

# **PROYECTO PNUD-DCI**

**Preparando el camino para la plena  
implementación de la fase de  
“transformación” de la Declaración Conjunta  
de Intención firmada por los Gobiernos de  
Perú, Noruega y Alemania**

**Evaluación de medio término**

**José Galindo**

17 de julio de 2018

# Objetivo de la evaluación

El MTE evaluará los avances realizados en el logro de los objetivos y resultados del proyecto establecidos en el Documento del Proyecto, analizando las primeras señales de éxito u oportunidades de mejora con el propósito de identificar cualquier cambio que sea necesario para retomar el rumbo del proyecto y conseguir los resultados deseados. El MTE revisará también la estrategia del proyecto y sus riesgos a la sostenibilidad, abarcando esto último un análisis con miras al cumplimiento de las metas de la DCI.

# Impresiones generales

- Cambio de gobierno retrasó el arranque; tiempo de implementación no deja margen para un proceso adecuado de arranque ni de cierre dada la complejidad de procesos.
- El proyecto es relevante a nivel de región, de país y tiene una importancia estratégica global.
- Tiene un carácter pionero, abre el camino para nuevas intervenciones en territorio.
- Percepción generalizada de calidad en la implementación y cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales.
- A marzo de 2018 reporta un avance de 71,4% de ejecución global; dos de los cuatro resultados muestran expectativas razonables de cumplimiento en lo que resta del período.

# Diseño

- Traslada la Fase II del DCI a un nivel operativo, no había mucho margen para cuestionar teoría del cambio o integración de los resultados
- Aloja la dirección del proyecto en una entidad que sólo tiene competencia directa sobre uno de los resultados y no considera al MINAGRI dentro de la gobernanza.
- El tiempo asignado es extremadamente corto, prácticamente no deja margen para el manejo adaptativo; tampoco permite un proceso adecuado de arranque y otro de cierre.
- Asume que los procesos de titulación y zonificación son lineales, no reconoce la complejidad inherente a montar procesos por primera vez en ámbitos que aún no se encuentran adecuadamente reglamentados o que pueden dar lugar a ambigüedad.
- No considera suficientemente la formación de capacidades y el aprovechamiento de la experiencia adquirida en función de mejorar los procesos, procedimientos para una gestión más efectiva de titulación y zonificación.
- Se debió pensar en un equipo de implementación con más perfiles profesionales en las áreas de especialización del proyecto.

# Pertinencia

- El proyecto es ahora tan relevante como cuando fue diseñado en el año 2016, atiende demandas y vacíos que aún se mantienen vigentes en el país.
- Responde a la política y grandes prioridades nacionales, a nivel central, regional y particularmente para las diferentes comunidades indígenas beneficiarias.
- Permite operativizar los compromisos adquiridos en el marco del DCI y apoya a mover el proceso hacia adelante.
- Se reconoce además una pertinencia estratégica a escala global, considerando el interés y atención mundial sobre el desempeño de los esquemas de pago por resultados.
- La estrategia de intervención a nivel local, regional y nacional es adecuada.

# Progreso en logro de resultados 1 y 2

RESULTADO	COMENTARIOS
Resultado 1: El Gobierno de Perú ha planificado la implementación de la Fase II de la DCI y ha iniciado su ejecución eficientemente.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resultado que muestra menos avance y mayor riesgo de no cumplimiento (16%).</li><li>• Autoridades decidieron desarrollar el Plan de Implementación Fase II con personal propio y sin el apoyo del proyecto; consideran que existen suficientes estudios sobre drivers de deforestación en el país, por lo que argumentan que el resultado se ha cumplido; recientemente proponen TdR para cumplir resultado.</li><li>• Resultado fuera del control y alcance del equipo del proyecto; oportunidad de retomarlo con nuevas autoridades.</li></ul>
Resultado 2: Se ha incrementado la zonificación y el ordenamiento forestal a nivel nacional (San Martín y Ucayali)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resultado más complejo del proyecto; avance del 70% con alta probabilidad de cumplimiento dentro del período restante.</li><li>• Resultados pioneros en el país, percibidos como de alta calidad.</li><li>• Alto nivel de participación y prioridad en niveles de gobierno local y regional; se ha desarrollado una capacidad para replicar experiencia en otras regiones.</li><li>• Existe un riesgo político por las elecciones que coinciden con el período de aprobación en San Martín.</li></ul>

# Progreso en logro de resultados 3 y 4

RESULTADO	COMENTARIOS
Resultado 3: Los bosques incrementan su valor haciéndolos más competitivos frente a las actividades que causan la deforestación y degradación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resultado cumplido al 100%, sobrepasando la meta de comunidades beneficiadas.</li><li>• Modalidad de implementación directa, proyecto brindó apoyo administrativo y financiera; complementa la gestión estatal y apoya justamente dónde es más débil.</li><li>• Alta apropiación de las autoridades del PNCB.</li><li>• Riesgo de sostenibilidad fiscal de los incentivos entregados.</li></ul>
Resultado 4: Incremento del control de actividades ilegales que causan deforestación y degradación de bosques.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Resultado obtiene desempeño del 57%, pero aún no logra concretar los productos previstos.</li><li>• Se ha establecido el SNCVFFS y facilitado su operación a nivel nacional y regional.</li><li>• Se han generado herramientas de comunicación y dos pilotos cuyos resultados aún no son sistematizados.</li><li>• Control de actividades ilícitas suponen un alto riesgo de seguridad para el ejecutor e instituciones participantes.</li></ul>

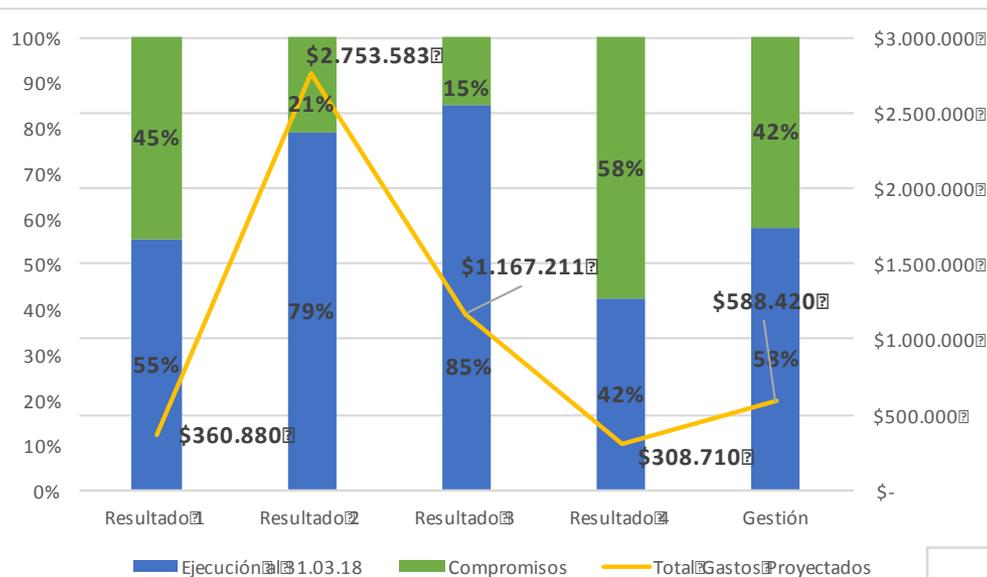
# Ejecución

- Estrategia de implementación adecuada, contrata personal clave en las diferentes instituciones relacionadas a los productos 2 y 4 a nivel central, regional y local.
- Coordina la implementación y participación de los socios y beneficiarios a través de enlaces y asesores interculturales.
- Presencia permanente en territorio; atención rápida de problemas genera confianza, anticipa riesgos y facilita el cumplimiento de los tiempos y resultados.
- Manejo cuidadoso de las relaciones institucionales, el proyecto "escucha", "respeto", "no impone".
- Destaca el manejo adecuado de salvaguardas ambientales y sociales; se introduce con especial cuidado el tratamiento de aspectos de género.
- Se reconoce la calidad técnica y humana del equipo; entrevistados coinciden en calificar positivamente la gestión de la coordinadora.

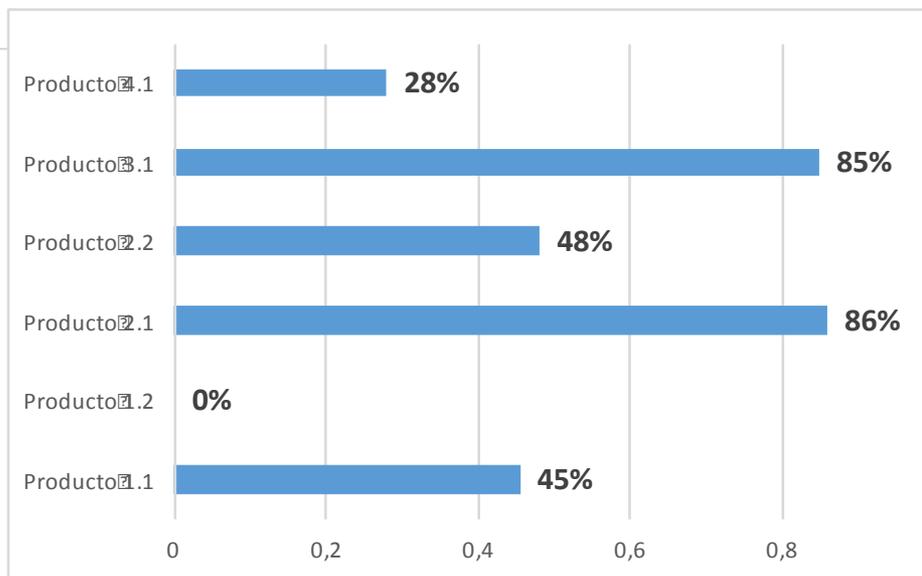
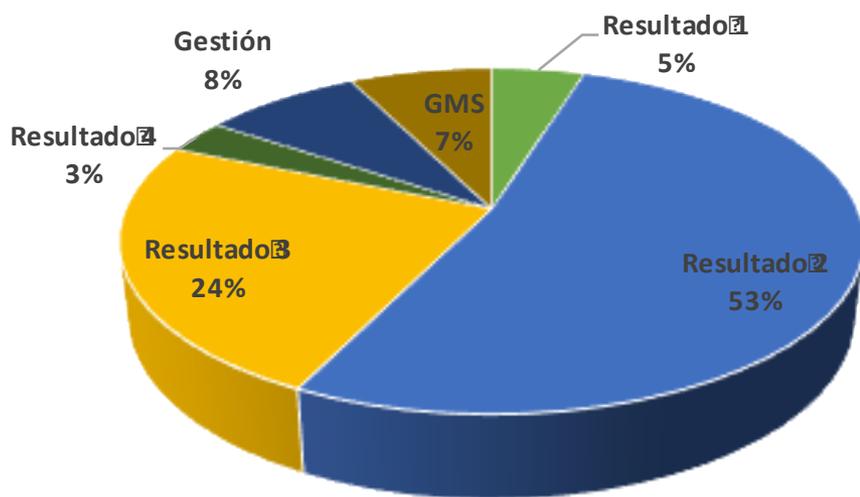
# Apropiación

- Salvo por el primer resultado, el nivel de apropiación de los actores frente a las actividades, productos y resultados obtenidos es notable.
- Los actores del proyecto declaran conocer y haber participado en todas sus fases, desde la formulación, planificación, implementación, hasta esta evaluación.
- Se reconocen como co-autores de los planes de implementación, presupuestos, reuniones de seguimiento, procesos de adquisición y rendición de cuentas.
- El perfil del ejecutor ha sido adecuadamente manejado, para que sean los socios quienes reciban el crédito y reconocimiento por los resultados obtenidos.
- Apropiación de la Dirección Nacional relativamente baja.

# Ejecución presupuestaria



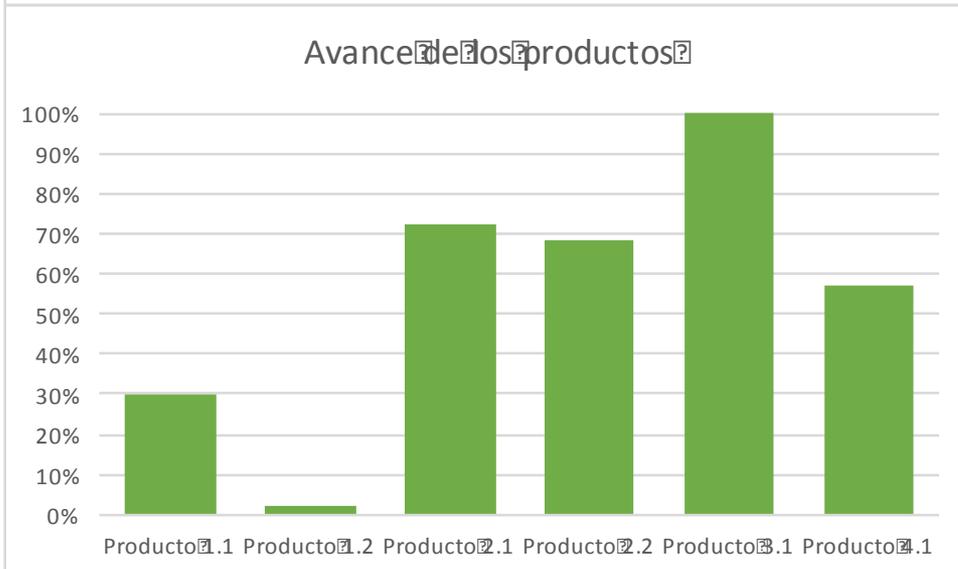
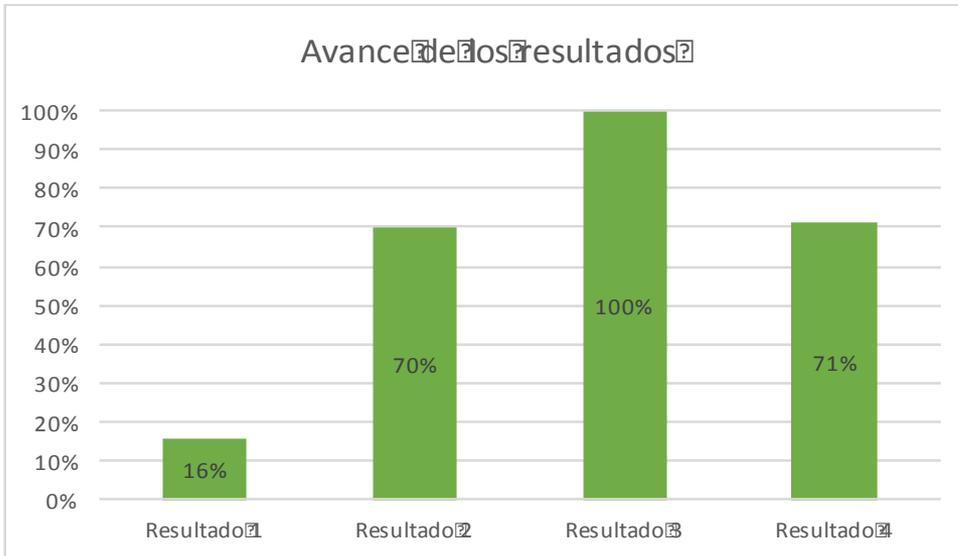
Hasta marzo de 2018 se han ejecutado USD 4,13 millones, equivalente al 67% del total de fondos presupuestados; adicionalmente existen recursos comprometidos por USD 1,45 millones. Esto implica que, entre presupuesto ejecutado y comprometido, se bordea el 91% del presupuesto total.



# Eficiencia

- Es difícil comparar desempeño con otras iniciativas relacionadas (costo x ha, costo x comunidad), cada caso es particular.
- Actores perciben una intervención eficiente.
- Complejo proceso de aprobación de pagos y contrataciones a través del Director Nacional.
- Intervenciones en base a casuística, se puede mejorar la eficiencia de intervenciones a futuro a través de una mayor coordinación entre las iniciativas.
- Presiones e intereses demoran ciertos procesos de contratación.

# Efectividad



- 71,4% de avance global
- 2 Resultados presentan evidencia razonable de que serán cumplidos dentro del plazo previsto
- El resultado 1 presenta riesgo de no cumplimiento por factores que están fuera del alcance del proyecto
- El resultado 4 muestra riesgo de no cumplir completamente

# Sostenibilidad

- Se dejan capacidades instaladas a nivel técnico, información y equipamiento.
- No se considera que las instituciones estén en la capacidad de continuar después de la finalización del proyecto, por la baja capacidad de absorción de personal por parte de instituciones y socios
- Se debe trabajar por institucionalizar procesos a través de asignaciones presupuestales; riesgo de que la presencia de proyectos relaje a instituciones frente a su responsabilidad.
- Perspectivas de seguimiento por parte de MDE, PTRT3, PIF GIZ Pro tierras comunales.
- Títulos no aseguran el uso sustentable de los recursos naturales, se debe complementar con otros aspectos clave del desarrollo.
- Aún no se observa una estrategia de salida del proyecto.

# Ventaja comparativa PNUD

- Agilidad de procedimientos administrativos
- Salvaguardas ambientales y sociales
- Diálogo político y capacidad de relacionamiento con instituciones del estado
- Manejo adecuado del perfil
- Se percibe como actor con baja presencia en regiones
- No siempre opera bajo los mismos estándares

# Conclusiones

- Se concluye que el proyecto se encuentra encaminado hacia el cumplimiento de al menos 3 de los 4 Resultados esperados dentro del plazo disponible. Frente a las metas que son ciertamente complejas y ambiciosas, el mayor obstáculo encontrado hasta el momento se deriva del diseño del proyecto y consiste en el poco tiempo disponible para ejecutar.
- Los dos productos relativos al Resultado 1 son fundamentales para el país y merecen toda la atención y prioridad necesaria de parte de las autoridades, independientemente a que se reciban apoyo del proyecto.
- La titularización de territorios indígenas es el reconocimiento de un derecho que ha sido postergado por décadas por parte del estado peruano, brinda seguridad jurídica sobre su territorio y constituye un elemento que soluciona definitivamente uno de los elementos básicos que condicionan su vulnerabilidad.
- Los beneficiarios consideran que este reconocimiento es apenas el inicio de un proceso que apunta a mejorar sus condiciones de vida y ampliar sus posibilidades de desarrollo, pero que por sí sólo no siempre será suficiente para frenar la deforestación.

# Conclusiones

- Dentro de los 4 aspectos evaluados, el más destacado corresponde a la ejecución del proyecto, la percepción frente al equipo del proyecto y las prácticas implementadas es positiva. La mayor debilidad al momento se relaciona con la sostenibilidad de los procesos iniciados, fundamentalmente porque el tiempo definido para la ejecución es muy corto. En la actualidad los GORE no están en capacidad de atender los temas de tenencia y ordenamiento territorial de pueblos indígenas sin el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.
- A pesar de ser un proyecto que suponía un riesgo importante para el ejecutor, por lo general, los procesos desarrollados se perciben como de alta calidad, se han implementado prácticas que deberían ser replicadas y homogenizadas para otros proyectos del portafolio amazónico del ejecutor como es el caso del Resultado 2.
- Es preciso el involucramiento de las nuevas autoridades para afinar el planteamiento de las metas, y tener una lectura conjunta sobre de los acuerdos de implementación con pleno involucramiento y liderazgo de MINAM.
- Se necesita un período de inyección y estrategia de aproximación a los actores para resolver el desafío de generar una dinámica de colaboración entre actores e instituciones que tradicionalmente no tienen mayores vínculos de trabajo y hasta cierto punto podrían mantener posiciones antagónicas.

# Recomendaciones

Recomendación	Responsable
<b>Resultado 1:</b> Buscar un diálogo político con nuevas autoridades para comprometer el apoyo del proyecto para los productos 1,1 y 1,2.	PNUD, Noruega
Promover una revisión conjunta de los TdR para el estudio de drivers de deforestación, con el fin de acelerar su aprobación e iniciar cuanto antes la implementación.	Noruega, Alemania, SERFOR
Organizar una reunión de trabajo para revisar conjuntamente el Plan de Implementación enviado, acordar cambios y recomendaciones, y poner a disposición de las autoridades los recursos del proyecto.	MINAM, PNUD DCI
<b>Resultado 2:</b> Documentar los diferentes casos, patrones y barreras encontradas en los procesos de titulación y zonificación. Es imprescindible que las experiencias aprendidas sean fácil y rápidamente transferidas a otros actores, proyectos e iniciativas similares, fundamentalmente a las Organizaciones Indígenas.	MINAGRI, SERFOR, GORES, PNUD DCI
Se sugiere realizar un estudio nacional para estimar la demanda real para la titulación de comunidades indígenas, caracterice su viabilidad, estime las necesidades de financiamiento y defina una agenda para cubrir con las brechas identificadas en el tiempo.	MINAGRI, PNUD DCI

Se recomienda que el proyecto tome una posición activa en generar espacios de diálogo y coordinación con otros proyectos e iniciativas similares como GIZ Pro Tierras Comunes, MDE, FIP, PTRT3. Como parte de su estrategia de salida, y empalme con la nueva fase o ampliación del proyecto.	PNUD DCI
Durante la siguiente fase del proyecto y como parte de la apropiación, se debería incluir procesos de formación de capacidades en las regiones, desarrollo de materiales, manuales y guías prácticas basadas en la sistematización de las prácticas y aprendizajes del proyecto.	PNUD DCI, SERFOR, GORE, MINAGRI
Existe un alto riesgo que la presencia de proyectos relaje a instituciones frente a su responsabilidad, o que la orienten hacia otras prioridades. Para esto se recomienda fortalecer el posicionamiento público y la prioridad política de la titulación y zonificación en el país y las regiones. Profundizar en la institucionalización de estos temas a través de mayores compromisos del estado y la gestión de asignaciones presupuestarias permanentes.	SERFOR, GORE, MINAGRI
Incidir en simplificar las gestiones y trámites necesarios para la titulación de comunidades indígenas, a través de la colaboración activa con otras instituciones y programas relacionados; en las circunstancias actuales es una barrera de entrada a la que solamente pueden acceder quienes estén respaldados por proyectos de la cooperación internacional.	PNUD DCI

# Recomendaciones

<p>La titulación por sí sola es un hito fundamental para las comunidades indígenas; sin embargo, dependiendo del lugar geográfico y del contexto, no es suficiente para frenar la deforestación. Si bien es una responsabilidad de las autoridades nacionales, el proyecto en sus próximas fases podría jugar un rol en asuntos relacionados al desarrollo y acompañamiento a planes de vida, planes de manejo y alternativas económicas para mejorar los niveles de vida de la población.</p>	<p>MINAM, MINAGRI, SERFOR, PNUD DCI</p>	<p>El éxito del mecanismo depende en buena medida del compromiso y la calidad del seguimiento que se debe dar a los beneficiarios del incentivo. Es necesario fortalecer la capacidad del PNBCC para monitorear el cumplimiento del compromiso del beneficiario, así como el acompañamiento que requieren para asegurar que el incentivo sea usado adecuadamente y acompañe el cumplimiento de los planes de vida de las comunidades.</p>	<p>MINAM, PNBCC</p>
<p>Se sugiere construir un caso de negocios alrededor de la titulación de comunidades indígenas; se sugiere documentar los costos y beneficios asociados a esta intervención, y proponer documentadamente las reformas necesarias para superar las barreras para el acceso de comunidades; Se necesita comunicar en términos económicos la brecha necesaria para que el estado peruano asuma plenamente la gestión de este derecho de las comunidades indígenas, a partir de los años 2020, 2021, en el que los proyectos de la cooperación internacional estarían terminando.</p>	<p>PNUD DCI</p>	<p>La sostenibilidad del incentivo depende en gran medida de asegurar el acompañamiento técnico a los planes de vida y la formación de capacidades en el manejo y uso sustentable de los recursos naturales.</p>	<p>MINAM, PNBCC</p>
<p><b>Resultado 3:</b> Asegurar la sostenibilidad de la partida presupuestaria, y ampliarla para cubrir los 5 años que estuvieron originalmente previstos para el incentivo. Es un tiempo muy corto para ver resultados, por lo que se recomienda llevar a cabo una evaluación del programa en el contexto de experiencias exitosas de otros países como Ecuador, México y Costa Rica.</p>	<p>MINAM, PNBCC  PNUD</p>	<p>Dada la magnitud del incentivo y el plazo relativamente corto de vigencia, es realmente difícil medir un incremento de las condiciones de vida de los beneficiarios. Se sugieren períodos más cortos de exposición y una línea de base sólida para monitorear los cambios en el tiempo.</p> <p><b>Resultado 4:</b> Para impulsar este proceso de la manera en la que está diseñado, es necesario contar con voluntad política, considerando el corto tiempo que tiene para concretarlo, por lo que posiblemente debería ser asumido dentro de la ampliación del proyecto.</p>	<p>MINAM, PNBCC  SERFOR</p>

# Recomendaciones

Se sugiere revisar la pertinencia de participar en actividades que involucran el riesgo de vinculación o exposición innecesaria con actividades ilícitas.	PNUD
Fortalecer la comunicación y el posicionamiento estratégico del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de la Fauna Silvestre. Dentro de poco va a requerir recursos para ejecutar su mandato y requiere fortalecer su perfil. Al momento se han generado herramientas de comunicación, pero aún se espera contar con una estrategia integral para poderla aterrizar a instrumentos de comunicación estratégica	SERFOR, PNUD DCI
Se sugiere visualizar de una manera más clara y concreta lo que se ha producido dentro de este Resultado al momento.	PNUD DCI
El Resultado es muy ambicioso, posiblemente logre concretar el desarrollo de propuestas y documentos de apoyo técnico. La apropiación, discusión y aprobación política, así como la implementación se deben considerar dentro de la estrategia de salida del proyecto y mantener para la posible segunda etapa del mismo.	Noruega, PNUD