeto meta, el BNA, y de la población vinculada a los BNA) está estrechamente ligada con el enfoque conceptual y los horizontes de tiempo con las etapas correspondientes previstas. Según el Plan Rector 1994 y otros documentos incluyendo solicitudes de crédito de la DDA está previsto un programa de aproximación paulatina al BNA y comunidades aledañas mediante unas cuatro etapas dentro de unos 12 a 15 años, o sea de largo plazo.

La primera etapa cuatrienal de arranque del 7.1993 al 6.1997 está dedicada a: (a) la instalación del Programa, (b) la revisión de conceptos y metodologías propuestas por la fase de identificación, (c) la elaboración detallada de estos y acciones demostrativas, (d) el establecimiento de relaciones con y fortalecimiento de otras organizaciones y comunidades ejecutoras, (e) la experimentación e investigación/inventario, (f) la capacitación de personal técnico y social y (g) el apoyo en la creación de normas y reglamentos. En vista de que antes de PROBONA existía poca información sobre los BNA (superficie, dinámica, tasas de regeneración y crecimiento, fenología, especies, la relación bosque comunidad, uso actual y potencial de recursos boscosos), es comprensible que las investigaciones hayan ocupado un gran espacio del trabajo de los equipos de ambos países.

En resumen, todas son actividades, que apenas causan efectos y ni mucho menos impactos con respecto a los objetivos principales del Programa. Esto, más el hecho de que ambos Programas nacionales lograron recaudar fondos de terceros en especie (materiales, información, mano de obra etc.) y en efectivo (P-E!) en cantidades no contabilizadas completamente, y además una difícil valoración de la validación de modelos y propuestas en prueba, complica la apreciación de la relación costo-beneficio.

En el estado actual dicha apreciación tiene dos componentes: la ejecución financiera actual y logros obtenidos hasta ahora en cada país (en relación a los objetivos de la fase), y una prospección con suposiciones hacia el futuro para todo el Programa. Lo último depende en gran medida de la solidez y de cuán realistas sean los objetivos definidos.

Los objetivos de todo el Programa, sin embargo, requieren una revisión detenida (estabilización de la superficie actual véase 2.1.1), por lo cual nos concentramos/limitamos al primer componente.

Suponiendo un presupuesto similar para cada una de las cuatro etapas, el monto total de parte de COSUDE podría alcanzar como dimensión gruesa unos 15 millones de USD. Faltaría agregar un monto estimado de fondos recaudables en otras organizaciones y la acumulación de fondos rotativos y de re-inversión comunitaria en caso de acciones exitosas.

El monto global para la primera etapa de ejecución (llamada la 2a fase de PROBONA) es de unos 3.8 Mio USD (4.56 Mio CHF, a 1.20 CHF/USD). La repartición de los fondos entre Bolivia y Ecuador se planificó en principio con cuotas máximas iguales alrededor de 1.7 Mio USD cada uno (véase p. ej. Convenio Binacional Bolivia-Suiza del 7.12.94), pero depende en realidad de la realización específica de ambos países. El monto remanente cubre los gastos de administración del Programa de parte de las co-ejecutoras.

Repartición por Rubros (en %):  
(sin admin. co-ejecutora)

	Presupuesto	Gastos efect. al aprox. 6.96	
	P-R	P-B	P-E
Coordinación del Programa	38	21	30
Apoyo a proyectos demostrativos	39	60	26
Inventario e investigaciones	23	18	44

(Fuentes: Plan Rector 1994, Presupuestos/Ejecución Financiera P-B y P-E)

La ejecución financiera del Programa entero hasta mediados de 1996 (P-B 8.96, P-E 6.96, Admin. 13%) asciende a unos 2.3 Mio USD, lo que corresponde a un 60% del presupuesto total de esta fase. P-B ejecutó un 42% del presupuesto techo inicialmente planificado, P-E un 84%. La ejecución pro rata temporis sería un 75%, por lo que se puede derivar una marcada sub-ejecución de P-B y un sobregiro notable de P-E. Esto se debe a enfoques muy diferentes de ambos Programas nacionales.

Dado de que se acaban de terminar los primeros tres años de la primera etapa de lanzamiento del P-R, la apreciación de los costos-beneficios a la altura de esta evaluación externa tienen que basarse en los logros específicos del lapso transcurrido. El énfasis de nuestra consideración está en lo que se hizo y cómo se hizo y solo parcialmente en los resultados obtenidos.

#### PROBONA-Bolivia:

Considerando el enfoque general de PROBONA, el hecho de una política de gastos prudente con una ejecución financiera de unos 700'000 USD de fondos COSUDE, el 42% de lo presupuestado (subejecución), y en particular también:

- (a) las tareas como la selección acuciosa de organizaciones (cuyo esfuerzo no se refleja en las pocas que finalmente fueron escogidas para cooperar), el número notable de estudios (obra maestra es un mapa de zonas vegetacionales y un inventario de bosques con superficies >30 has; IGM), diagnósticos (de contenido muy valioso para la futura orientación del trabajo), inventarios y publicaciones,
- (b) la presencia con actividades demostrativas en comunidades, inicialmente 4 y posteriormente 2 más, aunque en parte no son muy efectivas todavía o hasta controversiales (carpintería)
- (c) las condiciones de trabajo difíciles (distancias y accesibilidad de áreas de BNA, entrega del GOB, conciencia medioambientalista incipiente, estabildades institucionales) y
- (d) el enfoque de costos bajos y de alta participación de instituciones y organizaciones terceras y comunidades que ha beneficiado la relación costo-beneficio,

pero por otro lado también deficiencias en la coordinación con otros programas forestales en el país y la falta de mayores efectos e impactos en el sujeto meta, el BNA, y la población meta **se evalúa la relación costo-beneficio de la ejecución del Programa en Bolivia hasta ahora como adecuado.**

#### PROBONA-Ecuador:

P-E en cuanto al uso de fondos siguió un camino muy distinto al de P-B. Entró con mucho más impulso a la cooperación con terceros, tanto organizaciones como consultores individuales, cubriéndoles gastos salariales así como materiales. Al mismo tiempo consta que P-E logró negociar aportes sustanciales en especie y en efectivo de instituciones de contrapartida, valorados modestamente en el campo de investigaciones con fines de manejo y acciones demostrativas en 204'000 USD frente a gastos del Programa de 422'000 USD, y recientemente del GOE (1995: 33'500 USD desembolsado en 1996, 1996: aporte posiblemente cancelado por falta de presupuesto, 1997: (?) 100'000 USD).

El ritmo de gastos e inversiones acelerado llevó a una sobre-ejecución del 12% (9 puntos de %) respecto a la meta (un tanto teórica) del 75% pro rata temporis. En la apreciación de la relación costo-beneficio este sobre-giro no tiene mayor peso, porque lo que cuenta primordialmente son los productos obtenidos por la inversión realizada.

Considerando el enfoque general de PROBONA, los gastos realizados de unos 1'430'000 USD de fondos COSUDE, el 84% de lo presupuestado, y en particular también:

- (a) las tareas de arranque (revisión y amplia profundización de conceptos y metodologías, selección de organizaciones, el número muy impresionante de estudios (obra maestra es

- una carpeta con un mapa nacional de zonas cubiertas de bosques con mapas de detalle y ficha descriptiva de unos 70 bosques específicos), diagnósticos, inventarios y publicaciones) realizadas y proporcionando así una base amplia y valiosa para futuras acciones prácticas directamente relacionadas con el bosque y las comunidades;
- (b) la presencia con actividades demostrativas en 7 áreas con un mayor número de comunidades, todas en la fase de reciente establecimiento o de consolidación con énfasis en validar modelos y metodologías (las validaciones en su mayor parte son de mediano o largo plazo);
  - (c) una considerable desviación del presupuesto respecto a la relación de gastos entre proyectos e investigaciones (en %: 39 -> 26; 23 -> 44);
  - (d) las condiciones de trabajo relativamente favorables por una conciencia medioambientalista bastante avanzada a nivel público y oficial, sobre todo por una fuerte presencia de organizaciones conservacionistas, y por una mayor entrega del GOE y mejor estabilidad institucional;
  - (e) un potencial real de un mejor aprovechamiento de investigaciones e información existentes respecto al BNA;
  - (f) el desempeño en algunas actividades no relacionadas estrictamente con PROBONA como ser la participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Social o la elaboración de un concepto de Educación Ambiental a un nivel muy superior al del Programa (fondos y apoyo técnico considerable; iniciado en el seno de P-E y entregado a UICN en 1995).

pero por otro lado también por la falta de mayores efectos e impactos en el sujeto meta, el BNA, y la población meta hasta ahora

**se evalúa la relación costo-beneficio de la ejecución del Programa en Ecuador en términos generales y con la expectativa de una mayor aplicación práctica y replicación inminente como adecuado, aunque con cierta desproporción hacia publicaciones de alta calidad, superando las necesidades inmediatas del Programa.**

En comparación con Bolivia se puede constatar de que en Ecuador la fase de arranque/lanzamiento fue utilizada para sentar bases de partida conceptual- y científicamente más elaboradas y refinadas, más amplias respecto a temas, pero también más académicas y distantes de las comunidades.

Entre las posibilidades para mejorar la relación costo-beneficio identificamos básicamente una orientación más estricta en actividades estrechamente ligadas con los objetivos del Programa evitando actividades como la cooperación en la parte ambiental del Plan Nacional de Desarrollo Social (por ser muy general y poco relacionado con el BNA), la metodología general para la educación ambiental (un asunto a nivel mucho más general que PROBONA; ahora con UICN) o una menor variedad de actividades experimentales.

Consideramos también que, a pesar de ser exitosa desde el punto de vista de comunicación interna de P-R y del intercambio de experiencias con un proyecto similar, la gira a Yacuy/Salta, Argentina, era prematura y más bien equívoca (y además fuera del POA). Hubiera sido mucho más indicado intercambiar experiencias en una u otra área de los dos P-B y/o P-B (no se dio hasta ahora!) que hacer un viaje de este tipo a un país vecino no integrado en PROBONA.

### 2.1.3.4 *Adecuación de los instrumentos desarrollados, aceptación y adaptación por parte de los beneficiarios*

Esta temática está relacionada primordialmente con las acciones demostrativas y cursos de capacitación a nivel de la población meta y las comunidades. La mayoría de estas acciones, con cierto avance hasta ahora, son de tipo desarrollista, dentro y fuera del bosque, y pueden contar en gran parte con experiencias ya validadas en otros proyectos. Las comunidades las perciben también como una ayuda o un apoyo al desarrollo. Acciones netamente conservacionistas son incipientes todavía (aun por materializarse en el marco de planes de manejo). Describimos unos **casos ejemplares**, basándonos en observaciones y conversaciones con algunos representantes de ONGs copartícipes en las giras de campo seleccionadas por el Equipo Evaluador. La apreciación de la adecuación de los instrumentos se basa en comentarios de gente beneficiaria y en consideraciones técnicas nuestras. La aceptación y adaptación de actividades se pudo observar en un indicador indirecto como ser la participación y en el entusiasmo de la gente frente a los proyectos en camino.

En todas las giras y en la gran mayoría de los proyectos y realizaciones observamos un fuerte desempeño y contribuciones notables en mano de obra y especies (material local) de parte de los beneficiarios lo que demuestra su identificación con las actividades del Programa.

En El Palmar, Bolivia, destacan particularmente la obra de captación, canalización y el reservorio de agua potable, la apertura de un camino para promover y recibir una carretera de acceso, el vivero común recién instalado de la palmera endémica (*Parajúbea Torallyi*) y de pino de monte (*Podocarpus Parlatorei*), que incluye la construcción de un pequeño sistema de riego. En cuanto a la construcción de una casa para los técnicos, la comunidad demostró cierta reserva lo que relacionamos con una sobrecarga de proyectos al mismo tiempo y con la necesidad de no perder de vista la producción para la subsistencia. Todas estas obras nos parecen adecuadas respecto a las dimensiones de inversiones en tiempo y fondos de la comunidad y de PROBONA.

En Independencia, Bolivia, por el mejoramiento del sistema de riego y un curso de carpintería han tenido un eco muy positivo; en cuanto a las actividades relacionadas con el bosque (cerca de una parcela boscosa de observación de cambios, ensayos forrajeros y un vivero para el enriquecimiento forestal) parecen haber sido de tamaño inferior, y atendidas en un grado menor (vivero poco acabado, vacas en parcelas de observación), lo que puede deberse a una insuficiente atención por parte del técnico.

En Aguarongo, Ecuador, resaltaron como bien hechos un vivero forestal familiar y un proyecto de lombricultura, así como la dedicación de una promotora campesina de la Cooperativa Agropecuaria 10 de Febrero, quien tiene un nivel avanzado de conciencia ambiental. Asimismo otras personas. No convencieron por su pequeña extensión un vivero comunal inacabado y mal cuidado y obra de conservación parcial de una fuente de agua en el bosque. Hay bosques plantados en años anteriores al Programa con gran diversidad de especies, y varias otras actividades, quedando como una muestra de la fructífera presencia de la ONG en la zona.

En las comunidades alrededor del Bosque de los Huacamayos en el Alto Tena (AACCLLAC, Santa Rita, Sardinas etc.) se percibe un ambiente casi de partida hacia nuevos horizontes. La contribución de las comunidades ha sido verdaderamente impresionante (construcción de cabañas de diferentes tipos, rescate y protección de valores y prácticas ancestrales como cerámicas y petroglifos; construcción de caminos para llegar a sitios turísticos como un huerto botánico forestal, invento de atracciones etc.). La participación ha sido fuerte tanto de los hombres como de las mujeres, fortaleciendo sobre todo en ellas la confianza en sí mismas.

Durante la entrevista en Quito (no hubo gira al campo) pudimos notar también la iniciativa y el entusiasmo sobresaliente de los técnicos del Colegio Bilingüe de Chaquífan que atienden comunidades en Cerro Azul y TTP (área de Tanicuchi, Toacazo, Pastocalle) con actividades relacionadas con el BNA. Aparte de la dedicación de los técnicos jóvenes convenció lo relatado

fehacientemente respecto a la combinación entre investigaciones científicas y trabajo, y aplicación práctica en las comunidades.

### 2.1.3.5 Sostenibilidad, replicabilidad y economía de las acciones demostrativas

PROBONA tiene una finalidad y objetivos ambiciosos (aunque se redimensione el de la estabilización de la superficie) respecto al impacto sobre el BNA. Su enfoque se orienta a la sostenibilidad de los bosques nativos (programa regional, largo plazo). Dada la limitación de recursos en todos los niveles, la sostenibilidad, la replicabilidad y la economía de las acciones demostrativas son puntos medulares para lograr lo pretendido.

"**Sostenibilidad**" es un término técnico que se ha hecho común y popular, pero que al mismo tiempo dio lugar a una amplia gama de definiciones desde el punto de vista ecológico, económico e institucional. En breve, la sostenibilidad **ecológica** en nuestro contexto implica conservación de la biodiversidad (y según zona la más alta posible), de zonas vegetacionales y por ende de habitats estables. Tenemos que dejar al Programa y a las situaciones específicas tratar la cuestión de los equilibrios adecuados (tanto en superficie como en composición varietal ¿Cuánto bosque necesita una comunidad, zona, cuenca, provincia, país? ¿es sujeto del plan de manejo?). La sostenibilidad **económica** se refiere a la generación (endémica) y al flujo de capital en efectivo y en especie (un sistema no es sostenible ni autogestionario) si depende de un flujo de capital desde fuera, salvo si existe un equilibrio y/o una interdependencia a largo plazo). La sostenibilidad **institucional** se refiere a la estabilidad institucional a largo plazo, lo que implica estructuras dinámicas y funcionales, vinculadas a comunidades y territorios, e independencia financiera.

Estamos conscientes que la sostenibilidad en última instancia, y verificándolo con uno de los criterios más decisivos (los requisitos indispensables e implicaciones *territoriales*), puede hasta significar limitaciones indeseadas a nivel de individuos y comunidades (grado de desarrollo económico, migración, crecimiento demográfico), pero también nacional, para lo cual se requiere de una voluntad política visionaria.

Para mayores detalles véase la disertación respectiva de PROBONA-Ecuador en la "Estrategia global del Programa", Parte II. En el contexto de este informe tenemos que concentrarnos a aspectos de la sostenibilidad institucional de actividades.

La **replicabilidad** se circunscribe por criterios como: (a) el tamaño de la obra o la dimensión de la actividad, adecuados al mundo de la población meta, (b) la fácil aplicación y manejabilidad de una actividad (tanto en la instalación como en la marcha) por comunidades, individuos y organizaciones ejecutoras, y (c) el no crear (ni aportar a reducir o distribuir) dependencias adicionales. El costo tiene que ver con la replicabilidad también, pero en este caso está incluido en el punto siguiente.

La **economía** tiene que hacer referencia al costo de una replicación masiva, siendo el costo por unidad de actividad (incluyendo especie y recursos humanos) conforme a (a) las capacidades de las comunidades (b) las capacidades organizativas y financieras de las organizaciones e instituciones involucradas, y (c) al presupuesto global del Programa. En la medida de lo posible hay que tomar en cuenta también el costo de oportunidad por línea de acción y actividad.

En la realización de actividades los dos Programas nacionales difieren considerablemente. P-B enfatiza la elaboración de instrumentos con miras a una mayor replicación y de bajo costo, con refinamiento posterior y ejecución por terceros, independientemente del Programa (talleres de capacitación de instituciones). P-E amplió la gama y empezó diversas actividades para sondear variantes desde un comienzo, considerando menos enfáticamente la replicabilidad en el marco financiero dado.

Elegimos varios casos que conocimos más detalladamente para ejemplificar nuestras visiones respecto a la temática en discusión. Le tocará a los equipos de PROBONA revisar más sistemáticamente todas las acciones con respecto a su sostenibilidad, replicabilidad y economía en la planificación de la fase 3.

• **Ejemplo #1: Carpintería en Pajchanti, Independencia, Bolivia**

Observación de entrada: Esta actividad, que despertó mucho interés en la comunidad y dio lugar a otro curso similar más avanzado surgido durante la ejecución de las primeras actividades, parece haber en el entretiempo y de parte de FUPAGEMA, ya que no estaba previsto en el POA 1996 ni en el diagnóstico o las fichas comunales. A pesar de haber comenzado con mucha precaución, por las expectativas que creó este proyecto en la comunidad (mejoramiento de calidad de vida en los hogares por llegar a tener muebles, ingreso por la producción para el mercado local hasta internacional), esta actividad conlleva riesgos que deberían tratarse con anticipación a la puesta en marcha. Hay que evitar que acciones de apoyo al desarrollo bien intencionadas de FUPAGEMA, se conviertan en actividades con efectos contraproducentes ecológica- y económicamente.

La carpintería para tener un impacto sustancial en el empleo e ingreso de la comunidad, requiere de un tamaño mínimo de bosque para tener la reserva necesaria en materia prima; pensando justamente en la sostenibilidad, es delicado iniciar un tal proyecto sin conocer la tasa de regeneración de las especies usadas (no cortar más por año de lo que crece de nuevo, con especial cuidado de cortar árboles muy altos, gruesos y viejos; véase 2.1.2.1, punto 2) c) sobre "árboles sobremaduros"). Ya que "el apetito viene comiendo" o sea si se incentivan inadecuadamente las posibilidades de crear ingresos, es difícil después evitar una sobreexplotación del bosque porque no existen los mecanismos de autocontrol comunitario suficientes.

Esta actividad tiene muchas ventajas de tipo sostenibilidad institucional y económica; por la enorme demanda de productos de carpintería en todos los niveles (empezando por la local!), la replicabilidad está asegurada.

**Recomendamos no entrar desde un inicio y de lleno con este tipo de actividades, sin sentar primero las bases necesarias** que son: (a) conocimientos científicos forestales (taza de crecimiento etc.), (b) un plan de manejo bien detallado (coordinando la conservación y todos los demás usos que se quiere dar a los recursos boscosos del lugar), (c) preferiblemente garantizar un suministro sostenible de madera con la reforestación intensiva de las especies adecuadas y "last but not least" (d) crear una cultura de conservación forestal o de uso sostenible de madera.

Opinamos que actividades de esta índole, aun cuando no representan montos grandes, por sus múltiples consecuencias, no se apoyen sin un análisis anterior a fondo dentro del mecanismo del POA y que más bien se evite su iniciación precipitada por el bien del bosque y para no crear frustraciones en la comunidad.

Según nuestro entender, es una **actividad muy adecuada** para aprender a valorar más el bosque, y se presta para diversificar el uso del mismo en un estado avanzado de **cooperación**, conociéndose bien su potencial real. Pero no es una actividad apta para aproximarse a una comunidad. La motivación de la comunidad para esta actividad largoplacista se puede conseguir visitando o ilustrando proyectos avanzados en otros lugares, construyendo una documentación que demuestre todo el "camino de la madera".

Adicionalmente conviene **identificar formas de carpintería extensiva** (y no masiva) en el gasto de madera (es decir no tanto construcciones de techos y paredes o muebles gruesos, requiriendo tablas anchas, sino mueblería fina, talla de maderas, transformación/acabado), buscando la generación de plusvalía máxima.

Atención particular debe prestarse al **reciclaje de restos** leñosos incluyendo la corteza y el aserrín.

• **Ejemplo #2: Mejoramiento forrajero en Pajchanti**

Dada la enorme competencia por el uso del suelo, es comprensible la necesidad de extender terrenos para uso ganadero a las áreas boscosas. Sin embargo, promover la ganadería dentro de los bosques, a largo plazo, tiende a impactar destructivamente. Hablando claramente, el **ganado es uno de los grandes enemigos del bosque**, tanto internamente (capas vegetacionales bajas, rejuvenecimiento, suelos) como externamente (expansión de superficie en partes planas y escarpadas, y - un proceso histórico - desplazando la producción campesina de granos básicos a tierras marginales y de vocación forestal). Esto vale también para el BNA.

Por más que se mejore la productividad forrajera de los bosques y de pastizales, por las necesidades interminables (aún si fuera superada la situación de pobreza), la gente si ve la posibilidad de aumentar la carga animal lo hace, dificultando así la sostenibilidad (estabilidad o recuperación) del bosque. Es inoportuno tener el ganado dentro del bosque por la expansión de gramas forrajeras a menudo agresivas que cubren el suelo como alfombras y no dejan crecer más plantas altas (observado p.ej. en Aguarongo), y por el daño causado en arboles, arbustos, hierbas y en el suelo por el pisoteo de los animales.

Desde el punto de vista de la **replicabilidad y economía**, este proyecto tendría buenas perspectivas, ya que existen situaciones similares en muchas partes de la cadena de los Andes y las inversiones en fondos, trabajo y especies son adaptables a las situaciones de cada lugar.

A pesar de esto y a que el pastoreo de ganado en los bosques es ampliamente practicado y a corto y mediano plazo no haya alternativas, consideramos el apoyo a este tipo de actividad un **enfoque equivocado**. Al contrario, como ya lo mencionamos en 2.1.2.1 punto 2) h), debería ser un objetivo a largo plazo de PROBONA desplazar la ganadería de los bosques. ¿Si no fuera PROBONA, quién más ejercería presión en esta dirección?

Alternativas a apoyar pueden ser **delimitar claramente áreas de pastizales** fuera del bosque (existente y por recuperar por razones de protección de fuentes de agua, evitar la erosión etc.), áreas potenciales de reforestación (con o sin prácticas silvipastoriles) y tratando a lograr allí un **mejoramiento del rendimiento forrajero**. Lo óptimo sería una **práctica combinada** de producción intensiva de forraje (en tierras mejoradas con abonos y medidas antierosivas) y cosecha por el hombre) con **estabulamiento** del ganado (o tenencia en corrales) volviendo reversible por lo menos en parte el desplazamiento de oportunidades de trabajo para jornaleros.

• **Ejemplo #3: Producción de Janchicoco en El Palmar, Bolivia**

La palmera endémica *Parajúbea Toralhyi* es apreciada en el área por el **múltiple uso** que se les puede dar a todas sus partes, desde la raíz hasta la punta de sus hojas. El tronco alto y recto se presta particularmente para fines de construcción y energéticos. Si la ubicación no fuera tan alejada de centros poblados mayores, la **escasez general de materia prima semejante con seguridad hubiera causado la reducción acelerada de las poblaciones palmeras**. La apertura inminente de **carreteras** a la microzona de El Palmar **aumentará dentro de poco tiempo la presión sobre este recurso valioso**, y a las comunidades les costará aún más proteger este bosque de las incursiones externas.

Debido a la fenología, al clima y a la altura, el crecimiento de esta palmera es lento (30 años para producir los primeros janchicocos). Sin esta planta tipo para la formación vegetacional, ésta estaría aún más en peligro de ser desplazada por otros usos. Afortunadamente, el **janchicoco** tiene un aceite de alta calidad para la preparación de alimentos u otros derivados. Lograr una **mejor valoración** de la fruta puede resultar una **mejor protección** de la planta entera y por ende de la población y del habitat. Al mismo tiempo puede contribuir a mejorar los ingresos de la comunidad. El lento crecimiento y el alto costo de inversión para una producción al estilo industrial (establecer, mantener y cuidar una plantación de esta



palma durante 30 años hasta que de fruta, no lo inicia tan rápido una empresa) significan un alto grado de protección.

Las actividades de buscarle mercado a la fruta, de conocer a fondo las características fenológicas y de reproducción a tiempo, pueden aportar a la conservación de esta planta valiosa. Las actividades del Programa al respecto son de costos bajos; bajo el supuesto de una comercialización exitosa, lo que implica una mayor generación de ingresos para la comunidad y una organización de segundo grado, este proyecto puede convertirse en un **asunto sostenible** tanto ecológica-, económica- como también institucionalmente.

Dado lo endémico de la palmera y la larga fase de desarrollo de la planta, la **replicabilidad es limitada**. Sin embargo, y según los resultados de los estudios y ensayos con la planta y de mercadeo, vale la pena mantener en mente la **idea de una ampliación** del proyecto a comunidades vecinas, en combinación con actividades de corto y mediano plazo e intentando crear una conciencia y motivación largoplacista. De primera vista, el proyecto parece **económico** y se presta para un desarrollo gradual de actividades e inversiones, dejando factible que la comunidad crezca con ello.

• **Ejemplo #4: Producción de bromelias, Bosques de los Huacamayos, Alto Tena, Ecuador**

Un tanto parecido al ejemplo #3 es el proyecto de bromelias en Ecuador. La bromelia es una planta muy vistosa y puede usarse ornamentalmente. Es factible que se de un mercado con características similares, aunque no iguales como al de las flores (planta más duradera). La bromelia que se da en muchas variedades, crece en la copa de árboles gigantes en los bosques primarios húmedos premontanos de neblina, sobre todo en alturas entre los 1.400 y 1.800 m s.n.m.. Para evitar la tumba de estos árboles y por consecuencia conservar mejor este tipo de bosque, así como para generar ingresos a las comunidades del área, el Programa promueve un proyecto de **producción y comercialización** de bromelias. Por esta razón un consultor acaba de elaborar un estudio de factibilidad (septiembre 1996). Fascina la idea de poder proteger mejor árboles y bosque, valorando más uno de sus recursos, y esto corresponde a un modelo clásico de conservar por utilizar.

Está prevista la instalación de un vivero tecnificado de bromelias en una superficie de 500 m<sup>2</sup> en una de las comunidades del bosque de los Huacamayos, generando un **empleo** local permanente para 3 personas (externas) a nivel gerencial/ técnico/administrativo y 10 personas locales en la producción anual de unos 146.000 plantas en el cuarto año (plena producción). El transporte y la comercialización generan más puestos de trabajo todavía. La inversión total se calcula en USD 225.000, contando con un financiamiento del Fondo Ecuatoriano-Canadiense para el Desarrollo (FECD), del cual USD 125.000 (55.5%) son no reembolsables. Según los cálculos hechos, el proyecto resulta altamente **rentable** y prevé la comercialización en las tres ciudades más grandes de Ecuador (Quito, Guayaquil, Cuenca), generando un ingreso operacional anual por la recuperación de ventas de unos USD 430.000 a partir del cuarto año y quedando buenos márgenes de ganancia. Los excedentes servirían para el fortalecimiento de la organización de segundo grado (empresa) y de las comunidades involucradas.

Una breve revisión financiera posterior dejó algunas **interrogantes abiertas**. El éxito del proyecto depende en gran medida de la venta de bromelia, según el estudio una cantidad de 139.000 plantas vendidas netamente (precio de venta al mayorista por planta S/. 10.000). No está claro como se llegó a la cifra de 146.000 o 139.000 plantas o sea el 95% de la producción. El contexto del informe da la impresión de que se trata de la cantidad que sería *producida* en el cuarto año. El informe no contiene estimaciones de la **capacidad de absorción del mercado**. Contando con 360 días de venta al año, resultaría un promedio de 400 plantas vendidas diariamente en todo el país. Sin tener conocimiento detallado del mercado correspondiente, suponemos razonable los comentarios preliminares que estiman esta cifra bastante alta. La clientela es reducida, por tratarse de un producto ornamental que, con un cálculo conservador de margen de ganancia para el mayorista y minorista, llegaría a un precio al consumidor de unos S/. 15.000 a 20.000. La observación del consultor, de que no

hay difusión de este producto todavía, y por eso, que no haya competencia, no quiere decir de que exista un mercado suficiente para una producción en gran escala. Calculó un análisis de sensibilidad variando factores financieros solamente (precios de venta, intereses bancarios y la participación del crédito reembolsable en la inversión total), pero no de mercado (cantidad vendida), lo que puede ser mucho más significativo.

A pesar de la ganancia impresionante según estimación, **recomendamos revisar precautivamente la cuestión comercial, de mercadeo** (el éxito depende en gran medida del marketing de un producto nuevo) y de competencia a largo plazo determinando el punto de equilibrio ("break even").

En cuanto a la **sostenibilidad ecológica**, el Programa tiene que encontrar maneras para evitar que, una vez aprovechada la gran variedad de bromelias en los bosques, y funcionando la (re)producción con semillas en macetas e invernaderos, la producción natural en los bosques no se vuelva supérflua y la conservación del bosque pierda importancia.

Por otro lado, al abrirse un mercado nacional de bromelias, es probable que las oportunidades de venta despierten interés en otras comunidades y en particulares también. Puede darse que empiecen a cosechar bromelias en mayor cantidad directamente de los bosques. Si no existen conocimientos sobre el manejo sostenible y una conciencia conservacionista en estos cosechadores "informales", puede resultar una explotación natural desmedida e indeseada y difícil de controlarse.

Al darse esta situación, para evitar efectos contraproducentes a la finalidad de PROBONA, el Programa y la empresa productora tienen que estar en condiciones de **propagar una explotación natural sostenible** (cantidad máxima por unidad de superficie y de tiempo). Más oportuno para la conservación de las bromelias sería establecer contratos con mayoristas e minoristas que compren únicamente mercadería de producción ecológicamente sostenible y controlada.

Con respecto a la **sostenibilidad económica** caben tres observaciones:

Al materializarse y mantenerse durante años las ganancias esperadas, las comunidades y su gente dispondrían de más ingresos y de recursos propios para re-inversiones en proyecto de desarrollo, lo que contribuye a aumentar su autogestión e independencia.

La sostenibilidad a largo plazo depende de una serie de factores, algunos fuera de control de las comunidades y difícilmente previsibles (dinámica de la demanda, competencia). Si se da una mayor producción natural de bromelias y su comercialización a un nivel más informal puede resultar una mayor competencia en el mercado, reduciendo las perspectivas de proyecto del Programa, más aun si otras comunidades llegaran a establecer otra producción tecnificada. Lo fuerte del proyecto sin duda está en la producción en gran escala y con niveles de calidad elevados. Por eso es menester estudiar las posibilidades del mercado internacional también.

Volviendo al tema de este capítulo (2.1.3.5) mencionamos la cuestión de flujos de capital externo. En general, se trata de un proyecto con un volumen financiero considerable. El financiamiento por el FECD está en negociación avanzada y la falta de ingresos en el primer año será cubierta con un aporte no reembolsable del FECD. Pensando en la filosofía del Programa de sostenibilidad en varios aspectos, en la replicabilidad y en la adecuación a medio, este financiamiento considerable y sobre todo de inversión inicial no reembolsable es controversial.

**Recomendamos** desarrollar un modelo para el proyecto de bromelia, cuyo tamaño sea más adecuado para una replicación masiva y que se base preferiblemente en otros mecanismos de inversión inicial. Si ya se trata de un proyecto tan rentable, y existe una disposición a contribuir con fondos no reembolsables, por qué no mejor convertirlos en un fondo crediticio rotativo que el proyecto lo devuelva y que se aplique para futuros proyectos de la comunidad u otras comunidades. Un modelo que de antemano cuenta con fondos no reembolsables significa una hipoteca para su replicación futura.

Como conclusión a lo anterior, consideramos que la **replicabilidad** de esta actividad, tal como está prevista, es limitada. El modelo como principio, validar productos del bosque para conseguir una mejor conservación, es bueno. Aspirando una mayor cobertura territorial sin embargo, hay que analizar a fondo si no resultaría mejor tener **más proyectos del mismo tipo**, pero que sean más económicos, y aplicar además, el **módulo en más plantas u otros recursos diferentes**.

• **Ejemplo #5: Ecoturismo, Bosques de los Huacamayos, Alto Tena, Ecuador**

Un instrumento ampliamente reconocido para mejorar la sostenibilidad ecológica en una zona, para valorar la biodiversidad y para la conservación de la naturaleza en áreas y habitats de mayor envergadura, es el **ecoturismo**. Por su gran variedad ecológica en poco espacio, Ecuador es particularmente apto para este tipo de actividad. A través del respeto e interés frente a la naturaleza demostrado por los turistas, el ecoturismo tiene la ventaja de poder **despertar y fortalecer** más rápidamente una **conciencia conservacionista** más profunda a nivel local (comunidades e individuos) y nacional (política, normas), que con campañas medioambientalistas.

Una **condición importante** para proyectos de ecoturismo, exitosos a largo plazo, es la existencia de **valores paisajísticos y/o culturales** extraordinarios, **aparte de bosques intactos**, que en comparación son algo relativamente más ubicuos a pesar de la reducción acelerada de su superficie. Lo atractivo de estas áreas son los petroglifos y una variedad de actividades diferentes, que ofrece el conjunto de comunidades.

La **sostenibilidad institucional** en este proyecto está bien encarrilada, siendo las comunidades mismas y una organización de segundo grado que se han responsabilizado de la realización del proyecto. Otras organizaciones y PROBONA están jugando un verdadero rol de facilitadores. La parte débil podría estar en la organización de enlace hacia el **mercado**, que establece los contactos con agencias ecoturistas y organiza los viajes dentro del país.

La **replicabilidad** se da en la medida que una comunidad sea comunicativa y abierta hacia el contacto casi permanente con extranjeros muy diferentes. Esto es el caso en la comunidad de AACCLLAC, pero sería más difícil en comunidades altoandinas, que por lo general son más introvertidas. El **ecoturismo puede tener una replicación selectiva**

En cuanto a la **economía**, el ecoturismo requiere de inversiones mayores en fondos y, más aún, en disponibilidad personal, organización comunitaria y mano de obra. La actividad se presta para un crecimiento y una ampliación paulatina para mantener más bajo el riesgo financiero. La dependencia de ingresos del turismo internacional, un mercado gigante, y con competencia apenas apreciable, significa cierto riesgo. Por esta razón es conveniente no perder de vista el **mercado nacional** (escuelas, organizaciones, comunidad de extranjeros; lema "Conoce las facetas irisadas/tomasoladas/opalescentes de tu país").

Con referencia a **Bolivia** (El Palmar) vale la pena mencionar, que las bases paisajísticas y culturales extraordinarios, aparte de bosques intactos, serían muy adecuadas para el ecoturismo, sin embargo, por el escaso contacto de las comunidades habido hasta ahora con foráneos, debería de encontrarse una estrategia muy específica para introducir el ecoturismo en esta zona (trekking científico, contacto prudente con las comunidades).

• **Ejemplo #6: Comparación de un proyecto de vivero y de lombricultura en Aguarongo, Ecuador**

Un ejemplo ilustrativo de sostenibilidad económica diferente da la comparación de los enfoques aplicados en un **proyecto de lombricultura** y otro de viveros. Mientras que los beneficiarios devuelven el apoyo y las inversiones en el proyecto de lombrices (abono de tierra) en forma de lombrices para repartirlas gratuitamente (y por eso se vuelve **replicable** sin mayores costos), la **producción de árbolitos** en los viveros es comprada por la ONG ejecutora y **regalada** a otras comunidades. Esto implica un flujo permanente de capital desde afuera y **dificulta establecer circuitos sostenibles y autónomos** dentro de y entre comunidades, para que puedan seguir funcionando más allá de las fases activas del proyecto.

La razón, por la cual este concepto no se puede alterar tan fácilmente, es que un programa de la represa hidroeléctrica del Paute (UMACPA) paga a la gente por la producción y distribución de plantas de viveros para la reforestación masiva de toda la cuenca. En este caso es **comprensible** que la entrega sea gratis, ya que la represa tiene un interés económico en la reforestación (y una utilidad, que de esta manera es compartida con las

comunidades). Ahora, es lógico que la gente no comprendería si hubiese dos enfoques diferentes en la misma área, sin embargo, esto no corresponde a los fines de PROBONA que en este caso específico tiene que adaptarse a la situación. Pero no habría que perder de vista, que el modelo debe ser otro.

• **Ejemplo #7: Plan de manejo forestal en Cerro Azul, Cotopaxi, Ecuador**

En Cerro Azul existe un bosque nativo andino con posibilidades de aprovechamiento por su extensión y desarrollo. Los miembros del **Colegio Chaquíñam** hacen la **propuesta** para la explotación del bosque. El P-E acepta la iniciativa sin embargo, entra en acuerdo con la ONG CESA para la concreción de esta actividad. Se hace un convenio entre CESA y P-E. P-E contrata un consultor para que elabore un proyecto para Cerro Azul con la finalidad de presentarlo al fondo de contravalor Canadá - Ecuador para conseguir financiamiento que, según las conversaciones avanzadas, dicho fondo está en disposición de aceptar.

Este caso es presentado por P-E como un **modelo representativo** de manejo de presiones de tipo maderable, en tanto que la actual utilización del bosque es depredatoria por la saca de madera y la producción de carbón. Se buscaría con el proyecto de Cerro Azul, un plan de manejo para la **extracción planificada de madera** que, además, sería llevada a una planta de tratamiento de madera en la que se utilizaría el taller de carpintería que ya existe de propiedad de la UNOCAM; la propuesta se completa con actividades de reforestación, para la cual ya se ha instalado un pequeño vivero que cuenta con 10,000 plántulas.

En este caso, se está conceptualizando el plan de manejo forestal clásico (inventario, zonificación, plan de manejo policíclico) como el plan de manejo del bosque como ecosistema. En otros casos en P-E, el plan de manejo se conceptúa como el conjunto de actividades que se van decidiendo realizar para manejar las presiones internas y externas. En el caso de Bolivia, el plan de manejo se conceptúa como la resultante final del proceso de intervención del PROBONA en la comunidad. Es decir, como lo reseñamos cuando opinamos sobre la evaluación interna, **no existe un criterio común y coherente sobre la construcción del plan de manejo como herramienta central del P-R.**

Retomando el caso de Cerro Azul, se debe señalar que la propuesta de plan de manejo es, en buena cuenta, una **propuesta de extracción** que aun cuando se realice de manera sustentable (en la forma en que este concepto es utilizado por la forestería clásica, es decir extracción de árboles maduros y reforestación para volver a utilizar el recurso generado) **implica una significativa alteración de la biodiversidad de BNA.** En términos estrictos, no significa un manejo de la presión maderable, ya que no se está desviando o sustituyendo sino aprovechando, en términos técnicos con la interrogante de **no conocerse con exactitud la dinámica de reconstitución del bosque nativo.** Llama la atención que este proyecto se ha elaborado por un consultor externo y las **comunidades participarán solo como ejecutoras**, pues el único papel que han cumplido hasta ahora ha sido brindar información a dicho consultor. **La replicabilidad de esta experiencia es limitada** porque se requeriría contar con bosques de una extensión posible de completar el ciclo de explotación de 20 a 25 años, que es el tiempo que requieren las especies nativas andinas para su aprovechamiento. Finalmente, es una experiencia cuya base de **autogestión es precaria debido a la alta inversión inicial** que para el caso se está recibiendo como donación.

### *Recomendaciones respecto al manejo de Bosques Nativos Andinos*

En vista de que los planes de manejo de los BNA son la parte medular de las acciones demostrativas, vimos conveniente profundizar sobre aspectos que nos parecen importantes para la futura orientación de este instrumento.

Considerando que los BNA atraviesan fuertes procesos de deforestación, que son heterogéneos, de relativamente poca extensión, de poco valor y baja rentabilidad y cuya dinámica de recuperación ocurre a plazos largos, **no es factible manejarlos con el modelo técnico elaborado para los bosques implantados, cuyo primer requisito son extensiones sufi-**

cientes que garanticen el retorno y por ello una extracción consistente. Además, desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible es una condición necesaria, pero no suficiente. Por lo difícil que es la conservación de áreas boscosas, **PROBONA no debe de dejar fuera del alcance de la vista y de antemano todos los esfuerzos posibles y buscar caminos para lograr la conservación, el objetivo principal del Programa.**

Proponemos construir **planes de manejo medioambiental para los BNA.** Significa un uso racional del bosque según distintas modalidades de conservación y uso. Por tanto, consideramos, que **una de las zonas a definir será "Intangible"** tanto en bosque primario, secundario y buscando incluso áreas de matorral. El carácter de intangibilidad busca conservar y que surja el florecimiento de la biodiversidad con procesos naturales. Los mecanismos para establecer estas áreas pueden ser mediante trueque "apoyo al desarrollo por conservación", por compra, por alquiler de un significativo número de años, y por mecanismos de compensación que pagarían terceros por conservación de los recursos. Las actividades formales que permitirían la mantención de estas zonas intangibles, serían el establecimiento de convenios, cartas, contratos legales, croquis y cerramientos, reglamentos comunitarios ("credo ambiental") y proyectos específicos que condicionen su uso. Por ejemplo la conservación de agua debe comprender no solo la fuente sino también un área considerable alrededor de la misma que justamente va a posibilitar su flujo y que al mismo tiempo deviene en área intangible o también el cerramiento de un área que se mantiene así por su valor paisajístico y que puede ser parte de un circuito ecoturístico. Si bien es un criterio encontrar un valor de uso como los descritos, no se debe descartar el establecimiento de áreas intangibles por el valor que en sí contienen. Y esto es posible en tanto los campesinos andinos son sensibles y mantienen una relación positiva con la naturaleza, lo cual sería reforzado con la educación ambiental.

**En otras zonas** que por su actual estado de conservación son susceptibles de ser enriquecidas con las mismas especies nativas y mediante **regeneración natural** en las que el criterio central estaría en el **uso de recursos no maderables**, se insistiría en no introducir pastos u otras especies que por su comportamiento agresivo compiten y pueden desplazar a las especies existentes. En estas zona la orientación es conservar para utilizar.

**Otras zonas**, dependiendo de su potencialidad, darían lugar a una **utilización de productos maderables** para las comunidades (leña, madera, instrumentos para labranza, construcciones, muebles) tomando en cuenta el criterio de uso sustentable del recurso existente. Se sugiere realizar fuertes acciones forestales en la **zona de amortiguamiento** mediante **reforestación masiva** con especies valoradas por los campesinos (nativas y exóticas), que busque desviar la presión energética y maderable sobre los BNA, asimismo acciones agroforestales y silvopastoriles que consoliden por su eficiencia las actuales áreas en explotación.

Los criterios fundamentales son establecer **en la misma área distintas modalidades y niveles de conservación** y articular estas acciones a proyectos de desarrollo rural que resuelvan problemas básicos de las comunidades y aminoren o desvíen presiones. Asimismo teniendo en cuenta la situación concreta de las familias campesinas, se trata de buscar la obtención de ingresos en plazos muy cortos mientras maduren las propuestas de mediano y largo alcance ("propuesta de tres componentes de corto, mediano y largo plazo").

### *Recomendaciones adicionales con respecto a acciones demostrativas*

- Por el carácter largoplacista de muchas actividades relacionadas con la conservación del Bosque, el Programa debe velar más estrictamente por tres **acciones básicas** en cada comunidad: (1) de arranque inmediato con resultados y efectos a corto plazo, (2) de montaje con resultados a mediano plazo y (3) de actividades iniciadas lo más pronto posible, pero con resultados, efectos e impactos a largo plazo solamente; en este cabe la mayoría de las actividades forestales.
- P-B tenía previsto en su POA para 1996 la elaboración de una línea de acción de proyectos con crédito. Al fin no se avanzó en esta actividad. Sugerimos que en general el

**Instrumento del crédito o de fondos no reembolsables no se aplique o solo se de con mucha precaución y nunca sin escenario de salida del crédito y del autofinanciamiento definido para acciones demostrativas. Programas relacionados con bosques normalmente son de largo plazo, lo que aumenta el riesgo de interferencias negativas que ponen en peligro el éxito de la actividad crediticia. Se incrementa el riesgo aun más al no tratarse de actividades validadas y en un ambiente bajo seguimiento y control permanente. Consideramos que la gran mayoría de las acciones del Programa pertenece a estas categorías.**

### **2.1.3.6 Estrategias y difusión de resultados de la investigación participativa**

La difusión de los resultados de las investigaciones a nivel de círculos especializados (académicos, ONGs y sectores gubernamentales), en ambos países ha sido **efectiva** y como señalamos en el punto de "policy dialogue" (2.1.2.6) ha tenido **efectos positivos**.

**El problema está en la difusión de estos resultados entre los campesinos y nativos de las comunidades que circundan los bosques. En P-E una actividad que insume mucha energía es la "devolución" de los resultados a la población, aspecto que ofrece problemas por la forma académica y la intermediación de las instituciones contrapartes.**

Otro problema es la **participación real** de las comunidades en la investigación. No hay que esperar que la participación en las investigaciones en la gran mayoría de los casos se limite a la provisión de información por medio de cuestionarios o entrevistas informales. En algunas oportunidades se escucharon comentarios de una sobresaturación con investigaciones y diagnósticos, y que el tiempo hasta realizaciones concretas se hizo largo. El Programa tiene que actuar con mucho cuidado en este campo e informar extensamente desde el comienzo hasta la devolución de los resultados.

La investigación es **fundamental** para el P-R, por el **carácter innovador del Programa** y por la escasez de conocimientos, y ha jugado un rol diferente en cada país: en P-E ha sido principalmente el punto de partida (su esquema es deductivo), en cambio en P-B, ha sido fundamentalmente un acompañamiento del lento proceso de construcción y puesta en práctica de los ensayos. En ambos casos, aun cuando en P-E esta actividad ha sido relevante, ha significado una alta inversión de tiempo para las coordinaciones nacionales.

**Sugerimos que la investigación continúe, priorizando estrictamente los temas que tienen que ver con el ensayo de modelos y que tenga un carácter aplicado y efectivamente participativo.**

## 2.2 Marco institucional y organizativo del Programa

### 2.2.1 Cooperación y Comunicación entre IC y UICN

Por lo novedoso del enfoque de PROBONA, la articulación de conservación con desarrollo, COSUDE optó por aceptar la **co-ejecución** de parte de Intercooperation y la Unión Mundial para la Naturaleza por las **debidas experiencias complementarias** en los campos respectivos. El reto de esta cooperación estaba en el manejo de un programa regional en dos países por las dos organizaciones internacionales con sede en Suiza y presencias distintas en estos países. La comunicación entre las diversas instancias involucradas y los equipos nacionales requiere una organización específica y eficiente.

#### 2.2.1.1 Co-ejecución IC - UICN, expectativas y situación real

Las bases para la co-ejecución de PROBONA forman la Carta de Entendimiento entre IC y UICN del 21.7.93 y el Contrato de Servicios entre IC y UICN-Sur del 26.8.93 para un año y prolongable para toda la segunda fase.

El primer documento declara la **responsabilidad directa de IC frente a COSUDE** y para la contratación de personal (de los equipos nacionales de PROBONA) y la colaboración de IC con UICN en la planeación operativa, selección de personal, seguimiento y evaluación a través de la participación directa en las instancias del Programa (Comités Directivos).

El segundo documento regula "el apoyo administrativo y al seguimiento operacional" por el **sub-contratista UICN**. El apoyo en la administración se refiere a la parte ecuatoriana de PROBONA. El **seguimiento operacional** lo presta UICN-Sur y la sede mundial como **consultoras de IC** y siempre bajo pedido. El Contrato establece en 3.1 que el coordinador de área para América Latina (en Gland) participe en reuniones con COSUDE en Suiza y aproveche sus viajes para visitar el Programa. El representante regional de UICN-Sur (en Quito) "... se mantendrá globalmente informado sobre los avances del Programa ...", transmitiendo sus comentarios sobre los documentos principales del Programa a IC, apoyando el Programa, especialmente en Ecuador, en sus contactos con agencias del Estado y demás organizaciones, participando en Comités Directivos y apoyando la participación de organizaciones miembros de UICN.

Además, IC y UICN definieron su rol frente a los Equipos Nacionales como de **facilitadores** (y no ejecutores) no especificándolo más allá de lo arriba mencionado, en otras palabras se estableció sobre todo una **función de apoyo al Programa a posteriori**, o sea proporcionando comentarios respecto a conceptos y documentos elaborados (aunque sea en borrador) o a actividades ya realizadas. Ha habido un **desequilibrio** entre la **facilitación** netamente financiera-administrativa y lo conceptual y técnico.

Según nuestro entender, y suponemos que esto fue la expectativa de COSUDE también, por haber entregado este Programa novedoso y ambicioso (véase finalidad y objetivos generales iniciales) a las dos organizaciones de mucha experiencia complementaria, y asimismo de los Equipos Nacionales, **este concepto de co-ejecución ha contemplado de manera insuficiente la noción de asesoría en el sentido de aportar ex ante fuertemente con insumos conceptuales y metodológicos**, que era justamente la necesidad para la fase de arranque del Programa. Además, tampoco considera la dirección de los procesos en el sentido de **gestión** para obtener un enfoque integrado y coherente de nivel regional.

En realidad, parece que IC y UICN no tenían previsto ni estaban preparados conceptual- y metodológicamente para dar insumos correspondientes al PROBONA. En el presupuesto del Programa solo se reservó el 13% para gastos administrativos y de coordinación por parte de las co-ejecutoras, un monto que **no hubiera alcanzado para un apoyo técnico** considerado adecuado para la transferencia de conocimientos y experiencias. No estaba previsto asignar uno

o más especialistas de las co-ejecutoras al P-R. También las personas involucradas siguieron teniendo sus funciones múltiples, tanto en las sedes de las organizaciones como en los dos países lo que no les permitió contribuir de manera más sustancial en la conceptualización de PROBONA. Se reconoce que, dentro de sus limitaciones de tiempo, las personas responsables se han dedicado con mucho desempeño a apoyar a los Equipos Nacionales (véase también 2.2.1.3).

Esta percepción de seguimiento como primera tarea de parte de las co-ejecutoras ha persistido hasta en las entrevistas con la EEX. No damos énfasis a los aspectos de control sino al seguimiento como acompañamiento de los co-ejecutores, puesto que un buen sistema interno de seguimiento y evaluación subsanaría con creces el seguimiento a la realización de las actividades. Desafortunadamente, y a pesar de ser un Programa que ha buscado desde su comienzo elaborar, profundizar y validar enfoques, modelos y propuestas, no fue prevista la instalación de un sistema así hasta en el año en curso con dos talleres de evaluación interna (véase 2.3).

Según las responsabilidades contraídas le hubiera tocado a IC, el primus inter pares, ejercer un liderazgo más decisivo, para lo cual definitivamente la capacidad en recursos humanos hubiera tenido que ser mayor y con presencia desde el inicio en Quito o La Paz. Las organizaciones co-ejecutoras mismas se dieron cuenta de la situación insatisfactoria y fortalecieron su presencia en la región a finales de 1995, instalándose el representante forestal para la región andina de IC y el responsable para programas de bosques de UICN en Quito.

Es difícil atribuir las consecuencias, que han resultado de la constelación descrita, sobre el desarrollo del Programa. Suponemos que: (a) la coordinación entre los dos países hubiera podido ser más efectiva, (b) la coordinación con otros programas forestales o de desarrollo o con miembros de UICN, esto particularmente en Bolivia, más intensiva, (c) el énfasis mayor en actividades conservacionistas (UICN!), (d) el avance tal vez mayor en una u otra línea de acción y (e) la demora no hubiera sido tanto en la instalación de las actividades porque las coordinaciones nacionales invirtieron mucho tiempo en revisar conceptos y descubrir su propia estrategia, elaborando metodologías divergentes.

Por lo tanto consideramos que la co-ejecución debe complementarse con un coordinador regional como lo veremos luego. Aun en el caso de que se decida por no expandirse a otro país, sugerimos que se establezca una coordinación regional, porque es previsible que los representantes de IC y UICN no van a poder dedicar el tiempo necesario para sistematizar las experiencias, retroalimentar la práctica y cumplir con las demás tareas pendientes (dirección, evaluación, networking). Para los coordinadores se aumentarán las tareas gerenciales una vez que los programas nacionales entren a la replicación de actividades. Sin embargo, de no ser posible tener un coordinador regional, recomendamos fortalecer por lo menos uno los equipos nacionales al respecto, aunque no es lo mismo, si un coordinador nacional y menos un subalterno de él cumple con funciones regionales por los posibles celos nacionales. Estos diferentes escenarios tendrán que ver con la decisión de ampliación geográfica y disponibilidad de fondos.

En términos generales, el Programa siempre mostró una estabilidad niveladora buena en el sentido de que, gracias al personal de mucha experiencia y continuidad en todos los niveles, incluyendo organizaciones copartícipes, la ejecución "física" fue impresionante y el nivel de calidad alto en la mayoría de las actividades realizadas.

### 2.2.1.2 Marcos institucionales y organizativos alternativos

Apreciamos que, a pesar de los desfases de tiempo y espacio y de insuficiencias y problemas de comunicación, es conveniente la co-ejecución por estas dos instituciones, teniendo en cuenta el enfoque novedoso y prometedor de articular desarrollo con conservación, y la estrategia de articular planes locales a políticas nacionales en un marco regional; esto bajo el supuesto de que ambas instituciones contribuyan de manera relevante con sus experiencias, que son altamente complementarias, y asimismo que aporten a la gestión del Programa de manera sustancial.



Consideramos que la co-ejecución desde las oficinas regionales IC y UICN y por sus representantes o especialistas es necesaria pero no suficiente. Los expertos de ambas instituciones involucradas deberían proporcionar aportes más sustanciales, visión de conjunto y regional, experiencia calificada, pero, dadas sus otras responsabilidades aun estando en Quito, difícilmente puedan dar la asesoría y el acompañamiento a los programas nacionales de manera continua y oportuna, y el grado de dedicación que se requiere para validar propuestas cuya replicación va más allá de las actuales áreas de intervención.

Percibimos la **estructura organizativa actual** de co-ejecución tanto en Suiza, en la región, como en cada país **sobrecargada e innecesariamente complicada** (véase Gráfico G6). Esta estructura dificulta la unidad de gestión y los flujos de información, y crea complicaciones administrativas y de relaciones de mando, siendo la coordinación y comunicación todavía vagamente definidas y dejando además muchos vacíos (Bolivia!).

Por eso **recomendamos** simplificar y volver más operacional la forma organizativa a nivel de las co-ejecutoras:

- Reducir en Suiza la comunicación de COSUDE respecto al Programa a IC, aboliendo el Comité Interinstitucional poco efectivo hasta la fecha;
- Establecer el contrato de cooperación entre IC y UICN a nivel regional únicamente (IC Quito, UICN-Sur) especificando entre otros que dicho contrato es para la entrega de servicios y la participación en la gestión y conceptualización del Programa Regional y no solo para asuntos administrativos y de seguimiento.
- Vincular la sede mundial de UICN con el Programa, además de lo actual (administración, seguimiento), para fines de apoyo conceptual y técnico, y a pedido de UICN-Sur que de su parte cumple con las funciones atribuidas por IC-Quito.

### 2.2.1.3 *Respecto al traslado de la gestión de IC/UICN*

El concepto de que IC/UICN traslade la gestión y funcionen como promotores-animadores de procesos a ejecutarse por los entes nacionales, contiene un alto **riesgo de fracaso**, como numerosas experiencias en varias partes ya lo han demostrado. Estas experiencias indeseadas se dan aún en la finalización exitosa de un programa, y si este no es autogestionado tanto en el campo del desarrollo social y económico y **mucho más en el campo de la conservación**. Es iluso pensar en una continuación, ya que los entes nacionales apenas disponen de recursos financieros propios y suelen ponerlos de contraparte para nuevos proyectos financiados con fondos externos.

Consideramos que la tarea principal de los entes nacionales (del sector público) a nivel central está en la normatividad y coordinación y concertación de planes y programas a nivel intersectorial, de organizaciones nacionales e internacionales. No es recomendable encargar la ejecución a entes nacionales dado su carácter centralista, la poca estabilidad institucional y personal, la escasez de recursos, los problemas de eficiencia y la distancia física y a veces mental de los niveles locales.

Para la ejecución **recomendamos priorizar los niveles locales**, principalmente municipios (Bolivia) y parroquias (Ecuador), y cuando corresponda provincias, por ser entes más cercanos a los bosques nativos andinos y comunidades, de mayor estabilidad que garantizan mejor continuidad de las acciones. Consideramos que también los entes locales deberían formular políticas y reglamentos para la conservación y el uso sustentable de los BNA.

Estas sugerencias son conforme a la tendencia de descentralización de los estados. Esto, en **Bolivia** tiene un avance significativo con la Ley de Participación Popular y la Ley de descentralización Administrativa, en cuyos marcos la nueva Ley Forestal otorga responsabilidades y la capacidad de captar fondos a los **municipios y prefecturas** departamentales; éstos bien podrían ser fondos de contrapartida para acciones de conservación y desarrollo. En tanto, la Ley de Participación Popular establece claramente la orientación de fondos a las comunidades que

presenten planes y propuestas, siendo esto el punto clave para articular la planificación campesina de conservación y uso a los planes municipales de desarrollo.

En el caso de Ecuador, hasta que no se produzca un proceso de descentralización, debe tomarse en cuenta la importancia de los **consejos provinciales**, por su rol de proporcionar servicios a sus poblaciones (agua potable, luz proveniente de centrales hidroeléctricas, ejemplo Central del Paute), que las está orientando a preocuparse por los recursos agua, suelo, bosques para potencializarlas y convertirlas en socios en los proyectos de conservación y desarrollo de los BNA.

En todo caso, deberá tomarse en cuenta a los **cantones y parroquias**, ya que constituyen el punto final de los entes nacionales, y su importancia radica en que en este punto se encuentran efectivamente los intereses de la población con las políticas nacionales, y que su participación es el primer, y seguro paso para la oficialización de las actividades de conservación y desarrollo que realizan las comunidades.

La ejecución por entes nacionales a nivel local deberá ocurrir en una fase más avanzada del Programa cuando PROBONA comience a retirar progresivamente su apoyo a las ONG y su papel sea crecientemente sustituido por entes nacionales que cumplan funciones de animación y dinamización de los procesos iniciados.

#### 2.2.1.4 *Relaciones entre agencia financiera y organizaciones co-ejecutoras*

Las relaciones entre la agencia financiera y las organizaciones co-ejecutoras a nivel internacional, se producen en los siguientes puntos de encuentro: Comités Directivos Nacionales, donde participan como miembros CORLAP o CORQUI, IC, UICN y los dos Gobiernos. Al respecto ver nuestra apreciación referente a estos comités en un capítulo aparte. Anotamos que a nivel regional no hemos encontrado una relación entre los organismos co-ejecutores y los representantes de la entidad financiadora, ya que ésta tiene representación nacional. En el caso de Bolivia anotamos que CORLAP ante la no- y/o débil presencia de IC y UICN tuvo un papel más activo y directo en el Comité Directivo de P-B.

Ha sido poca la relación bilateral entre las oficinas de coordinación nacional de COSUDE con UICN en ambos países, con IC era más por otros proyectos en común.

En Suiza, COSUDE, IC e UICN se encuentran en el seno del Comité Directivo Interinstitucional donde se revisan asuntos conceptuales, de planificación a largo plazo y de POA e informes anuales y otros. Un denominador común entre los responsables de las tres entidades en Suiza es la carga con un número muy elevado de proyectos y comisiones, implicando compromisos en el país y en el extranjero lo que hace difícil la oportuna coordinación de actividades y reuniones en común. Por esta razón una contribución adicional a lo administrativo apenas es posible.

Recomendamos, en congruencia con lo dicho en 2.2.1.3 analizar debidamente las posibilidades de una **descarga por delegación de tareas hacia la región**, porque podría hacer más efectivo el seguimiento de PROBONA de parte de las unidades financiadoras y ejecutoras, y ajustar las tareas al tiempo disponible realmente.

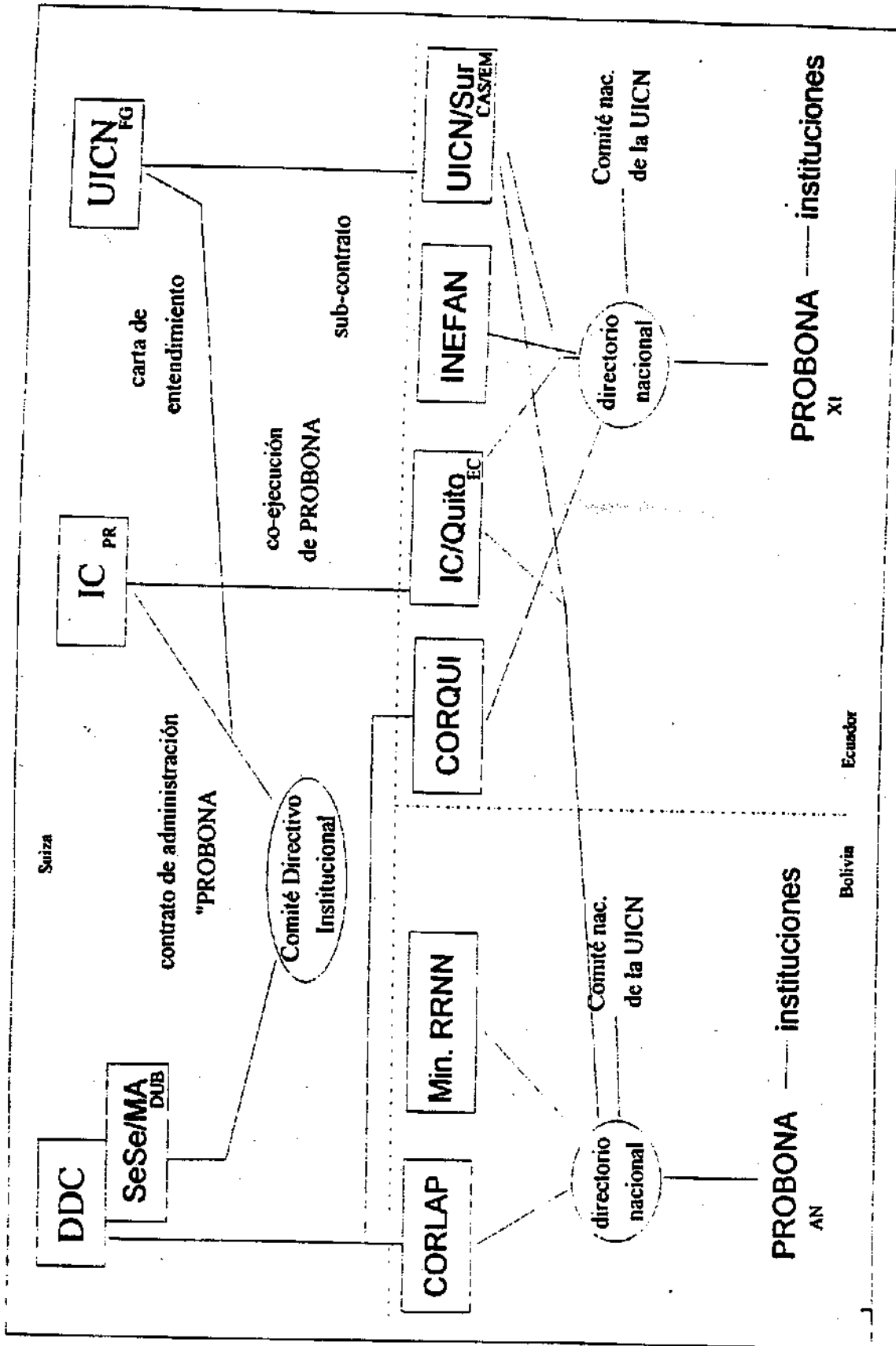
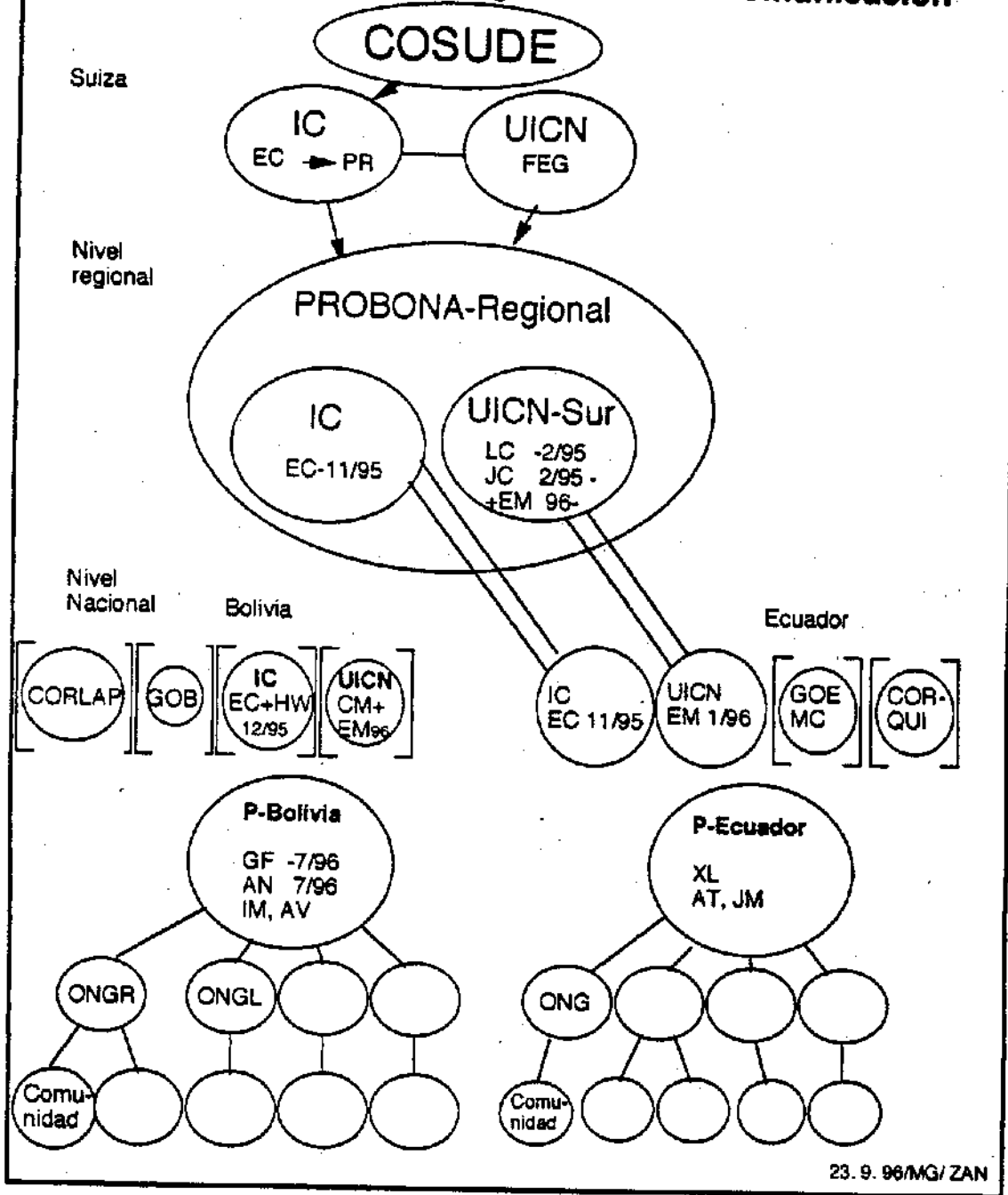


Gráfico G6: Organigrama oficial de PROBONA

**Gráfico G7: Estructura organizativa - Comunicación**



23. 9. 96/MG/ ZAN

### 2.2.1.5 Aportes más importantes de IC e UICN en la fase actual

**Intercooperation** aportó en los primeros dos años y medio (1993 - 1995) desde Berna elementos conceptuales y técnicos que tienen que ver con la **forestería social y el desarrollo rural**, aparte de la instalación y el manejo administrativo y organizativo del Programa. Esto se hizo mediante telecomunicación y visitas esporádicas. El asunto comienza a cambiar a finales de 1995, cuando IC instala una oficina con un experto (a cargo de varios proyectos) en Quito; desde entonces se mantiene un intercambio diferenciado con respecto a Ecuador (más intensivo), pero hasta la fecha quedó casi igual para Bolivia (continúa el relativo aislamiento). Tomando en consideración el (poco) tiempo disponible de los responsables, tanto a nivel de Suiza como de Quito (véase capítulo 1.2), vemos difícil que IC pueda cumplir con un papel que corresponda más a las **expectativas** de gerenciar este Programa regional en todo aspecto.

El apoyo de UICN se materializó básicamente desde su representación Sur en Quito y principalmente orientada a **P-E y abarca intercambio de criterios y puntos de vista**, aparte de los asuntos administrativos. La instalación de las oficinas UICN-Sur y PROBONA en el mismo sitio desde el comienzo favoreció la comunicación. Fue descrita como **conversación regular, intensiva y conceptual** sobre todo en la fase de arranque. Notamos la falta de eventos más formales para la conceptualización de PROBONA y la transferencia de la amplia experiencia de UICN. La cooperación con los miembros de la UICN (con por lo menos 5 de un total de 19) es intensiva y se da en forma de consultorías y ejecución de proyectos.

Aparte del apoyo técnico un tanto puntual y no sistemático, se dieron aportes muy importantes de UICN en la **coordinación con instituciones gubernamentales y organizaciones privadas** y además se apoyó la **publicación y distribución de libros** y estudios con una red instalada, asimismo la captación de **fondos adicionales**.

La **comunicación de UICN-Sur y de los miembros bolivianos de UICN con la Coordinación Nacional de P-B** ha sido ínfima hasta la fecha. Esto tiene que ver con la estructura organizativa de UICN: en Bolivia no hay representación sino "solo" un comité de las 8 organizaciones miembros, dirigido por una presidenta, que no tiene presupuesto o capacidad personal para cooperar con el Programa. Consideramos que hubiera sido **función de las organizaciones co-ejecutoras encarrilar y agilizar una cooperación más intensiva** entre miembros de UICN y PROBONA, aunque hubiera significado reservar una parte del presupuesto asignado a Bolivia, para que los miembros contribuyan más activamente en el Programa.

El apoyo de UICN Suiza consistió, aparte de visitas del responsable para América Latina, en una visita del experto responsable para bosques a nivel mundial en septiembre 1995, con la finalidad de evaluar entre otras cosas la contribución de UICN a PROBONA y los avances del Programa. Como consecuencia, UICN decidió instalar dentro de su oficina Sur el cargo de responsable forestal (Eduardo Mansur). A partir de 1996 este comienza a contribuir de manera más consistente en los diversos temas que hacen la propuesta, con mucha mayor intensidad al P-E por la ubicación de la oficina que al P-B.

Tomando en conjunto los **aportes de ambas instituciones, estos han sido más sobre elementos** (respecto a concepto, metodología, tecnologías) que sobre una **visión orgánica y de conjunto de un programa regional**.

### 2.2.1.6 Sinergias entre las Coordinaciones Nacionales de PROBONA y con los representantes de las Co-ejecutoras

Entre las Coordinaciones Nacionales ha existido una muy escasa coordinación y poco diálogo e intercambio de experiencias. Cada coordinación nacional, por la forma en que se estableció el Programa, como ya lo hemos explicado, vio como primera prioridad discutir conceptos y desarrollar su "propia" estrategia. Apreciamos que la elaboración de los POAs no constituyó eventos

de intercambio conceptual profundo, y recién en mayo 1996 es cuando se comenzó a preparar la autoevaluación ocurriendo un primer intercambio significativo.

Deficiencias de coordinación regional se reflejaron también en el ejemplo de una **consultoría internacional prevista sobre el tema "forrajes"**, donde la coordinación regional IC/JICN hubiera tenido que defender un línea más clara. Inicialmente P-B en coordinación con P-E planificaron esta actividad. Luego P-E decidió no participar, y P-B se propuso ejecutar la consultoría de todos modos. Además no quedó claro, bajo que concepto se había elegido este tema para una consultoría internacional.

Debemos anotar que el apoyo en conjunto al Proyecto Forestal „Agroforestería y Comunidad Campesina, (de GTZ), de Salta/ Argentina, que se efectuó en Yacuy constituyó una experiencia inicialmente interesante de sistematización y elaboración que sin embargo no se dio continuidad (véase también 2.1.3.3).

Las sinergias entre las coordinaciones nacionales y los representantes se mencionaron al referirnos a la estructura organizativa del Programa.

## 2.2.2 Entrega Política de los Gobiernos y Sostenibilidad Institucional

Con respecto a normas legislativas en ambos países, el indicador clave para la entrega política, se observa un estancamiento respecto a la promulgación de las Leyes (base) del Medio Ambiente, demorándose su aprobación en Bolivia y en Ecuador por varios años. Aparte de las leyes marco, siempre existe una serie de otras leyes y situaciones también que están relacionadas con el medio ambiente. A continuación apreciamos las situaciones diferentes en cada país a nivel regional.

### 2.2.2.1 Gobierno y sector público de Bolivia

Dentro del marco de reestructuración del aparato estatal y del sector forestal constatamos que el representante del Gobierno viene actuando como **Director Nacional** y asimismo es el Director de la Dirección Nacional de Aprovechamiento Forestal (de la Subsecretaría RRNN) recientemente nombrado en PROBONA (1996), **sin disponer de recursos humanos ni financieros** para el Programa aunque según las entrevistas estaría dispuesto a incorporar técnicos de la Dirección para que se les capacite y se les transfieran responsabilidades, quedando así gente capacitada.

En años anteriores fue **difícil lograr una participación más activa de las instituciones gubernamentales**, lo que está relacionado con la escasez de recursos y la alta prioridad política de realizar proyectos de desarrollo en gran escala (con financiamientos masivos y la expectativa de ROIs más inmediatos) sobre desarrollo local y asuntos de conservación.

En cuanto a la **sostenibilidad institucional** en Bolivia, apreciamos que los cambios en la estructura del Estado y en el sector forestal han sido lentos pero que ya se han completado y esperamos que haya una **relativa estabilidad** en los próximos años, subsistiendo sin embargo, la **preocupación de cambio de personal** por el cambio venidero de Gobierno en Junio 1997.

Partiendo de la estructura organizativa de la Subsecretaría RRNN asombra la **vinculación institucional** de PROBONA, que está ligada a la Dirección Nacional de Aprovechamiento Forestal y no a la Dirección Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica. Según entendemos fue una decisión política del GOB que no se negoció en detalle. Para las contrapartes internacionales queda por analizar para la fase 3 la conveniencia de esta vinculación. ¿Vale más fortalecer la voz de conservación dentro de un ambiente de aprovechamiento, agencia que por definición tiene que ser desarrollista y no toma en cuenta tanto la delicada biodiversidad como

valor importante (sensibilización), o fortalecer una agencia dedicada a la conservación de la biodiversidad? La decisión adecuada depende mucho de la sensibilidad, influencia y capacidad de imponerse de las personas a cargo de las direcciones correspondientes y los recursos disponibles en estas agencias.

Entre los nuevos organismos que contempla la nueva Ley Forestal está la Superintendencia Forestal (supervigilancia, concesiones, multas, autorizaciones), y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) que captará y redistribuirá recursos financieros. En el caso de funcionar eficientemente estos nuevos entes, se abrirían posibilidades importantes de conservación y manejo racional de recursos, así como fondos para investigación, desarrollo y conservación. A nivel de los departamentos se crearía una Dirección Departamental Forestal dentro de las prefecturas y en los municipios la Dirección Municipal Forestal.

Los municipios constituyen garantía importante para la sostenibilidad del Programa. Primero, por las nuevas funciones que la Ley de Participación Popular les confiere, particularmente la planificación participativa y dentro de ella el manejo de los recursos existentes y la asignación de fondos. Debemos remarcar que los municipios deben o están obligados por ley a planificar también acciones en el área rural y no únicamente en los centros poblados. Además, en la planificación y en los órganos de los gobiernos municipales se establece la participación de las organizaciones campesinas. En cuanto a la elección del alcalde y concejales, lo cual es mediante voto universal y secreto, sin lugar a dudas que se entrará en el juego político; sin embargo, en la medida que son órganos del gobierno local, la elección se hace en estos términos, es decir eligiendo a uno de los suyos. Además, el control social es más directo y cercano por lo cual es previsible una mayor estabilidad y por tanto continuidad de acciones e inclusive de personal.

Segundo, por las distancias enormes y la difícil accesibilidad en Bolivia, así como la ubicación puntual y aislada de BNA en este país, la cobertura nacional que ofrecen las agencias gubernamentales no es de mucha utilidad, y la cercanía a nivel local raras veces es tan efectiva que pueda resultar ventajosa frente a una relación directa con instancias locales.

### 2.2.2.2 Gobierno y sector público de Ecuador

El Director del INEFAN ha venido desempeñándose como miembro del Comité Directivo. El Gobierno ha transferido fondos al P-E (montos desembolsadas véase 2.1.2 Ejecución Financiera), pero no asignó personal, manteniéndose la coordinación con un oficial de enlace.

Respecto a la sostenibilidad, son previsibles y parcialmente anunciados cambios y una modernización del Estado (el Presidente Bucaram ha sugerido la reorganización de INEFAN dentro de un ministerio de mayor alcance y ha calificado de incompleta la política social del Frente Social (Plan Nacional de Desarrollo Social, PNDS). Altos dignatarios anuncian la elaboración de una nueva ley forestal y se discute fuertemente la conveniencia o no de retirar el subsidio al gas (esto tendría una fuerte incidencia en mayores presiones sobre BNA como fuente energética para leña y carbón).

En el caso de Ecuador, donde no se han dado procesos de descentralización, las municipalidades actúan a nivel de provincia (segunda división administrativa del país), debajo de la cual están los cantones y parroquias. En estas últimas es donde se encuentran los bosques y las varias comunidades indígenas (serranas) y nativas (selváticas).

A corto plazo, se abre una interesante posibilidad con la anunciada creación de un ministerio, cuyo nombre aún se discute (étnico o campesino y nativo), dentro del cual es muy posible, que se inscriban las temáticas con las que trabaja el PROBONA, ya que de parte de las organizaciones indígenas y nativas (Confederación Nacional de Organizaciones Indígenas y Nativas, CONAIE) han planteado que dicho nuevo ministerio tome en cuenta una de sus principales reivindicaciones que es tierra-territorio (es sabido que dentro del tema "territorio" se plantea entre otros los bosques andinos, tropicales y costeros).

Recomendamos que la Coordinación Nacional, apoyada fuertemente por los organismos co-ejecutores, vaya previendo su participación en este nuevo ente nacional.

### 2.2.2.3 Incremento de la integración y participación de organismos públicos y privados nacionales y locales

Todavía le queda a PROBONA la mayor parte del camino por recorrer, en tiempo tiene unos 12-15 años, y en las tareas la más es dura que es la replicación con la cobertura más grande posible. Aunque en esta fase de lanzamiento ya se ha logrado una cooperación considerable con otras organizaciones, el futuro exige un **incremento sustancial** en la integración y participación de organismos públicos y privados, nacionales y locales, en este proceso.

La tarea de ganar socios está en función de calidad del enfoque y de la propuesta, y de los resultados. En este sentido, el enfoque de PROBONA de articular conservación y desarrollo, es un fuerte que debe ser planteado como un argumento para la obtención de fondos. Los primeros productos como mapas, libros, el rescate de artesanías y valorización de especies como la palma etc., además de su valor en sí, constituyen un atractivo. Unos elementos de gran potencialidad escasamente aprovechados lo constituyen las especies de flora y fauna tanto de interés científico como químico y farmacéutico, que pueden atraer inclusive a la empresa privada.

En el logro de la sostenibilidad, las **organizaciones** (ONGs, cooperaciones internacionales, fuentes financieras externas inclusive organismos de crédito) cumplen una **importante función en la fase de arranque** y para dinamizar procesos, sin embargo, la sostenibilidad aspirada por el Programa solo puede ser garantizada por la autogestión de la comunidad.

La **relación entre el Programa y la membresía de UICN en general es débil**, y solo algunas de las organizaciones miembros de UICN participan como organizaciones contrapartes (más detalles véase 2.2.2.1). En Bolivia como manifestación concreta de los problemas de comunicación señalados, la membresía de UICN se informó tardíamente del funcionamiento de un proyecto que era co-ejecutado por su institución. En cambio en Ecuador la percepción externa que hemos encontrado es que el PROBONA "es un programa de UICN" por asuntos de administración y cercanía de la oficina.

Nuestras principales **recomendaciones** ya están contenidas al referirnos a la importancia del BNA, al mejor funcionamiento de los Comités Directivos y al enfatizar el trabajo con los entes públicos locales y regionales, pero consideramos conveniente además:

- que, por lo anteriormente señalado, la preocupación por la autogestión campesina debe inscribirse desde el inicio del relacionamiento con la comunidad y desde el diseño de las acciones demostrativas. En este sentido, en el documento base, que estamos recomendando para la fase siguiente, la **autogestión campesina** deberá expresarse en un capítulo específico y atravesar las otras temáticas que deberá resolver el PROBONA antes de iniciar la próxima fase. Esto significa tener claridad sobre **escenarios de salida, tanto a nivel de las organizaciones intermedias como de las comunidades por cada actividad y en conjunto.**
- que se mantenga una **fuerte coordinación con los entes encargados de la conservación de la biodiversidad**; en Bolivia dentro de la Subsecretaría de Recursos Nacionales con la Dirección Nacional de Conservación de Biodiversidad y dentro del INEFAN y/o CAAM en Ecuador con los organismos correspondientes.
- que se insista a través de los organismos pertinentes (embajada, COSUDE, UICN etc.), que los **Gobiernos honren sus compromisos** con respecto al BNA, según los contratos suscritos entre Suiza y cada uno de los países.



- que continúen con su **participación en foros internacionales**, difundiendo y promoviendo la propuesta de PROBONA y buscando socios en el bosque de la cooperación internacional.
- que P-B de inmediato apoye directamente o vía consultores la **elaboración del Reglamento de la reciente Ley Forestal**.

#### 2.2.2.4 Cuadro Regional, Conclusiones

A nivel de **organismos internacionales** con relación al bosque, el **énfasis** está puesto en **bosques tropicales**. Organismos de cobertura internacional como FAO, GTZ, FECD, fondos de contravalor y otras cooperaciones internacionales de gobiernos están apoyando acciones de reforestación, agroforestales y de protección de reservas de parques y reservas nacionales. Señalamos, que en ambos países se han activado fondos de contravalor que disponen de recursos, que podrían captarse para algunos de los requerimientos de PROBONA y sus contrapartes institucionales.

La **sostenibilidad institucional** a nivel regional es **considerable** en la gran mayoría de los casos, ya que se trata de compromisos bi- y multilaterales de largo plazo entre países y de institucionalidad muy acentuada de los organismos de cooperación.

**Recomendamos** desarrollar activas relaciones con organismos internacionales como FAO, IICA y otros que tienen experiencia comprobada y canalizar los requerimientos financieros de las instituciones contrapartes hacia las posibles fuentes financieras internacionales.

### 2.2.3 Estructura organizativa de PROBONA a nivel nacional

#### 2.2.3.1 Antecedentes

En esta parte queremos enfocar el nivel nacional y local, ya que las relaciones supranacionales han sido tratadas en la discusión de la co-ejecución del Programa.

Por el concepto de PROBONA de no establecer una estructura completa propia de entrega de servicios hasta el nivel de la población meta, los Programas nacionales están constituidos por una coordinación nacional (equipos intelectuales, coordinadora, facilitadora, de seguimiento) y la ejecución se realiza a través de organizaciones contrapartes.

La conservación de la biodiversidad de los BNA y el uso adecuado y sostenible de ellos, no es una situación a la cual se llega en un lapso definido, sino actividades permanente-s que hay que mantener por generaciones con equipos institucionales estables y dinámicos en un proceso continuo.

Por esto se sobreentiende que, para lograr la sostenibilidad institucional de lo que pretende el Programa, no son las organizaciones contrapartes, sino las estructuras organizativas comunales locales las que tienen que salir fortalecidas y consolidadas del proceso desarrollado por PROBONA. Pues el fin último del Programa respecto a lo organizativo es crear estructuras correspondientes que permitan continuar de manera permanente y sostenible la finalidad del Programa. Por su carácter dependiente de fondos externos de ayuda al desarrollo, no pueden ser las ONGs, sino que son las comunidades próximas a los BNA y las unidades político-administrativas de nivel inmediato superior (concejo comunal, municipio, parroquias, prefecturas, provincias, distritos por fines estatales nacionales) con sus órganos de gestión, así como empresas y organizaciones de segundo grado que aseguren continuidad.

Todas estas instancias se caracterizan por: (a) estar gobernadas en principio por la gente de la localidad o del área y (b) disponer de recursos (financieros) propios, idealmente generados en el lugar mismo y en relación alguna (o dependencia) con el (del) bosque. Solo la cercanía a los BNA puede generar una verdadera voluntad de conservarlos por ser inmediatamente afectadas, por sus dependencias directas.

Ahora, el grado de querer conservar los recursos y la biodiversidad está en función del valor que tengan estos recursos para la comunidad y de los conocimientos y de la sensibilidad de la gente respecto al asunto de la biodiversidad.

En resumen, lo que PROBONA debe fortalecer y hacer sostenible son las instancias locales autóctonas. Las ONGs locales y nacionales son los instrumentos intermediarios y transitorios para lograr esto, por falta de capacidad propia de PROBONA y por la intensión conceptual y pragmática del Programa de utilizar estructuras ya existentes.

### 2.2.3.2 Entrega de servicios a nivel nacional

La interrogante más importante es cómo lograr en cada país una cobertura que sea la más amplia y eficiente posible para transferir la finalidad del Programa, facilitar acciones y un comportamiento adecuado respecto al BNA, asimismo lograr tener organizaciones sostenibles. Tratamos este asunto con relación a los equipos nacionales y las organizaciones intermediarias.

Los Programas a nivel nacional consisten de un equipo de trabajo compuesto por un coordinador y dos especialistas quienes tienen el apoyo administrativo-logístico necesario. Son unidades operativas pequeñas y eficientes, de mucha experiencia y motivadas, pero no libres de deficiencias de comunicación y falta de unidad de criterios entre ellos y dentro de ellos demanera, a veces, desfavorable para la ejecución del Programa. Percibimos que han estado y seguirán estando absorbidos por sus tareas de definir conceptos, modelos, lanzar actividades demostrativas, ejecutar eventos de capacitación, orientar y revisar estudios e investigaciones y editar publicaciones, coordinar con las ONGs, promover los BNA en el gobierno y atender compromisos oficiales. Pensamos que está por venir una etapa nueva y muy diferente en términos organizativos que es la replicación.

Por esto consideramos oportuno fortalecer cada uno de estos equipos con una u dos personas que tengan experiencias prácticas en el manejo de proyectos de desarrollo rural para la introducción y el acompañamiento de la replicación. Esto es una tarea primordialmente gerencial con énfasis en organización y en el manejo de finanzas, disposición de recursos humanos e institucionales y de tiempo. Sugerimos empezar su selección durante la fase de planificación de la tercera etapa con consultorías puntuales para esta planificación, y con perspectivas de integrarse al equipo posteriormente a tiempo completo.

En la fase piloto ambas Coordinaciones Nacionales han establecido una red de cooperación con ONGs. Estas ONGs en su mayoría tienen un arraigo y una cobertura local, lo que es muy efectivo por su cercanía a los bosques y sus comunidades. Esta forma de relacionarse con organizaciones locales es adecuada para esta fase porque permite validar enfoques y modelos/propuesta en un ambiente organizativo más perceptivo y "controlable" por P-B y P-E que en el caso que fueran ONGs nacionales grandes con su propia dinámica, sin embargo, ya para una fase de expansión territorial y replicación masiva, esto no es suficiente. Las tareas de cooperación técnica como orientación y uniformidad conceptual y metodológica, transferencia de enfoques y modelos, capacitación técnica de gente, y de seguimiento se complicarían de manera considerable para las Coordinaciones Nacionales (que se supone siguen siendo equipos pequeños) por la multiplicación de organizaciones a asociar con el Programa. El costo de manejo administrativo también (convenios con diferentes organizaciones, negociaciones, procesos de planificación y reporte de actividades, transferencias financieras) se volvería mucho más alto. Asimismo el costo del manejo a larga distancia (E: Aguarongo, Uritusinga, B: Rumicancha, Tariquía) aumentaría exponencialmente.

La cooperación con instituciones gubernamentales (véase 2.2) ha sido casual y escasa por múltiples razones, entre ellas la preocupación de cambios frecuentes de estructuras organizativas y de personal. Sin embargo, por definición son las instituciones del sector público (locales más que nacionales), las que tienen una **presencia sostenible** en las áreas de comunidades y bosques. Por falta de recursos humanos capacitados y financieros, hasta la fecha no se han hecho sentir el papel que les correspondería. Parece que hoy en día cambios al respecto son **inminentes**, sobre todo en Bolivia.

### 2.2.3.3 Recomendaciones

- El Programa debe de poner más énfasis en la **cooperación con ONGs que tengan una cobertura más amplia** de nivel regional (ACLO, P-B) y cuando su calidad lo amerita (CESA, P-E), de alcance nacional (véase gráfico G8). Esto permitiría que la misma ONG promueva los BNA en distintas localidades. También que cuente con una red eficaz y eficiente comprobada (y de confianza en las comunidades) de **extensionistas**, promotores de ONGs y promotores campesinos. Esto vale más para P-E por la mayor y aun más coherente extensión de BNAs y menos para P-B porque la existencia de BNAs es más puntual (manchas aisladas y de difícil acceso y comunicación entre ellos).
- Hay que tratar de aprovechar de coyunturas legislativas favorables (leyes que tendrán por efecto que los niveles públicos inferiores dispongan de más dinero) y buscar maneras de **incorporar municipalidades** en la ejecución de proyectos o sea en la entrega de servicios. La tarea difícil estará en evitar la utilización política por fuerzas de poder local que no actúen en bien del BNA y de la comunidad entera.

### 2.2.4 Coordinación con otros programas forestales

El tema del bosque andino es sujeto de una multitud de programas forestales o de desarrollo comunitario con actividades relacionadas con el bosque, que en parte funcionan desde hace ya muchos años. Sus enfoques normalmente son de conservación y restauración de bosques y/o reforestación con árboles exóticos, pero también nativos, para la protección de cuencas, suelos, fuentes de agua, fuentes energéticas y de otros recursos útiles para el hombre y comunidades. La finalidad es básicamente productiva y desarrollista, la conservación en función de la subsistencia o del bienestar del hombre.

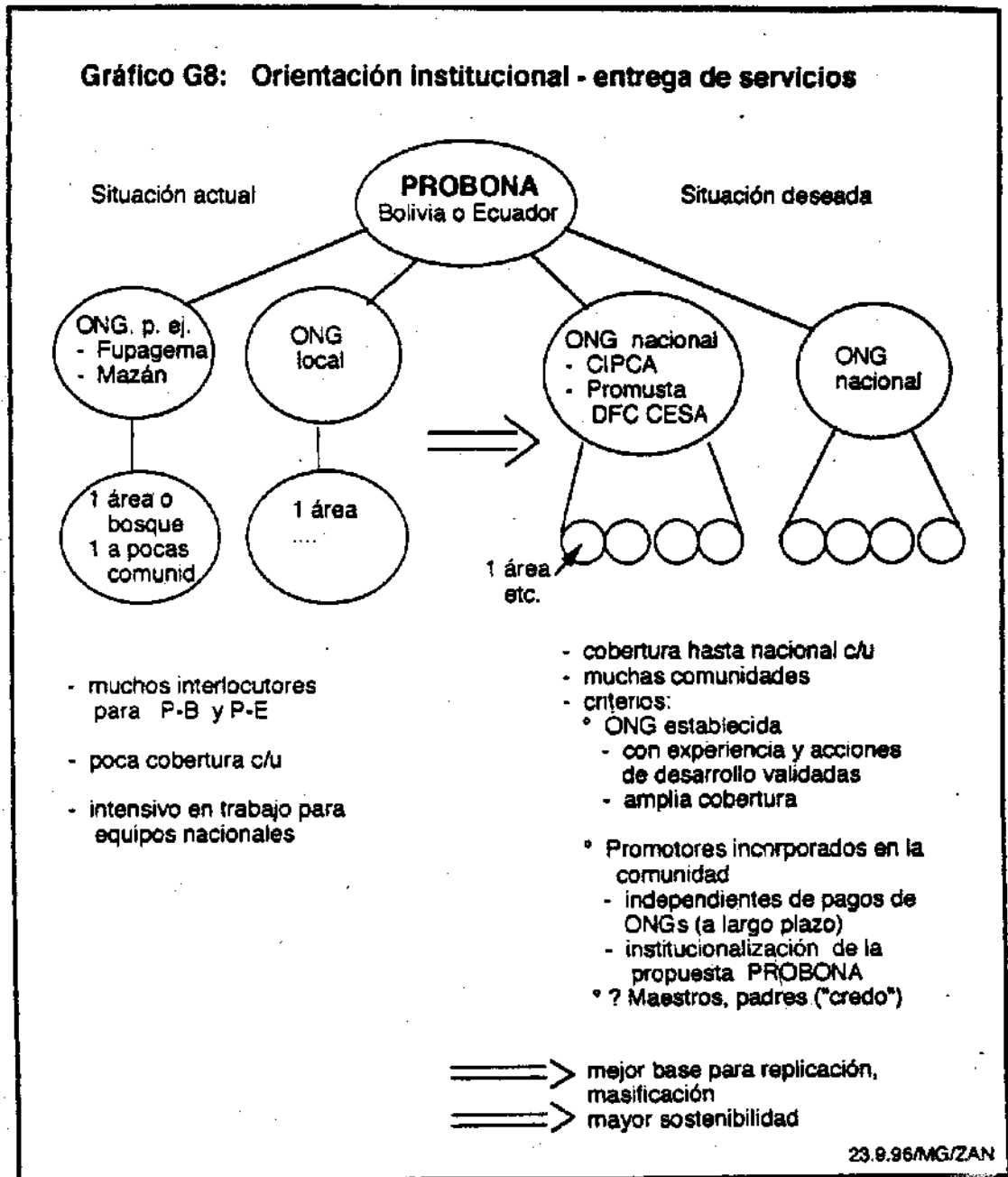
En cambio, lo novedoso de PROBONA es, que en su objetivo de conservación contempla no solo las plantas tipo de los bosques andinos (los árboles), sino que todo el ecosistema forestal en su biodiversidad entera.

PROBONA fue diseñado como un programa de coordinación (facilitadores) y apoyo a capacidades existentes, sin necesidad de instalar mayores capacidades propias. Entonces, instancias meta son organizaciones/proyectos de desarrollo, conservación y forestales, aparte de las comunidades y otras unidades poblacionales.

#### 2.2.4.1 Bolivia

En Bolivia en el campo forestal se desempeñan entre otros la FAO (Desarrollo Forestal Comunal DFC, Potosí), FAO/FTPP (Bosques, Árboles y Comunidades Rurales), la GTZ (Forestación y Áreas Verdes), Plan de Acción Forestal (PAF/BOL), SWEDFOREST, CDF (Centro de Desarrollo Forestal, Potosí) e Intercooperation misma con PROFOR (Cochabamba), PLAFOR (Sucre) y RENASER (Cochabamba).

**Gráfico G8: Orientación Institucional - entrega de servicios**



Hasta la fecha, PROBONA-Bolivia sólo mantuvo **contactos muy esporádicos** con otros programas forestales incluyendo aquellos de IC. No se ha establecido ninguna cooperación de consideración con un programa forestal en las área de trabajo. Con SWEDFOREST se ejecutó un estudio sobre productos no leñosos del BNA. En coordinación con AGRUCO se está elaborando un estudio sobre la relación bosque-comunidad. Lo que sí asombra es, que no se dio una cooperación ni con RENASER (semillas) ni tampoco con PLAFOR, que tiene una línea de trabajo llamada "Bosque Nativo", que trabaja en el uso racional de bosques nativos, sobre todo en las laderas andinas del Chaco, y que levanta en sus estudios de base informaciones muy parecidas a las de PROBONA.

Encontramos **varias razones, endógenas y exógenas al P-B**, para esta situación: por un lado coinciden varios comentarios, en que PROBONA es poco comunicativo y pasa ocupado en el mundo de sus proyectos. P-B prefiere la cooperación con ONG locales de desarrollo o de conservación. Por otro lado hay una actitud regionalista extraordinaria y de competencia renuente a cualquier cooperación que dificulta los contactos entre los programas en las diferentes ciudades. En otro caso no se encontraron bosques idóneos para P-B en áreas de trabajo de otro proyecto o que la comunidad insistió en un proyecto que no coincidió con la filosofía del P-B. En esta situación de problemas institucionales y personales obvios de comunicación, sentimos también que hace falta un nivel superior a las jefaturas de proyecto que trate de establecer una mejor cooperación.

**Apreciamos** que el mejoramiento de la cooperación interinstitucional en Bolivia es un reto prioritario para la co-ejecutora IC para evitar duplicaciones de enfoques y trabajos en proyectos de la misma organización.

#### 2.2.4.2 Ecuador

En Ecuador están trabajando programas forestales como FAO-DFC, FAO-FTPP, Plan de Acción Forestal Ecuador, PROFORS, PROFAFOR, Red agroforestal ecuatoriana etc. El Programa tiene **contactos esporádicos** e intercambio de informaciones y documentos con varias de estas organizaciones, **no se ha establecido una cooperación** formal para investigaciones o acciones demostrativas.

Las **razones** son de tipo conceptual e institucional, como ser preferencias distintas de cooperación por parte de P-E (ONGs locales de desarrollo y de conservación).

#### 2.2.4.3 Recomendaciones

- La **investigación** en el contexto del BNA es lenta por naturaleza y costosa. Urge una **coordinación de los esfuerzos** que se den en los diferentes proyectos dentro de un país y entre los países andinos. Por el bien de la población rural andina deben dejarse a un lado intrigas y rencores científicos de tipo "primera publicación" y recolectar y divulgar conocimientos inmediatamente, más aún porque normalmente estas investigaciones fueron financiadas con recursos públicos bolivianos o extranjeros o contribuciones privadas al desarrollo.
- Tanto en Ecuador como en Bolivia, se debe de **coordinar más con universidades de provincias** que desarrollan un efectivo trabajo de promoción forestal como p. ej. la EST-FOR de la Universidad de San Simón de Cochabamba o las universidades de Cuenca y Loja.
- Por razones de una mayor cobertura PROBONA debe aspirar a una **cooperación activa en acciones demostrativas** e incorporar a otros programas forestales en la replicación de estas acciones.

- **Se debería insistir en que muchas ONGs en ambos países tienen larga y consistente experiencia en forestería, tanto forestería social o campesina como en reforestación masiva con especies exóticas, y además una práctica continua en actividades de promoción del desarrollo. Esto significa que están en plenas condiciones de manejar el conjunto de presiones sobre los bosques nativos. La contribución del P-R debería consistir en apoyar a estas instituciones ofreciéndoles la propuesta de manejo del bosque como ecosistema, por tanto el manejo de presiones así como la conservación de la biodiversidad. Este último punto debería ser la especialización principal del P-R y el insumo más importante para instituciones tanto conservacionistas como de desarrollo.**

### 2.3 Evaluación Interna, procesos de planificación, monitoreo y evaluación

El proceso de evaluación interna fue iniciado en un taller regional del 20 al 23 de mayo de 1996 en Quito y terminado en un taller final del 29 al 31 de julio 1996 en La Paz, resultando un informe final en agosto de 1996. Reuniones puntuales de seguimiento y evaluación sobre los avances de los Programas siempre se dieron con motivo de los informes anuales y en el transcurso del trabajo en actividades específicas.

Lo que llama la atención es, que se haya establecido un programa de carácter regional que contempla entre sus puntos principales la **validación de enfoques y modelos** para su posterior difusión, **sin** que se haya organizado desde el inicio y puesto en funcionamiento un **sistema de seguimiento y evaluación**. Un tal sistema abarcaría la debida sistematización de objetivos, metas e indicadores así como de eventos periódicos, responsabilidades y medios, estableciéndose también una base de partida, con la cual se pueden comparar situaciones posteriores y medir efectos e impactos. Se comprende que lanzar un Programa, sobre todo de las dimensiones del PROBONA y por su instalación, implica un ritmo lento en actividades al inicio y que debe vencer diversos obstáculos, pero este sistema es un prerrequisito básico que debió preverse oportunamente.

Apreciamos que la Evaluación Interna **no constituye estrictamente un ejercicio de evaluación integral**. Lo anteriormente señalado explica esta situación y parte importante de los talleres y su preparación fue destinada a subsanar los errores por no contar con un sistema de seguimiento y a elaborar a posteriori indicadores para resultados, criterios de verificación, supuestos o riesgos. Además, otra parte importante de las reuniones se destinó a tratar de compatibilizar conceptos y criterios metodológicos; lo cual revela que tardíamente se hizo una reflexión e intercambio de puntos de vista. Apreciamos que **sobre puntos claves de actividades e instrumentos no se llegó a acuerdos consensuales** (conservación de la biodiversidad, educación ambiental, modelos/ planes de manejo y formas de intervención en la comunidad, enfocando mal las discusiones, ya que se polarizó en distintas formas el uso de fondos (tipos de gastos en estudios e investigaciones, pagos a y contribuciones por ONGs y comunidades) y no en la modalidad de intervención).

Se aprecia cierta **falta de sentido autocrítico**, ya que se reconocen los avances y logros como se anota que está condicionado a los tiempos y ritmos campesinos, que su fase de maduración tarda y que tiene que ver con la redefinición de intereses de los campesinos y con la reorganización de sus actividades anteriores. Sin embargo, hay puntos críticos que fue posible subsanar en la estructuración interna del Programa y sin responsabilizar solamente a factores externos.

Lo fuerte del proceso de evaluación interna es la **base construida para la planificación de la tercera fase** y el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación. El ejercicio con el marco lógico ha contribuido a estructurar los objetivos y relacionarlos más con lo que es factible dentro del marco dado al Programa.

En cuanto al **proceso de planificación operativa** del Programa hay varios indicios de que su manejo absorbe muchos recursos humanos y mucho tiempo: orientación general de las labores del Programa en años calendario, aprobación de POAs a mediados del año, inconveniencia de eventos de planificación a nivel de comunidades en tiempos de mayor ocupación en labores de campo o ausencia de trabajadores migrantes etc.

Hay una **tendencia global de subestimar los requerimientos** de tiempo y capacidades de un proceso de planificación con la definición de contenidos de una fase de ejecución, las implicaciones en recursos humanos y financieros, los pasos de concertación y aprobación.

El proceso de planificación (anual y de fases) tiene que orientarse en la estructura organizativa del Programa y por eso a ritmos predeterminados por condiciones administrativas de todas las instancias involucradas. Entre más instancias involucradas hay, más tiempo se necesita para trámites y concertaciones. Entre más líneas de acción y actividades diferentes con inseguridades de costo, más trabajo de integración para el equipo. Una dimensión más se da porque la planificación del Programa está diseñada como un mecanismo iterativo con demandas desde abajo y ofertas desde arriba con marcos conceptuales y metodológicos y limitantes presupuestarias.

Para garantizar procesos eficientes y oportunos de planificación y monitoreo, comprobados para la expansión del Programa a la replicación y a otros países, hay que conocer a fondo los mecanismos respectivos de cada una de las instancias involucradas, comenzando por las comunidades que no tienen la costumbre de planificar sistemáticamente, y de hacerlo, sería más bien en función del ritmo de su medio ambiente. De ahí vienen las organizaciones intermedias con su propio ritmo y metodología de planificación (insumos a tiempo, influencia sobre la metodología) requiriendo compatibilizar trabajos con PROBONA con las demás tareas. Al incorporar entes estatales hay que ser consciente que estos tienen fechas críticas rígidas y bien anticipadas (junio para el año siguiente), por los procesos internos de distribución de fondos y un riesgo de desfases. Siguen la sintetización y compactación por los niveles regionales y las co-ejecutoras con sus instancias regionales y en Suiza y COSUDE hasta para llegar a la aprobación por los Comités Directivos de ambos países.

Algo parecido funcionan los mecanismos de monitoreo y evaluación con informes, reuniones y eventos respectivos que tienen que ser engranados con la planificación y aprobación de fondos.

### Recomendaciones

- Igual que la validación de enfoques y modelos de actividades del Programa, hay que sistematizar las experiencias existentes y optimizar los procesos de planificación, monitoreo y evaluación estableciendo contenidos, metodologías, fechas críticas y recursos humanos y financieros requeridos. Implica también un paso iterativo, que es analizar la factibilidad financiera y en tiempo de estos procesos y sus contenidos.
- Para evitar un activismo excesivo de planificación y evaluación es conveniente **no tener fases demasiado cortas**, o sea mejor cuatro años que tres. La responsabilidad mayor para más fondos tiene que ser enfrentada con un proceso de planificación más consistente y detallado.
- Empezar la **planificación de la fase 3** lo antes posible y tomar en cuenta las fechas críticas de los procesos presupuestarios de los dos Gobiernos y otras instancias involucradas.
- Una **estabilización o disminución en áreas a atender y en actividades diferentes** permite a las Coordinaciones Nacionales tener más holgura para montar bien los documentos de planificación.
- Poner **énfasis** en el apoyo de PROBONA a la **planificación participativa más auténtica**, es decir privilegiar la decisión de los campesinos como un proceso de construcción de alternativas que pueden engarzarse a la planificación municipal. Las investigaciones deben proporcionar información a los campesinos para apoyarlos en la toma de decisiones. Esta planificación campesina es la base de la planificación institucional, aplicándose un proceso iterativo. El sistema de seguimiento y evaluación se debe organizar no únicamente pero también con el fin de apoyar la concreción de los planes campesinos y para organizar mejorar el trabajo institucional de manera conjunta, y para todo el tiempo que dure el Programa.



### 3 Escenarios de una orientación futura

De manera implícita este capítulo abarca las conclusiones y recomendaciones generales y en parte específicas de la evaluación externa. En una primera parte abordamos el tema de las perspectivas generales y de los objetivos de la tercera fase. La segunda parte la dedicamos al asunto específico de la extensión o expansión territorial del Programa a nivel internacional.

#### 3.1 Perspectivas y objetivos globales y de la tercera fase

En el contexto de la cooperación al desarrollo, dentro del cual está enmarcado también este Programa primordialmente conservacionista, la planificación de la tercera fase y del tiempo restante tiene que seguir una **secuencia determinada y lógica de pasos** si quiere ser consistente desde la finalidad hasta la ejecución cumplida de objetivos y metas y formar una base realista para un sistema de seguimiento y evaluación efectivo. Es un proceso sumamente **iterativo** en el cual se trata de definir y ajustar finalidad, objetivos y metas a los recursos disponibles. Nuestras sugerencias intentan alimentar este proceso partiendo de una serie de supuestos y sin haber sido sometido a esta iteración.

Proponemos que el Programa siga los mismos pasos que se dan a continuación en su proceso de planificación intensiva:

- Marco financiero global y a largo plazo, y para la tercera fase de PROBONA
- Finalidad y objetivos del Programa en conjunto y para la fase 3
- Orientación conceptual y metodológica
- Orientación institucional
- Proceso de planificación

Nos referimos a los capítulos anteriores para mayores detalles y recomendaciones relacionadas con asuntos específicos.

##### 3.1.1 Marco financiero global y a largo plazo, y para la tercera fase de PROBONA

La experiencia principal sacada del proceso de planificación de la fase de lanzamiento del Programa es la **necesidad de contraponer los objetivos al potencial financiero** (véase gráfico G9). Conocer las dimensiones factibles del Programa contribuye también a manejar mejor las expectativas internas (equipos, menester para conceptualizar bien el conjunto de actividades y la capacidad ejecutiva del Programa) y externas (Gobiernos, comunidades). Se supone que, después de tres años de ejecución, las Co-ejecutoras y las Coordinaciones Nacionales **están en condiciones de apreciar el marco financiero global del Programa** con mucha más certidumbre, agregando a los fondos de COSUDE los fondos potenciales estatales, de ONGs contrapartes, aportaciones comunitarias por un lado, y conociendo los costos reales de las líneas de acción y actividades por otro lado, lo que permite establecer mejor un presupuesto global realista. Sin una mínima "seguridad" sobre las bases financieras de PROBONA a largo plazo, todo concepto y la planificación hasta el establecimiento de indicadores de éxito para la evaluación quedan en especulaciones.

Por supuesto, el **compromiso** financiero de parte de la agencia financiadora está **sometido a su aprobación inicial y por fase** en relación a los progresos y logros efectivos del Programa y a otras circunstancias del caso. Pero teniendo idea de la magnitud de los recursos financieros ya sirve como base constructiva. Los pasos a seguir:

- 1) Fondos de COSUDE: aclaración/negociación con COSUDE sobre los fondos disponibles para la tercera fase y el resto del Programa (planificación financiera; fuentes Crédito Medio Ambiente, fondos de la sección geográfica; carta de intención, condiciones de financiamiento como contrapartidas nacionales etc.).
- 2) Fondos de terceros (GOB, GOE, instancias locales/municipales, ONGs ONGIs). Decisivo: negociaciones a tiempo para que los Gobiernos puedan incluir aportes en su proceso presupuestario.
- 3) La totalidad de fondos disponibles da el marco/monto global para el desenvolvimiento del Programa tanto en los niveles nacionales como a nivel regional.
- 4) Suposiciones sobre la distribución de los fondos para la tercera fase y a largo plazo por país (Bolivia y Ecuador y más tarde otro(s) países) y uso para el nivel de las Co-ejecutoras para que puedan cumplir con su función supuestamente más amplia en el futuro, tomando en consideración escenarios de entradas y salidas graduales por país.
- 5) Determinar en gran medida los enfoques, el rango y prioridades de acciones (con escenarios de los ciclos de vida de las mismas) y actividades así como escenarios de entrada y salida por área o comunidad.

El gráfico G10 da una idea general e idealizada del desarrollo de contribuciones por origen de fondos que debería de aspirarse en la planificación financiera para lograr la sostenibilidad institucional.

Hay que estar conciente también que normalmente las fases piloto/lanzamiento son menos costosas que aquella(s) de replicación, masificación y expansión geográfica (y deben serlo para mantener relaciones pertinentes! Véase gráfico G11).

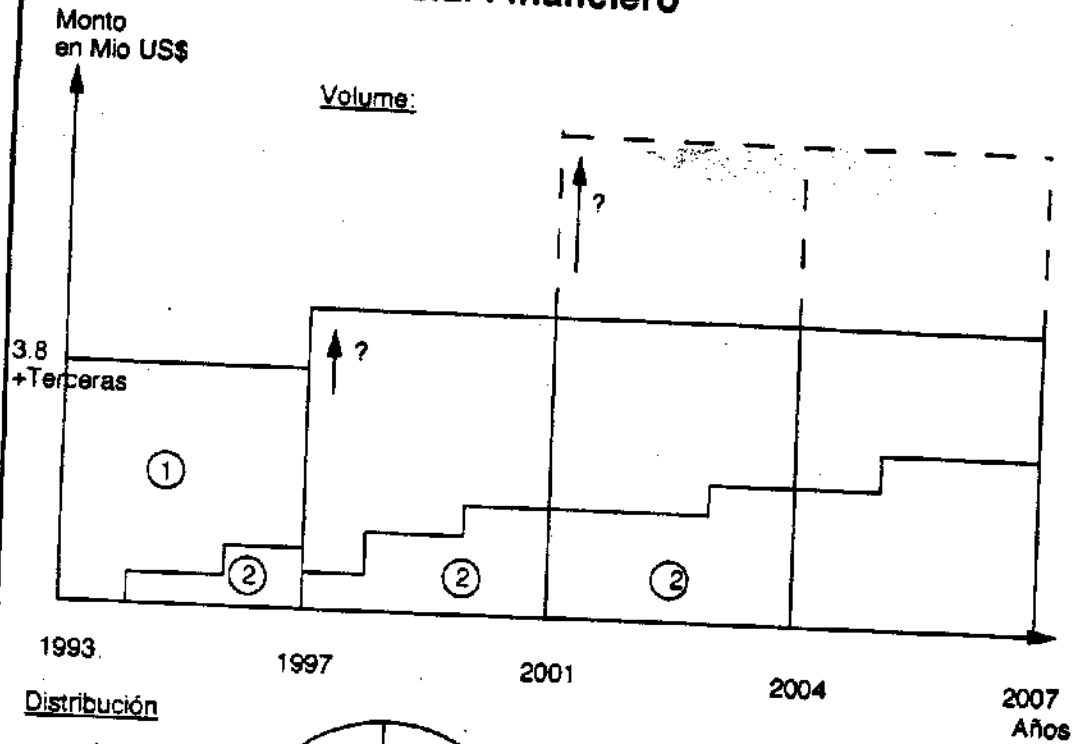
### 3.1.2 Finalidad y objetivos del Programa en conjunto y para la tercera fase

#### 3.1.2.1 Finalidad del Programa

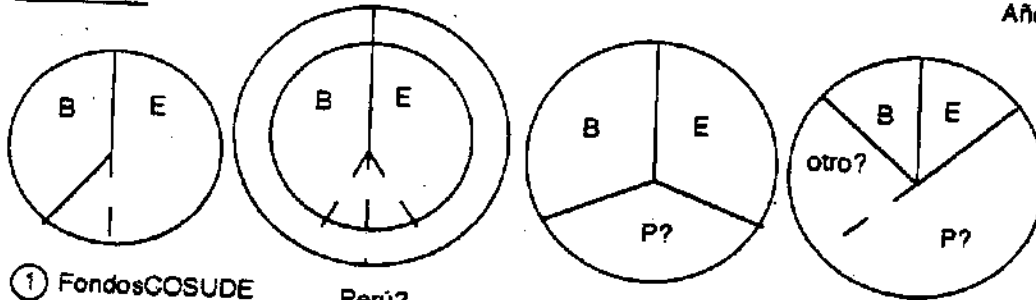
La finalidad del Programa, tal como fue formulada inicialmente (véase IEIN, Anexo 3), y que dice que el Programa contribuye a la conservación "... en Ecuador y Bolivia" implica una táctica de exclusión de la contribución del Programa a otros países. Recomendamos lo siguiente:

- corregir la formulación "... (BNA) a nivel regional, comenzando en Ecuador y Bolivia ampliándolo a otros países" a fines de concretizar el carácter regional del Programa.

### Gráfico G9: Potencial Financiero



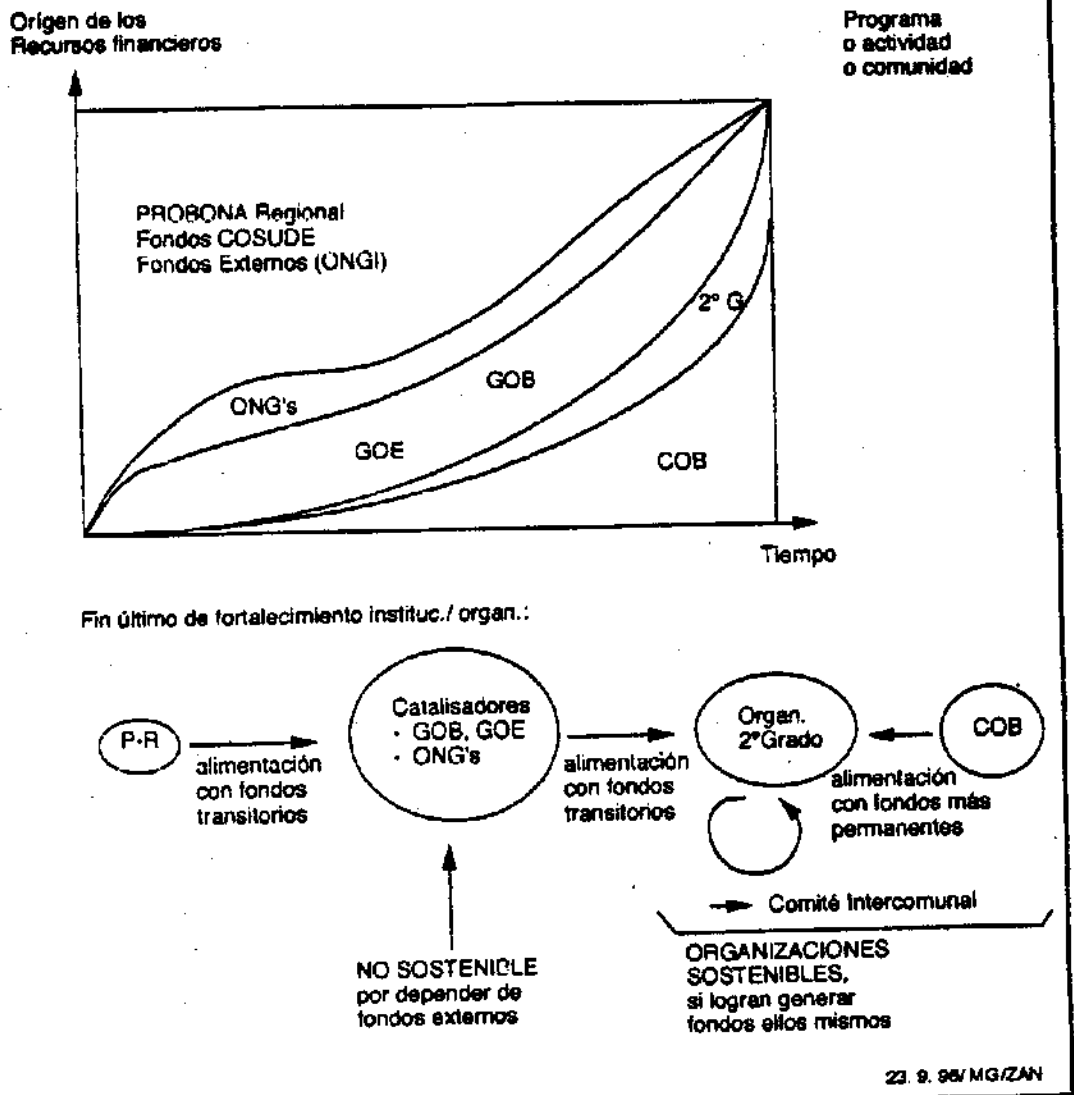
Distribución



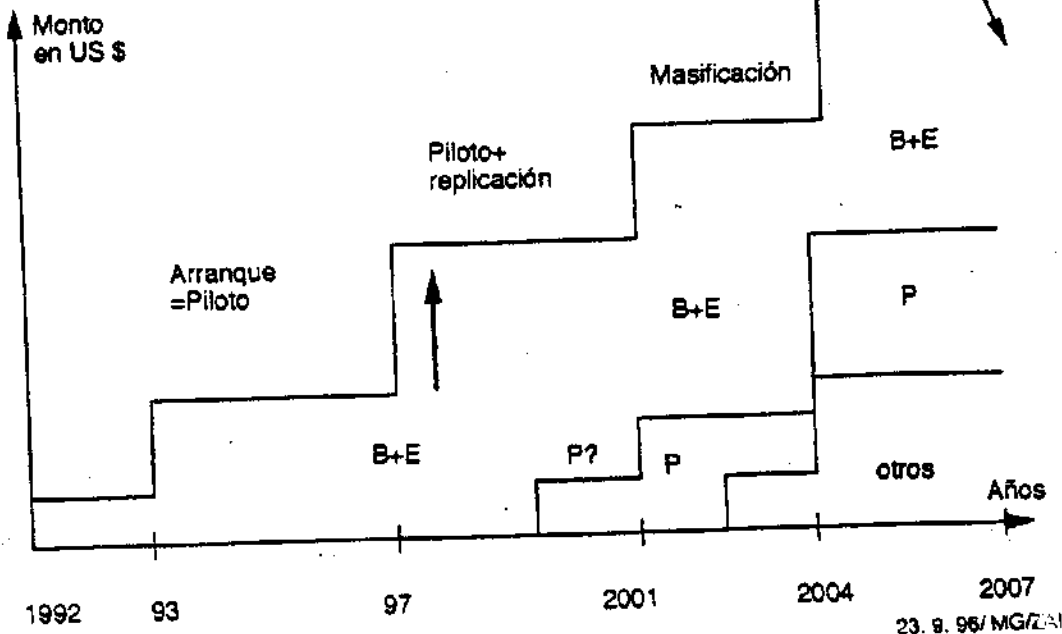
- ① Fondos COSUDE
- ② Fondos Terceros

23.9.96/MG/ZAN

**Gráfico G10: Sostenibilidad institucional - Autodesarrollo**



**Gráfico G11: Relaciones financieras entre fase de arranque/piloto y fases de masificación y de expansión (hipótesis)**



### 3.1.2.2 *Objetivos generales del Programa*

Se deben formular los objetivos del Programa (IEIN, Anexo 3, p. 31) teniendo en cuenta:

- (1) una mayor concretización sobre la finalidad de conservación y respecto al uso adecuado de los BNA; para fines de una orientación clara hay que mencionar los términos "protección/conservación, uso sustentable y (tal vez) recuperación de los BNA" en la frase del objetivo y no en una explicación adicional sobre el significado del "manejo ... sustentable";
- (2) la concretización de "sustancialmente";
- (3) que, por la conservación y el uso adecuado de los BNA siendo tareas permanentes y más allá de la duración del Programa, se requiere de una base legal y de normas a nivel nacional hasta comunal, y con esto
- (4) la creación o el fortalecimiento de la capacidad institucional y comunitaria sólida, o sea la inclusión de la sostenibilidad institucional para garantizar la continuación de la conservación como proceso permanente;
- (5) que no son "organizaciones locales" (este término tan amplio puede confundir con ONG locales que por su función y su dependencia externa definitivamente no lo son) las que realizan el manejo, sino más bien "comunidades campesinas o nativas e individuos y sus instancias privadas o públicas", y
- (6) que los BNA deben comprenderse como parte de unidades mayores: económicas (mercado regional), ecológicas (ecosistema, cuencas o reservas) y político-administrativas (cantones y municipios).

### 3.1.2.3 *Objetivos de la Fase 3 (1997 - 2001)*

El objetivo para la fase 3, tal y como está propuesto por PROBONA en su IEIN, Anexo 3, p. 31 ("Comunidades ... han validado modelos de manejo sustentable ..."), no coincide con la formulación de los indicadores de los resultados (p.31), donde se menciona, entre otros, modelos validados en proceso de divulgación. Comprendemos que el trabajo con BNA y comunidades rurales es largoplacista y que existen algunas propuestas que pueden ser validadas solo a largo plazo. Pero aun así, el objetivo y los resultados en relación a replicaciones **nos parece demasiado insignificante** por haber trabajado 8 años en total (al final de la fase 3, 1993 - 2001), o sea la mitad del lapso previsto para PROBONA.

Pensando en el ciclo de vida del Programa, la aspiración a un impacto sustancial sobre la conservación del BNA, la ampliación dentro de Bolivia y Ecuador y en una expansión a otro país, la **tercera fase tiene que contener una parte más notable de actividades replicadas** masivamente. En términos generales respecto a recursos a disposición, entre la tercera parte y la mitad del presupuesto total de la fase 3 (contado al final de la fase) deberá haber sido atribuido a la replicación.

En vista de la evaluación de logros de la tercera fase, recomendamos que sus objetivos deben concentrarse más en lo que corresponde a este período dentro del conjunto del Programa, y que tienen que ver principalmente con:

- (1) la continuación de la validación en curso, concretando y finalizando lo que es factibles en esta fase y desarrollando las experiencias de más larga duración;
- (2) la difusión o sea la promoción/replicación de la(s) propuesta(s) del Programa;

- (3) la selección realizada de organizaciones e instituciones nacionales para la replicación masiva de modelos y propuestas; y
- (4) los mecanismos gerenciales y organizativos para la replicación definidos y comprobados, incluyendo escenarios de entrada y salida.

Con respecto a la definición de "Instituciones" dada en pág. 32 del IEIN, Anexo 3, y con fines de distinción de instancias meta, sugerimos **diferenciar** claramente entre **Instituciones sostenibles** (establecidos por ley o que disponen de recursos propiamente generados de actividades económicas como comunidades, municipios, estatales o organizaciones de segundo grado y empresas) e instituciones **no sostenibles** (dependientes de recursos externos de donación).

### 3.1.3 Proceso de planificación

En base a la experiencia de las primeras dos fases, consideramos necesario definir más detalladamente, en un nuevo documento de base, la planificación del Programa (a) en conjunto hasta su entrega y (b) de la tercera fase. Entre los **elementos claves** para esta planificación están:

- Contenido del Programa entre 1997 y su finalización/entrega, en particular la estrategia de masificación/replicación y escenarios de retiro gradual de PROBONA de niveles diferentes (actividades, líneas de acción, comunidades (jautogestión, conciencia medioambiental), organizaciones contrapartes, países);
- Establecimiento de una relación palpable entre fondos disponibles, capacidades factibles y objetivos realísticos;
- Proyección de áreas, bosques, comunidades e instituciones a incorporar en la tercera fase y en el Programa en conjunto (permite concretizar objetivos generales a metas realísticas);
- Proyección clara de líneas de acción y actividades que progresivamente se focalizan (y especializan) en conservación;
- Determinación del tiempo necesario y de los recursos humanos y financieros necesarios para la validación para cada tipo de modelo, acción o actividad;
- Revisión prudente del número de actividades en proceso de validación y de áreas a atender en función a fondos disponibles y capacidad técnica y de seguimiento de los equipos nacionales (conocimientos, experiencias, tiempo disponible, distancias), para que los aportes y ulterior sistematización resulten significativos.
- Sistematización de:
  - conocimientos producidos
  - experiencias de campo
  - debates internos y aportes de otras instituciones

para producir una propuesta de trabajo que entre otras contenga un conjunto de criterios sobre (a) qué hacer en el caso de los BNA, su conservación y desarrollo y (b) cómo hacerlo a nivel de estrategia, y (c) qué propuestas tecnológicas ofrecer (algunas que ya han sido probadas, otras que están en proceso de validación y por último nuevas alternativas); en todos los casos insistiendo con claridad en los parámetros económicos, posibilidades y limitaciones en su instrumentalización.

- Reorientación en la modalidad de intervención del Programa; recomendamos dar más énfasis a la planificación de base (no desde arriba) para señalar las responsabilidades de las instituciones contrapartes y de PROBONA a nivel de ejecución, fondos y personal.

Sugerimos que PROBONA asuma responsabilidades de asesorar y otorgar fondos para las acciones que tienen que ver con la conservación (mandato del Crédito Medio Ambiente), dejando expresamente aquellas acciones de desarrollo a responsabilidad completa de las instituciones contrapartes. Lo que al respecto podría hacer el Programa es ofrecer información y apoyo para que mediante proyectos específicos las instituciones consigan fondos para estos fines.

Sistema de seguimiento y evaluación:

Que se ponga a funcionar un sistema de seguimiento y evaluación interno antes de comenzar la fase 3. En el documento de base se prevén los recursos humanos y fondos necesarios para esta actividad durante la fase 3.

## 3.2 Envergadura geográfica del Programa

### 3.2.1 Enfoque regional - adecuado bajo ciertas condiciones

Desde su inicio, PROBONA fue diseñado como un programa regional cubriendo gradualmente con sus enfoques y objetivos la cadena de los Andes. Estos programas han surgido en el último decenio como respuesta para lograr mayores coberturas con actividades de desarrollo, y para aprovechar de economías de escala y no tener que partir desde cero en cada país. ¿Hasta qué grado se presta PROBONA para un enfoque regional?

En términos generales un enfoque regional se presta particularmente bien para programas con líneas de acción que tienen (a) un fuerte componente de investigación científico-técnica, (b) productos o servicios con una difusión/replicación posterior amplia y sencilla, (c) una relación con asuntos políticos y socioculturales de una importancia inferior y finalmente (d) ventajas económicas obvias desde el nivel individual hasta el nacional. Recordemos programas exitosos como silos familiares (POSTCOSECHA), semillas de papas o árboles, de capacitación agrícola o pecuaria, de salud etc.

Cuanto más acentuadas sean las divergencias en aspectos socioculturales y políticos, de usos competitivos, enfoques interdisciplinarios y estructuras medioambientales, más difícil se vuelven las posibilidades de sacar provecho de una organización regional de un programa.

Considerando todas las características del Programa, y a pesar de que se han desarrollado dos programas nacionales muy diferentes también por razones internas a este programa regional, llegamos a la conclusión que (a) por la gran diversidad de situaciones socio-económicas y -culturales, políticas, físico-geográficas y ecológicas, (b) la competencia directa implícita por usos competitivos de suelos (c) el dilema conservación-desarrollo, ambos causados por lo que pretende PROBONA, (d) la rentabilidad baja o solo a largo plazo de varias actividades, pero también por (e) la existencia de un problema común y urgente que requiere de una gran movilización de la población y de los gobiernos que (f) hace necesario acciones y políticas de carácter internacional, y (g) algunos elementos para un denominador común como enfoques generales y metodologías, la aplicación de un enfoque regional para PROBONA es sumamente exigente y que por esto requiere de una capacidad de coordinación mucho mayor de la que había hasta ahora.

Sin esta y con un intercambio, como también se suele dar entre proyectos similares, pero independientes en diferentes países, los dos programas nacionales probablemente sentirían menos la complicación de una camisa de fuerza de una coordinación administrativa y organizativa regional, una mayor desventaja, sin embargo, podría ser la falta de peso político.

### 3.2.2 Expansión a otro país

La decisión de expansión a otro país depende de una serie de factores, en parte inter-dependientes, como son:

- (a) la política de apoyo al desarrollo de COSUDE por país;
- (b) la disponibilidad de fondos para PROBONA en total, es decir a largo plazo y por año, así como de parte de COSUDE, gobiernos y organizaciones contrapartes;
- (c) los objetivos y metas propuestos para todo el Programa lo que depende también de (b);
- (d) los objetivos y metas establecidos para los dos países piloto, y por ello;
- (e) los requerimientos de fondos en los dos países incorporados ya (Bolivia y Ecuador) para la ampliación interna y la replicación masiva de actividades para cumplir con los objetivos y metas establecidos, distinguiendo entre los requerimientos totales y de fondos de COSUDE en particular por ser los "fondos de germinación";
- (f) el avance que hubo hasta ahora o habrá durante la siguiente fase en los dos países piloto con respecto al enfoque y a los modelos/propuestas validadas para proyectos y actividades concretas; entre menos se ha logrado la replicación de actividades en los dos países incorporados, menos oportuna es la distracción de fuerzas a un tercer país;
- (g) el apoyo financiero que recibiría el Programa en el país de expansión por parte del gobierno y de organizaciones contrapartes;
- (h) la capacidad de coordinación regional del Programa instalada o por instalar.

Desde un comienzo se pensó en una fase piloto en Bolivia y Ecuador y una expansión posterior a Perú, país que no pudo ser incorporado inicialmente por limitaciones financieras y de seguridad. Hay que estar consciente que cualquier expansión exige más capacidad gerencial y que vuelve más complicado y costoso procesos de coordinación, planificación y seguimiento/ evaluación debido a las barreras de distancias, fronteras y por el aumento de organizaciones a atender y gobiernos para negociar. Una condición importante para organismos complejos es la estabilidad de personal en las funciones clave, un asunto que hasta la fecha PROBONA ha cumplido bastante bien.

Observamos y compartimos el acuerdo sobre la discusión respecto a que la orientación futura del Programa gire alrededor de esta constelación (Perú antes que cualquier otro país). Se trata de proporcionar elementos para definir fundamentalmente, y con más criterios que hace 4 años respecto a los potenciales, posibilidades y limitantes de PROBONA, la conveniencia de una expansión y, en caso de ser afirmativa, el momento oportuno.

En la situación actual, los asuntos más importantes y urgentes de aclarar son (b), (e) y (f). Siendo nuestras reflexiones no más que sugerencias para la planificación y por lo tanto se requiere de un análisis iterativo por lo menos sobre todos los puntos arriba mencionados. Para esto proponemos un taller inicial de planificación global con la participación de los co-ejecutores IC y UICN y ambos Coordinadores Nacionales con el insumo de COSUDE referente a la disponibilidad de fondos según (b) y una primera propuesta de parte de IC que sirva para estructurar la discusión.

En base a nuestros conocimientos sobre la situación de BNA en Perú, podemos reafirmar la conveniencia de un programa de conservación y uso adecuado de BNA. Su existencia con características ecológicas muy variadas y una biodiversidad alta está amenazada por diversas presiones crecientes. Por otro lado, observamos un aumento de la conciencia medioambiental y la presencia de organizaciones respectivas. Apreciamos que la disponibilidad de apoyo para el



Programa por parte de los sectores públicos locales y del Gobierno peruano pueda ser aun mayor que en los dos países piloto.

Con respecto al momento oportuno para la expansión opinamos que, hasta la fecha y muy probablemente en lo que queda de la fase 2, los avances en la validación de enfoques, modelos y propuestas, que ya están conceptual- y operativamente preparadas para replicar, han sido **insuficientes**. Ambos equipos nacionales tienen que correr un camino largo todavía para poder lograr una replicación sobre todo con uno de los instrumentos más efectivos en validación que son los planes de manejo. De entrar a Perú ya sería con una gama de acciones preparadas en el sentido mencionado. Otra fase piloto similar de larga a aquella de Bolivia/Ecuador en Perú sería inconveniente. En la tercera fase, PROBONA tiene que practicar y comprobar primero que está preparado y tiene la metodología lista para establecer y mantener la masificación de las actividades, también para evitar la imagen que tiene en algunas partes, de haber quedado demasiado a nivel de estudios e investigaciones y con impactos reales poco significantes.

Con respecto al costo adicional de una expansión y a la **absorción laboral** de los involucrados de PROBONA, pueden darse varios escenarios de expansión geográfica del Programa con consecuencias distintas:

- con o sin fondos de inversión de COSUDE para el otro país; suponiendo un presupuesto fijo (igual o aun ligeramente diferente al actual) significaría compartirlo entre más partes con el riesgo de poner en peligro lo alcanzado en los países actuales o incidir negativamente a la masificación de la propuesta ahí.  
Los gráficos G10 y 11 ilustran posibilidades de desarrollo financiero del Programa en expansión por fuentes y las relaciones entre las fases piloto y de replicación/ masificación en conjunto con la expansión.  
Considerando (a) la intención preliminar de COSUDE de mantener estable a largo plazo su presupuesto para PROBONA (aprox. USD 1 millón), (b) los requerimientos presupuestarios mayores que los actuales de la replicación masiva de actividades validadas en Bolivia y Ecuador y (c) los aportes de COSUDE siguen cubriendo la mayor parte, **opinamos que no es oportuno ni factible una expansión operativa al Perú en la tercera fase.**  
La situación se volvería diferente si IC e UICN lograran recaudar fondos adicionales de consideración para Perú. En estos casos habría que tomar en consideración los siguientes puntos también (absorción laboral):
- con o sin **participación activa de las co-ejecutoras** (el ente coordinador regional per definitionem, actividad mayor que "facilitadores" a tiempo parcial); implicaría **prever la suficiente capacidad financiera y de personal** a este nivel evitando así una erosión del aporte al Programa en su extensión actual;
- con o sin **participación activa de las coordinaciones nacionales** (transferencia de experiencias con presencia activa y un tanto regular dentro de los otros países; "llevarles la propuesta"); exigiría reservar presupuesto y capacidad laboral respectiva, lo que implica menos presencia del personal en el país de trabajo; esto lo encontramos **inconveniente en cualquier caso**, ya que las tareas actuales y mucho más las futuras de replicación absorben a los equipos plenamente;
- con o sin **participación pasiva de las coordinaciones nacionales** (intercambio de experiencias, pero recibiendo gentes interesadas en Bolivia o Ecuador; "que vengan a traer la propuesta" en giras a las áreas de trabajo o enviando personal técnico para que participen en las actividades rutinarias de los dos equipos nacionales existentes). Esta forma de transferencia de conocimientos nos parece **oportuna y valiosa.**
- a través de divulgación de resultados, informaciones y publicaciones únicamente y que otros países se organicen de su manera (financiera y personalmente).

Aparte de los aspectos antes mencionados que se refieren a las capacidades financieras y operativas propias de PROBONA, es oportuno también considerar el asunto de la expansión desde el punto de vista de la finalidad del Programa Regional y del sujeto meta, el BNA.

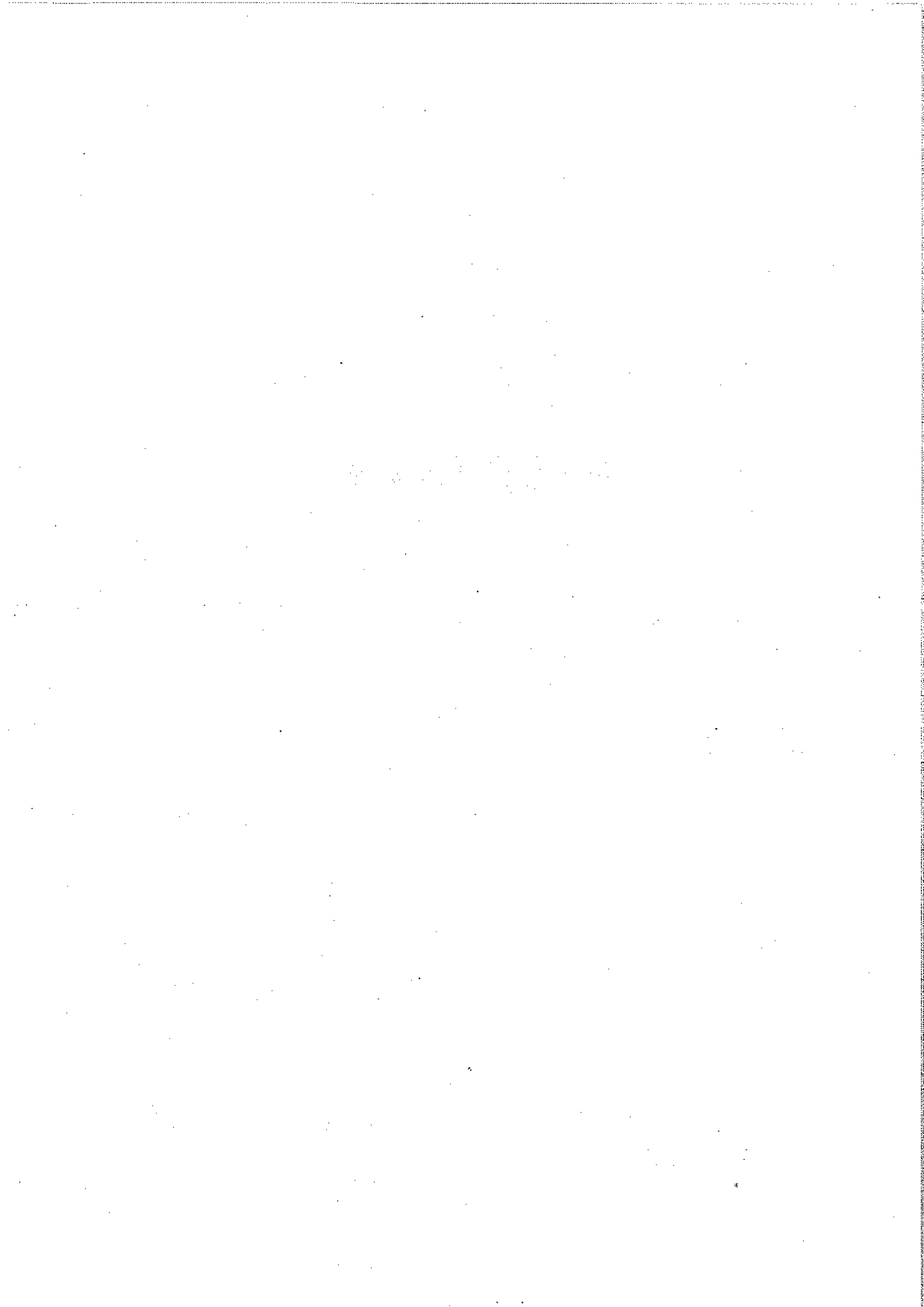
Aunque el Programa, según nuestra apreciación de su configuración actual y previsible y de los avances logrados hasta ahora, difícilmente esté en condiciones de entrar de lleno a un tercer país en la fase siguiente, y viendo la **necesidad de actuar rápidamente** ante la destrucción galopante de los BNA también en el Perú, pensamos que PROBONA tiene una "obligación moral" de investigar posibilidades para divulgar su idea.

Como un camino posible **recomendamos**, paralelamente a la entrada de la tercera fase en Bolivia y Ecuador, lanzar en Perú una fase de **Identificación** de áreas de trabajo y organizaciones contrapartes para (a) una instalación posterior de un programa similar (con una fase de arranque preferiblemente corta y otra de replicación masiva), pero con financiamiento de otras fuentes que no sean de COSUDE (salvo si COSUDE tuviera recursos adicionales para la ejecución), o, más adelante, para (b) poder basar en esa fase una futura expansión del Programa mismo. Consideramos factible sentar el fundamento necesario con la elaboración de un documento de base que pueda servir para la "venta" de la idea de un PROBONA nacional en Perú a organizaciones financieras internacionales interesadas (supuestamente hay fondos disponibles). Según nuestra calculación, para una fase de identificación alcanzaría un presupuesto inferior a unos USD 100,000.- (fondos COSUDE incluyendo los de contrapartes), estableciendo la capacidad técnica externa al Programa, pero con estrecha colaboración con la coordinación regional, aprovechando así de lleno de las experiencias del Programa.

Por supuesto, este modelo de una fase de identificación podría ser aplicado también por otro país andino, siempre y cuando no absorba mayor capacidad laboral de los equipos de PROBONA.

\*\*\*

# Apéndices



# Apéndices

## A 1 Términos de Referencia de la Evaluación Externa en 1996

1.300-33 (201) PROBONA / DJB

Berna, 12 de Agosto de 1996

### Programa Regional de Conservación de Bosques Nativos Andinos (PROBONA)

#### Evaluación Externa

#### Términos de Referencia

## 1. Introducción

El Gobierno de Suiza está apoyando desde principios de 1992 el Programa Regional de Conservación de Bosques Nativos Andinos en Bolivia y Ecuador (PROBONA). Durante una primera fase se elaboró el concepto general y se identificó las actividades principales. La ejecución del Programa se inició con una segunda fase a partir de Septiembre 1993. La terminación de la fase 2 estaba previsto para finales de 1996 con posibilidades de una prórroga con fondos restantes hasta mediados de 1997.

El propósito general de PROBONA es contribuir al uso adecuado y a la conservación del bosque nativo en Bolivia y Ecuador dentro de un lapso de tiempo de 12 a 15 años, estabilizando su superficie y recuperando la diversidad y la calidad de los bosques degradados.

Las cuatro líneas de acción del Programa son:

- el desarrollo de proyectos demostrativos en el campo
- el fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes
- la revisión de la legislación y de los reglamentos y
- la coordinación regional para la divulgación de las experiencias adquiridas.

El presupuesto para este Programa asciende a un total de 4.77 millones de francos suizos. Los fondos fueron puestos a disposición en el marco de un crédito destinado al financiamiento de programas de protección global del medio ambiente. Cabe enfatizar que según la intención del Parlamento Suizo estos fondos deben enfocarse a actividades de protección y conservación y no usarlos como fondos adicionales a la ayuda al desarrollo rural.

La ejecución del Programa fue entregada a las agencias The World Conservation Union (UICN) e Intercooperation (IC) que cooperan con entidades locales en ambos países. Se optó por esta co-ejecución para asegurar la coherencia entre conservación y desarrollo rural y la complementariedad institucional de ambas.

En vista de la preparación de una probable tercera fase, el Programa está llevando a cabo una evaluación interna entre abril y agosto de 1996 tanto a nivel regional como nacional. Para obtener una visión más general y desde afuera sobre los logros y la organización del Programa, COSUDE considera conveniente complementar la revisión interna con una evaluación externa. Esta tendrá lugar en septiembre de 1996.

## 2. Términos de Referencia de la Evaluación Externa

La **evaluación interna** procurará un cuadro detallado de los logros cuantitativos y cualitativos del Programa en base a criterios de éxito e indicadores identificados durante el proceso. Además presentará una apreciación interna de la situación organizativa, de aspectos específicos de las acciones principales y de las condiciones generales, en las cuales está enmarcado el Programa, así como una propuesta para un sistema de monitoreo y evaluación.

A la **evaluación externa** le corresponde concentrarse en las líneas y asuntos más generales del Programa apreciando lo que se ha alcanzado y como se ha realizado (marco institucional, instrumentos) así como dar elementos para la orientación futura del Programa.

El acento está en una apreciación evaluativa de los progresos y problemas de PROBONA desde 1993 más que en una visión externa como medida de acompañamiento de la evaluación interna solamente. Sin embargo, la evaluación externa no debe de sobreponerse a la evaluación interna, sino que más bien completarla en ciertos asuntos que se les pueda escapar a veces a los equipos boliviano y ecuatoriano.

### 2.1 Objetivos Generales

- Apreciar de manera global el enfoque general, los logros y los fuertes y debilidades de PROBONA bajo el aspecto de la relevancia de lo planeado, de lo realizado y de la sostenibilidad.
- Apreciar el marco institucional del Programa y la entrega y contribuciones de las contrapartes nacionales y locales.
- Contribuir elementos a la definición de la orientación futura del Programa.

### 2.2 Objetivos Específicos

La evaluación externa debe de orientarse en los objetivos específicos y preguntas guías que se dan a continuación. Incluye sugerencias expresadas por diferentes instancias relacionadas con el Programa.

#### a) Enfoque general y logros

- Apreciar de manera global el **enfoque** general con respecto a los criterios de COSUDE para este tipo de financiamiento y a los objetivos generales del Programa.

El punto medular es la relación entre desarrollo y protección/conservación.

¿Es posible planificar y ejecutar un programa de conservación de la biodiversidad (en el fondo es esta la idea del Crédito Ambiente del Gobierno Suizo) sin tomar en consideración asuntos de desarrollo?

¿Cómo PROBONA compatibiliza la conservación de la biodiversidad de los ecosistemas forestales andinos con las necesidades de la población rural?

¿Es adecuado el número de actividades del Programa en vista de una suficiente profundización y cobertura más amplia?

¿Cuál es realmente la importancia del bosque nativo andino para las comunidades y los dos Gobiernos?

¿Cuáles actividades otras que las vinculadas directamente al manejo del bosque nativo pueden tener un efecto positivo sobre la protección del mismo (por ej. promoción del bosque implantado, agricultura, ganadería, crédito, ecoturismo etc.)?

¿Cuál es la sostenibilidad de la conservación del bosque nativo con el enfoque actual del Programa? Cómo se podría aumentar dicha sostenibilidad?

¿Cuál ha sido la contribución del Programa al "policy dialogue" en ambos países y a nivel regional, en particular con respecto a la toma en consideración del bosque nativo andino en la política y la legislación?

• **Apreciar los logros con referencia a los objetivos y en relación a costo-beneficio.**

¿Cuál es la efectividad y el impacto de los modelos demostrativos de planes de gestión forestal?

¿Es adecuada la relación costo-beneficio de este Programa? Qué posibilidades hay para mejorarla en el futuro?

b) **Marco institucional y organizativo y envergadura geográfica del Programa.**

• **Apreciar la cooperación y la comunicación entre IC y UICN, la distribución de trabajo y la asignación de funciones y tareas.**

¿Qué se entiende por co-ejecución teniendo en cuenta las características de ambas instituciones y las relaciones con la DDA?

¿Es la co-ejecución IC-UICN la mejor alternativa para la siguiente fase?

¿Cuáles fueron los aportes más importantes de cada una de estas instituciones durante la fase actual?

¿Existen marcos institucionales y organizativos más adecuados para lograr mejor los objetivos del Programa? ¿Debe acaso la gestión de estas instituciones transformarse en la de promotores-animadores de procesos a ejecutarse por los entes nacionales?

¿Cuáles son las relaciones entre la agencia financiera y las organizaciones ejecutoras a nivel internacional? ¿Cuáles son las sinergias entre las coordinaciones nacionales de PROBONA y con los representantes de las ejecutoras a nivel regional (IC, UICN, ambas en La Paz y Quito)?

• **Apreciar la entrega política de cada Gobierno, las contribuciones en especie y en efectivo y la sostenibilidad institucional de entidades locales, nacionales y regionales.**

¿Cómo incrementar la integración y la participación de organismos públicos y privados, nacionales y locales en este proceso? ¿Cómo lograr que la participación sea sostenible y más amplia? ¿Cómo integrar mejor particularmente a los municipios y prefecturas (p.ej. en Bolivia con las nuevas Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa)?

¿Cuáles son las relaciones de PROBONA con y entre interlocutores (Estado, ONGs incluyendo los miembros de UICN, organizaciones de base y Programa) a nivel nacional?

• **Apreciar la estructura organizativa de PROBONA a nivel nacional y regional.**

¿Es PROBONA como programa regional la visión más adecuada para los fines que el Programa persigue? ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de dos programas nacionales?

¿Cuál podría ser el enfoque organizativo adecuado para el futuro?

• **Apreciar la coordinación entre PROBONA y otros programas forestales en ejecución en los dos países.**

¿Cuál ha sido el grado de coordinación entre PROBONA y otros programas forestales en ejecución, que consideran actividades teniendo un efecto sobre el manejo del bosque nativo andino?

c) **Instrumentos creados**

• **Apreciar lo adecuado de los instrumentos desarrollados y su aceptación y adaptación por los beneficiarios.**

- **Apreciar la sostenibilidad, la replicabilidad y la economía de las acciones demostrativas.**
- **Evaluar las estrategias y la difusión de resultados de la investigación participativa.**
  
- d) **Evaluación Interna, Procesos de Planificación, Monitoreo y Evaluación**
  - **Apreciar de manera general las conclusiones y recomendaciones de la evaluación interna llevada a cabo en 1996.**
  - **Apreciar de manera general el proceso de planificación anual y de monitoreo y evaluación.**
  
- e) **Orientación futura**
  - **Contribuir a esbozar las perspectivas para la tercera fase, incluyendo una definición de objetivos para la 3ª fase, de actividades y de resultados.**  
**¿Cómo pasar de esta fase demostrativa o piloto a una disseminación de acciones? ¿Cómo llegar a cubrir un mayor porcentaje de manejo de los bosques nativos andinos que lleve a asegurar la protección de los tres millones de has. existentes?**
  - **Examinar la conveniencia de una ampliación de PROBONA al Perú, talvez complementaria con la Sección Geográfica de la DDA (desarrollo), u a otros países.**

### **3. Aspectos organizativos y administrativos**

Composición del equipo de la evaluación externa:

- Lorenzo Zanetti, Consultor, Wädenswil/Suiza, jefe del equipo
- Modesto Gálvez Ríos, Consultor, Lima/Perú.

Calendario:

- Preparación en Suiza con reuniones iniciales en Agosto de 1996.
- Misión a Bolivia y Ecuador a comienzos de Septiembre 1996 para tres semanas y media.
- Conclusión de la misión con entrevistas finales en Berna y debriefing en Octubre de 1996.

(siguen aspectos formales del informe, fechas, lugares y firmas)



7	Lu 9 Gira	am pm	07.00 Ingreso a Pajchanti y recorrido del bosque juntamente con dirigentes de la comunidad, retorno a Independencia 13.30 Traslado Independencia - La Paz 22.30 Llegada a La Paz
8	Ma 10 Traslado QUI	am pm	07.00 Encuentro con Henning Weise 09.15 Traslado LAP -> QUI, <b>Ecuador</b> 15.00 Briefing con CORQUI/IC/UICN/Gobierno 17.00 - 18.00 Reunión con Julio Echevarría, Coordinador Plan Nacional Desarrollo Social
9	Mi 11 QUI	am pm	8.30 - 11.30 Presentación PROBONA Ecuador y resultados Evaluación Interna 12.00 o 13.00 Reunión con el Ing. Marcelo Quevedo, Director Ejec. del INEFAN 13.30 - 15.00 Entrevista con la Lic. Juanita Castaño, Representante UICN-Sur 16.00 - 18.30 Reunión con Charles Kenny Jordan y Gustavo Galindo, FAO/Holanda DFC
10	Ju 12 QUI	am pm	8.00 Entrevista con E. Chevallier, IC 9.30 Entrevista con Xavier Izco 12.00 Entrevista con Juan Martínez 14.30 Entrevista con Eugenio Bayanceia, Promusta/Care 16.00 Entrevista con Miguel Cordero, Ex-Oficial de Enlace INEFAN
11	Vi 13 QUI	am pm	7.30 Entrevista con Eric Chevallier 8.30 Entrevista con el Ing. Luis Rodríguez, Francisco Roman y Angel Astudillo, CESA 10.30 Entrevista con Gustavo Mosquera, Fundación Antisana 12.30 - 14.00 Entrevista con Ana Puyol, UICN, Educación Ambiental 14.30 Entrevista con Bert Witteven y Bernardo Castro, Fundación Maquipucuna 16.30 - 18.30 Reunión con Galo Sanchez y Laurence Pfeiffer, COSUDE
12	Sa 14 QUI	am pm	9.00 Entrevista con Abel Tobar 11.30 - 13.00 Entrevista con Jorge Herrera y Angel Sillo, Colegio Chaquiñan Revisión de Productos
	Do 15 QUI	am pm	Recapitulación, Análisis, informe preliminar
13	Lu 16 Gira	am pm	Gira al Bosque Aguarongo, Cuenca con John Barcayo, Xavier Sánchez 10.30 Encuentro con Dña Cristina y promotores y particulares en el vivero comunitario Jadan y visitas a varios proyectos en la comunidad 14.00 Subida al Bosque a 3000 m, captación de agua, proyectos pastos, asequias, piscicultura de Don Manuel, carbonero 20.30 Regreso a Cuenca
14	Ma 17 Gra y pm	am pm	8.30 Entrevista con Fausto López, Fundación Arco Iris de Loja, en Cuenca 9.30 - 13.30 Reunión con Boris Goerke, John y Sarah Barcayo, Xavier Sánchez de la Fundación Mazán y Silvana Regalado, Cecilia 1, Andrés Amador, Cecilia 2 y otros de la Fundación Ayuda en Acción 17.00 Regreso a Quito

## A 2 Itinerario y Personas encontradas en Bolivia y Ecuador

Nr.	Fecha	Actividades
	Do 1 pm	22.45 Salida de Zurich
1	Lu 2 LAP pm	13.15 Arribo en La Paz <b>Bolivia</b> 15.00 Encuentro con Modesto Gálvez, Concertación EEX 15.30 Encuentro PROBONA/Bolivia con Equipo Evaluador 16.00 Reunión con Christian Pellaud en CORLAP 17.00 Reunión con José Antonio Escalante y Luis Goitia de Gobierno - Secretaría de Recursos Naturales y Sub.Secretaría 18.30 - 20.00 Reunión con UICN/Bolivia (Sra. Carmen Miranda)
2	Ma 3 LAP am pm	08.30 Presentación de PROBONA/Bolivia y resultados de la Evaluación Interna con participación de Gonzalo Flores 12.30 Almuerzo 14.30 Reunión con Gonzalo Flores sobre enfoque general, logros de PROBONA 16.30 - 18.00 Reunión con Maria del Carmen Rocabadu en CORLAP Revisión de Productos
3	Mi 4 LAP am pm	08.30 Entrevista con Arturo Villanueva 11.30 Entrevista con Luis Goitia 12.30 Almuerzo 14.00 Reunión con Ivan Morales. 15.30 Reunión con investigador Juan Carlo Mariscal, Bosque/ Comunidad (AGRUCO) 17.30 Reunión con Thorn Norstein, Swedforest sobre investigación de productos no leñosos 18.30 Reunión con Erick Roth de CIEC sobre acción demostrativa de Camillaya y otros Revisión de Productos
4	Ju 5 Gira am pm	Viaje La Paz - Sucre 10.30 Reunión con Rolando Moscoso, Investigación Bosque/Comunidad, PRADEM 14.00 Reunión con Walter Váldez, Presidente de ACLO 15.00 Viaje a Presto con el Ing. Edgar Anibarro S., responsable para el Palmar 18.00 Reunión en la oficina local de ACLO con el Representante local
5	Vi 6 Gira am y pm	07.00 Ingreso a El Palmar y recorrido del bosque juntamente con dirigentes de la comunidad 16.00 Visita al vivero con José Luis Parientes 18.30 - 20.30 Reunión con la comunidad El Palmar, Director Don Tiburcio
6	Sa 7 Gira am pm	09.00 Retorno de El Palmar via cerca de Molani (bosque seco) y Presto a Sucre 20.00 Llegada a Sucre
	Do 8 Gira am pm	08.30 Viaje Sucre - Cochabamba 10.30 Encuentro con Andreas Preisig 14.00 Traslado Cochabamba - Independencia 20.30 - 22.30 Reunión con Victor Sibila, Jorge Valdivia, Napoleón Obando y Dalberto Montes, Fupagema

### **A 3 Datos Personales de los Evaluadores**

#### **Modesto Gálvez Ríos**

Peruano, Consultor independiente

Licenciado en Antropología

Experiencia profesional:

(a) Profesor universitario (12 años), (b) Extensionista, asistente y Director de ONG's de desarrollo rural (6 años), (c) Consultor en extensión (consultorías en varios países), (d) Asesor Nacional e Internacional de proyectos FAO, en forestería social (8 años), Jefe del Área de Desarrollo Comunal.

#### **Lorenzo Zanetti**

Suizo, Consultor independiente

Licenciado en Geografía

Experiencia profesional:

(a) Asesor para planificación, seguimiento y evaluación en el Programa DRI Yoro de COSUDE en Honduras (5 años), (b) experto, jefe de proyecto en estudios de impacto sobre el medio ambiente de diferentes tipos de infraestructura en Suiza y varios países (Alemania Democrática Oriental, Chile, Sierra Leone, Tailandia, Vietnam), jefe de la Sección "Planificación Territorial y Medio Ambiente" de Electrowatt Ingenieros, Suiza (6 años), (c) Encargado del Fomento de empresarios jóvenes y de la Pequeña y Mediana Empresa en Grenchen y Soloturno (Suiza; 3 años), (d) Consultor para la evaluación de programas y organizaciones (Panamá, Nepal).

15	Mi 18 Gira	am  pm	6.30 Gira Sardinas, Tena y al área de trabajo del bosque de los Huacamayos 11.00 Visita a comunidad Sardinas (petroglifas, cueva), acompañado por Benitez Natipo, Director del Comité Intercomunal y Jorge Alvarado, técnico/consultor de la FOIN 14.30 Encuentro con grupo de mujeres ceramistas en sede de FOIN y Bartolo Liqui, Presidente de la FOIN 15.30 Visita de la comunidad Aaccllac con proyecto de ecoturismo, Don Gabriel Cerdas, presidente de la comunidad, Don Carlos, consultor en construcción local de la comunidad Pernoctar en Aaccllac
16	Ju 19 Gira	am  pm	9.30 Proyecto de alfarería de mujeres en Santa Rita 10.30 Visita huerto botánico en bosque arriba de Santa Rita 13.30 Almuerzo en Santa Rita 14.30 Regreso a Quito
17	Vi 20 QUI	am y pm	8.45 Entrevista con Eduardo Mansur UICN 10.30 Entrevista con Peter Meier y Galo Sánchez, CORQUI 14.00 Entrevista con Eric Chevallier y Eduardo Mansur, orientación futura de PROBONA 16.00 - 18.30 Entrevista con Anita Noli y Xavier Izco, orientación futura de PROBONA 19.00 Exposición "Mujer Alfarera", cerámicas de mujeres de comunidades cerca del Bosque Huacamayo, en Quito
18	Sa 21 QUI	am pm	Análisis, hechos, conclusiones & recomendaciones, Informe Final Preliminar (Equipo EEX)
	Do 22 QUI	am pm	Análisis, hechos, conclusiones & recomendaciones, Informe Final Preliminar (Equipo EEX)
19	Lu 23 QUI	am pm	Análisis, hechos, conclusiones & recomendaciones, Informe Final Preliminar (Equipo EEX)
20	Ma 24 QUI	am pm	Análisis, hechos, conclusiones & recomendaciones, Informe Final Preliminar (Equipo EEX) 10.00 Entrevista telefónica con Jean Francois Cuénod, CORLAP
21	Mi 25 QUI	am pm	Análisis, hechos, conclusiones & recomendaciones, Informe Final Preliminar, Preparación Taller de Rendición (Equipo EEX)
22	Ju 26 QUI	am pm	Preparación Taller de Rendición (Equipo EEX) 14.00 - 18.30 Taller de Rendición en CORQUI
23	Vi 27 QUI	am pm	Análisis, hechos, conclusiones & recomendaciones, Informe Final Preliminar (Equipo EEX) 21.00 Vuelo de regreso Modesto Gálvez a Lima
24	Sá 28 QUI		10.00 Vuelo de regreso Lorenzo Zanetti a Zurich
25	Lu 30.9.	am  pm	15.00 Entrevista final con Jean-Bernard Dubois, COSUDE, Berna 17.00 - 19.30 Entrevista final con Patrick Robinson, IC
26	Ma 8.10	am	17.00 - 20.00 Entrevista final con Fernando Gherzi, UICN, Gland
27	Ju 31.10.	am	9.00 - 12.00 Debriefing con COSUDE, IC y UICN en Berna

## A 4 Abreviaciones

ACLO	Acción Cultural Loyola, Sucre
AD	Acción Demostrativa
AGRUCO	Agroecología Universidad de Cochabamba
B	Boliviano (moneda boliviana)
B.	Bolivia
BAN	aplicado a veces en el PROBONA Bolivia; véase BNA
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNA	Bosque Nativo Andino
BNF	Banco de Fomento, Ecuador
BOLFOR	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
CAAM	Comisión Asesora Ambiental, Ministerio de la Presidencia de la República Ecuador
CARE	Cooperative for America Relief Everywhere
CDC	Centro de Datos para la Conservación (B: Bolivia, E: Ecuador)
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CEDENMA	Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y del Medio
CERES	Centro de Investigación Económica y Social, Bolivia
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción Campesina, Bolivia
CHF	Franco Suizo
CIEC	Centro Interdisciplinario de Estudios Comunitarios
CMA	Crédito de Medio Ambiente (origen de los fondos para PROBONA)
CORLAP	Oficina de Coordinación de COSUDE en La Paz, Bolivia
COSUDE	Cooperación Suiza al Desarrollo
COTESU	Cooperación Técnica Suiza para el Desarrollo (posteriormente COSUDE)
DAF	Dirección de Aprovechamiento Forestal de la -> SS RRNN, Bolivia
DAP	Diámetro (de un árbol) a la Altura del Pecho
DDA o DDC	Dirección de la Cooperación Suiza para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Sede principal en Berna
DFC	Desarrollo Forestal Campesino de la -> FAO/Holanda
E.	Ecuador
EEX	Evaluación Externa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAO-FTPP	FAO-Forest, Tree and People
FECD	Fondo Ecuatoriano-Canadiense de Desarrollo
FOIN	Federación de Organizaciones de Indígenas del Napo, Ecuador
FS	Frente Social (conjunto de Ministerios de aspectos sociales del Ecuador)
FUPAGEMA	Fundación para la Autogestión y el Medio Ambiente
GOB	Gobierno de Bolivia
GOE	Gobierno de Ecuador
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IC-B	Intercooperation, Organización suiza para el desarrollo y la cooperación, Oficina de Enlace en Bolivia
IC-E	IC, Oficina de Enlace en Ecuador
IC-S	IC, sede principal en Suiza
IE	Instituto de Ecología, La Paz, Bolivia
IEIN96	Informe de la Evaluación Interna de PROBONA 1996
IERAC	Instituto de Reforma Agraria y Colonización, Ecuador, ahora -> INDA
IGM	Instituto Geográfico Militar
ICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (ex -> IERAC)
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ecuador

MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Bolivia
m s.n.m.	Metros sobre el nivel del mar
ONG(I)	Organización No-Gubernamental (Internacional)
P-B	Programa Nacional -> PROBONA Bolivia
P-E	Programa Nacional -> PROBONA Ecuador
P-R	Programa Regional -> PROBONA
PAC	Programa de Autodesarrollo Campesino
PAFE	Plan de Acción Forestal, Ecuador
PdA	Plan de actividades
PdAp	Plan de Aprovechamiento
PdM(f;i)	Plan de Manejo (forestal)
PiM	Plan integral de Manejo
PLAFOR	Proyecto de Repoblamiento Forestal de -> IC en Sucre, Bolivia
PNDS	Plan Nacional de Desarrollo Social, Ecuador
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRADEM	Proyecto de Apoyo al Desarrollo en Microregiones
PROBONA	Programa Regional de Bosques Nativos Andinos
PROFOR	Proyecto de Repoblamiento Forestal de -> IC en Cochabamba, Bolivia
PROMETA	Proyecto del Medio Ambiente
RENASER	Red Nacional de Semillas Forestales, de IC
ROI	Return on Investment (Tasa de retorno sobre la inversión)
SeSeMA	Sección Sectorial Medio Ambiente de la -> DDA
SS RRNN	Subsecretaría de Recursos Naturales de la -> MDSMA
S/	Sucre (moneda ecuatoriana)
TdR	Términos de Referencia
TTP	Area de Tanicuchi, Toacazo, Pastocalle; en la provincia Cotopaxi
UICN-B	Unión Mundial para la Naturaleza, Comité de Bolivia
UICN-S	UICN, Sede Mundial en Gland, Suiza
UICN-Sur	UICN, Representación para América del Sur
UMACPA	Unidad de Manejo de la Cuenca del Río Paute, del -> INEFAN, Ecuador
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD or US\$	US-Dólar
WB	World Bank

## Tasas de cambio aplicadas:

1 US\$ = 5 Bolivianos  
 1 US\$ = 3,250 Suces  
 1 US\$ = 1.20 CHF

## A 5 Documentos y Literatura

### 1. Documentos en general, asuntos regionales

- Carta de Entendimiento entre Intercooperation (IC) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) (Juli 1993).
- CONTRATO DE SERVICIOS (1993/1994): Intercooperation y UICN-Sur.
- COSUDE/IC/UICN (Diciembre 1992): Programa de Conservación de los Bosques Nativos Andinos, Ecuador y Bolivia. Berna.
- COSUDE: Solicitudes de Crédito N° 806/91, 831/92, 870/94, Berna.
- DEZA (1991): Selektionskriterien für die Finanzierung von Bilateralen und Multi-Bilateralen Umweltprogrammen und -Projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (Internes Arbeitsdokument), Bern.
- IC/UICN (1996): Sistematización - Relación Institucional Intercooperation - UICN.
- PATTON M.Q. (1990): Qualitative Evaluation and Research Methods; Newsbury Park.
- PROBONA (1996): Evaluación Interna del Programa; informe final.
- PROBONA (1996): Plan operativo anual 1996/1997 y programación 1996 Ecuador - Bolivia.
- PROBONA (1996): Taller regional inicial de Monitoreo y Evaluación, Memoria del Taller.
- PROBONA (Abril 1994): Plan Rector de la segunda fase Abril de 1994 - Diciembre de 1996.
- SHADISH, JR. W.R./COOK TH.D./LEVITON L.C. (1991): Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice; SAGE Publications, London.
- Sven Wunder (Septiembre 1996): Cómo hacer viable la conservación de los bosques? (En revista "Gestión").
- THE WORLD BANK (1995): Monitoring Environmental Progress: a Report on Work in Progress; Washington, D.C.
- Umweltprogramme und Projekte von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (1992).

### 2. Bolivia

- Bosques nativos andinos y sus comunidades (1993): Caracterización e identificación de la problemática en Bolivia; La Paz, Bolivia.
- Bosques nativos andinos y sus comunidades (1993): Estudios de caso en Bolivia; La Paz, Bolivia.
- PROBONA (1995): Forestería campesina y comunitaria; La Paz, Bolivia.
- PROBONA (1995): Formaciones vegetacionales del área andina de Bolivia; Mapa de formaciones vegetales en la región andina escala 1: 1.000.000; La Paz, Bolivia

- PROBONA APORTES IC UICN (1994): Proyecto múltiple de recursos naturales de la comunidad Fuerte Rúa, Chuquisaca; La Paz, Bolivia.
- PROBONA APORTES IC UICN (1994): Proyecto múltiple de recursos naturales de la comunidad Pajchanti, Cochabamba; La Paz, Bolivia.
- PROBONA APORTES IC UICN (1994): Proyecto múltiple de recursos naturales de la comunidad Rumicancha, Tarija; La Paz, Bolivia.
- PROBONA APORTES IC UICN (1995): Estudio de los bosques nativos andinos en el área norte de Independencia Cochabamba; La Paz, Bolivia.
- PROBONA APORTES IC UICN (1995): Plan de desarrollo participativo de las comunidades El Palmar y Molani (municipio Presto); La Paz, Bolivia.
- PROBONA APORTES IC UICN (1995): Proyecto múltiple de recursos naturales de la comunidad Camillaya, La Paz; La Paz, Bolivia.
- PROBONA APORTES IC UICN (1996): Tipos de relaciones bosque/ comunidad y normas tradicionales de acceso al bosque en la zona de Tariquía; La Paz Bolivia.
- PROBONA C. I. A. C. (1995): Diagnóstico participativo comunidad: Janchillani; La Paz, Bolivia.
- PROBONA C. I. A. C. (1995): Diagnóstico participativo comunidad: Uyuni; La Paz, Bolivia.
- PROBONA Bolivia (Septiembre 1996): Carpeta con varios documentos:  
Lista de publicaciones hechas por PROBONA  
Leyenda del mapa de bosques  
Informe Evaluación Interna 1996  
Fichas de resumen de las investigaciones (incluyendo esfuerzo financiero)  
Resumen informativo sobre las acciones demostrativas (incluyendo esfuerzo financiero)  
Acciones demostrativas de manejo de bosques andinos: Algunos elementos críticos  
Proceso de selección de áreas demostrativas con anexos  
- Cuadro comparativo de propuestas de acciones demostrativas presentadas  
- Planes de manejo - convenios tripartitos  
Lista de contactos clave  
Lista de publicaciones y distribución  
Resumen de las actividades de capacitación  
Había una vez un proyecto llamado PROBONA....  
Un ejercicio de autoevaluación 29. 7. 1996  
Síntesis de problemas, oportunidades y aprendizajes  
Objetivos, resultados, criterios de éxito, indicadores y fuentes de información  
Formularios de P-B  
Comparación de costos bajo dos modelos de administración alternativos  
Algunas opiniones del coordinador saliente sobre la marcha del PROBONA  
Tareas y decisiones pendientes.
- UICN (1994): Programa para Bolivia; Una Contribución y el desarrollo sostenible; La Paz, Bolivia.
- VILLANUEVA I. Arturo D. (diversos artículos en varias fechas): Comunidades, instituciones y conservación de bosques; La conservación y manejo de los bosques nativos andinos; El desarrollo forestal campesino en América Latina; Temas de reflexión y análisis; Los yungas que conocí....; El silencio de los bosques y el hombre; Ley forestal, una necesidad que merece trato cuidadoso.



### 3. Ecuador

MEJÍA VALLEJO Luis E./ PROBONA (Septiembre 1996): Zonificación para el manejo sustentable en bosques andinos Quito-Ecuador.

Metodología y Estudios de Caso (1995): Pequeñas industrias forestales; Quito, Ecuador.

PROBONA (s.f.): Plan de manejo.

PROBONA APORTES (1996): Análisis estructural e inventario del recurso forestal y de productos no maderables del bosque de Bermejo, parroquia Baeza, canton Quijos, provincia de NAPO.

PROBONA APORTES (1996): Contenidos programáticos del Colegio Chaquiñan agropecuario forestal Chaquiñan (Doc. 3).

PROBONA APORTES (1996): Propuesta de política curricular del Colegio Chaquiñan (Documento 2).

PROBONA APORTES (1996): Sistematización de la experiencia educativa del Colegio Chaquiñan (Documento 1).

PROBONA ECUADOR (Septiembre 1996): Carpeta con varios documentos:  
Nuestra historia  
Estrategia Global del Programa  
Instituciones y Consultores  
Política Investigativa del PROBONA-Ecuador y Clasificación de las Investigaciones  
Acciones Demostrativas  
Capacitación y Educación Ambiental  
Convenio y Cartas de Ejecución con instituciones de Contrapartida  
Publicaciones Técnicas.

PROBONA, IC, UICN (1995): Ecoturismo en el Ecuador; Quito, Ecuador.

PROBONA/WUNDER Sven (1996): Los caminos de la madera; Quito, Ecuador.

Secretaría Técnica del Frente Social (1996): Plan Nacional de Desarrollo Social, Ecuador 1996-2005; Políticas de Protección del Medio Ambiente; Quito, Ecuador.

Secretaría Técnica del Frente Social (1996): Plan Nacional de Desarrollo Social, Ecuador 1996-2005; Políticas para los Pueblos Indígenas; Quito, Ecuador.

UICN (1995): Estrategias para el desarrollo sostenible América Latina; Quito, Ecuador.

UICN (1996): Ecoturismo, Ingresos locales y Conservación; Quito, Ecuador.

YEPES Urbano Daniel (Septiembre 1996): Proyecto para la instalación de un vivero de bromelias en Huacamayos.

27.9.96

Handwritten scribbles and marks at the bottom right corner of the page.