



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa Multifase de Desarrollo Forestal Sostenible PROBOSQUE

País: Honduras

Sector/Subsector: Medio Ambiente y Desastres Naturales

Equipo de Proyecto Original: Trond Norheim (RE2/EN2) Jefe de equipo; Mateo Molina, Teresa Aparicio y David Carías (COF/CHO); Michèle Lemay, Priscilla Phelps, George Alexandrou, Paul Trapido, y Walter Gómez (RE2/EN2); Mario Umaña (RE2/FI2); y Javier Cayo (LEG/OPR2). Eliana Smith (RE2/EN2) asistió en la producción del documento.

Número de Proyecto: HO0218

Número de Préstamo (s), CT(s): Préstamo BID 1506/SF-HO

Fecha del CRG: 13 de julio de 2011

Fecha de Aprobación Final del PCR: 20 de septiembre de 2011

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Juan Poveda (RND/CHO), Josué Ávila (RND/CHO) y Alejandro Aguiluz (RND/CHO).

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	4
II.	EL PROYECTO.....	5
	a. Contexto del Proyecto	5
	b. Descripción del Proyecto	5
	1. Objetivo(s) del Desarrollo	5
	2. Componentes	6
	c. Revisión de la Calidad del Diseño	7
III.	RESULTADOS.....	8
	a. Efectos Directos	8
	b. Externalidades.....	13
	c. Productos	13
	d. Costos del Proyecto	15
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	16
	a. Análisis de los Factores Críticos.....	16
	b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora	16
	c. Desempeño del Banco	16
V.	SOSTENIBILIDAD	17
	a. Análisis de Factores Críticos	17
	b. Riesgos Potenciales	17
	c.Capacidad Institucional.....	17
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	18
	a. Información sobre Resultados.....	18
	b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post	18
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	18

Abreviaturas y Acrónimos

AFE	Administración Forestal del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
COP	Comité Operativo del Programa
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DEC	Dirección Ejecutiva del Catastro
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FIDE	Fondo de Inversión y Desarrollo de las Exportaciones
GOH	Gobierno de Honduras
ICF	Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INA	Instituto Nacional Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadística
INYPSA	Informes y Proyectos, S.A
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agrícola
PROBOSQUE	Programa Multifase de Desarrollo Forestal Sostenible
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
ZODEFS	Zonas de Desarrollo Económico Forestal Sostenible

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: HO0218	TITULO: Programa Multifase de Desarrollo Forestal Sostenible
Prestatario: República de Honduras	Fecha aprobación Directorio: 03 diciembre del 2003
Agencia ejecutora (AE): Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) ¹	Fecha efectividad contrato préstamo: 17 de mayo del 2004
Préstamo(s): 1506/SF-HO	Fecha elegibilidad primer desembolso: 04 de noviembre del 2004
Sector: Medio Ambiente y Desastres Naturales	Meses en ejecución * desde aprobación: 90 meses * desde efectividad del contrato: 85 meses
Instrumento de préstamo: Inversión / Multifase	
Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 17 noviembre del 2008 Fecha actual desembolso final: 31 de mayo del 2011 Extensión acumulativa (meses): 30 meses Extensión especial (meses): 0	
Monto préstamo(s) * Monto original: US\$ 17.5 millones * Monto actual: US\$ 6.55 millones * Pari Passu: US \$ 1.48 millones Desembolsos BID Monto a 31 mayo del 2011: US\$ 6,428,349.87	
Costo Total del Proyecto (Estimado Original): US \$ 25,000,000	
Redireccionamiento Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto [] - Envío fondos a otro proyecto [] - N/A [x]	
De/Para No. Proyecto	De/Para No. Proyecto
1.1	1.2
1.3	1.4
* MONTO ACTUAL (AJUSTADO PARA REDIRECCIONAMIENTO)	
Reducción de Pobreza (PTI): Si	
Equidad Social (SEQ): No	
Clasificación ambiental: B	
En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No	

Resumen de la Clasificación de Desempeño ²				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

¹ Antes AFE-COHDEFOR

² La clasificación de desempeño para PI y SO, se realizó con base en las acciones programadas después del recorte financiero del 2007. En las secciones III.c y V del presente documento se explica en forma más amplia.

II. El Proyecto

a. CONTEXTO DEL PROYECTO

El aporte del sector agrícola y forestal es uno de los más importantes en la economía nacional de Honduras, tanto por su papel en la seguridad alimentaria, como en la generación de divisas, empleo e ingresos para la población. Entre 2004 y 2008 el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) pasó de L. 17,952 millones a L. 20,625 millones (precios constantes del 2000) con un aporte al PIB nacional de 14.2% y 13.1%, respectivamente.

El Plan de Gobierno de Honduras (GOH) 2002-2006 estableció los principios de la política forestal, que fundamentalmente se orientaban a: reactivar la economía, consolidar la participación de las comunidades en las actividades de manejo y producción, aplicar incentivos a la forestación, establecer contratos de manejo forestal de largo plazo y reestructurar la Administración Forestal del Estado (AFE). Adicionalmente, el GOH comenzó un proceso de consulta para establecer la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Aunque para el 2003 no se contaba con estadísticas precisas sobre el nivel de pobreza en todas las regiones del país, se estimaba que el nivel de pobreza en Honduras era del 64,5% y que en el área rural era del 73,8%³.

La estrategia del BID para Honduras (2003) se orientó a apoyar los esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza de la siguiente manera: (i) acelerando el crecimiento sostenible mediante mayor competitividad y productividad; (ii) aumentando la eficiencia de las redes de seguridad social y las capacidades productivas de los pobres; y, (iii) fortaleciendo la capacidad institucional y de gobernabilidad del país. Dicha estrategia mencionaba la importancia y potencialidad del desarrollo sostenible del sector forestal dentro de un marco de competitividad.

La orientación de la política nacional a la reducción de la pobreza y al desarrollo de los sectores productivos (priorizando al clúster forestal entre ellos), así como el marco de financiamiento establecido por el BID en la Estrategia Banco País (EBP), crearon las condiciones adecuadas para que en el 2003 se aprobara el "Programa de Desarrollo Forestal Sostenible - PROBOSQUE".

El Gobierno de Honduras (GOH) promovió en el 2007 la emisión del decreto 98-2007 "Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre", mediante la cual se crea el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), con categoría de Secretaría de Estado, con dependencia directa del Poder Ejecutivo y con presupuesto propio, que sustituye a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR).

Un evento que influyó sustancialmente en la evolución del programa fue el proceso de implementación del Mecanismo de Alivio de Deuda Multilateral (*Documento CA-474-2 Implementación del alivio de la deuda multilateral y la reforma de financiamiento concesional con el BID*), en el cual, y con el propósito de asegurar la sostenibilidad del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), le correspondía a Honduras cancelar US\$ 75 millones de préstamos en cartera. Con este motivo, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) después de un análisis del desempeño de la cartera de Proyectos financiados por el BID en Honduras, por medio de las comunicaciones CP-DGN-178/07 y CP-749/2007, fechadas el 15 de marzo del 2007, sometió a consideración del Banco una propuesta para la cancelación parcial del financiamiento del Programa Multifase de Desarrollo Forestal Sostenible por el monto de US\$ 10.950.000, que fue procesado por el Banco. Posteriormente, el 05 marzo del 2009, el Fondo Nórdico desistió de su cofinanciamiento de US\$ 6,000,000, justificando que la fecha de cierre de la primera fase del programa se acercaba (17 noviembre del 2009) y que el Banco no había manifestado su interés de tener una segunda fase de la operación, por lo que no habría un ente que apoyara la supervisión de esos fondos. Adicionalmente, se puede mencionar que el Fondo Nórdico ya estaba cerrando operaciones en Latinoamérica, siendo 2009 la fecha final para comprometer los fondos disponibles y ejecutarlos en los siguientes dos años previo a su reposición de capital, por lo que, considerando la lenta ejecución de la operación y la poca capacidad institucional evidenciada, dicha institución consideró un alto riesgo el otorgamiento de los fondos bajo las características restrictivas del momento.

b. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

1. Objetivo(s) del Desarrollo

Objetivo General

Incrementar los beneficios económicos, sociales y ambientales del sector forestal en Honduras por medio del desarrollo sostenible de las tierras forestales y el mejoramiento de la competitividad y productividad empresarial del sector.

³ Informe Nacional de Estadísticas, 2011

Objetivos Específicos:

- (i) Continuar el mejoramiento del marco normativo e institucional para facilitar y promover la competitividad y el desarrollo del sector forestal.
- (ii) Mejorar la gestión y monitoreo de las tierras forestales (nacionales, municipales y privadas) regularizando su tenencia y adoptando mecanismos competitivos para la participación del sector privado.
- (iii) Desarrollar experiencias sobre oportunidades para incrementar la productividad y eficiencia del sector forestal en toda la cadena productiva.

Los objetivos específicos ii y iii, están vinculados a los resultados esperados de los componentes 2 y 3, respectivamente. Con el recorte financiero realizado en el marco del alivio de la deuda multilateral a Honduras, los productos esperados de estos componentes fueron eliminados o reducido su alcance considerablemente, por lo que no fueron considerados para la evaluación del Programa.

Conceptualización del Programa

Con PROBOSQUE se pretendió fortalecer la cadena de valor bosque-industria-mercado y la integración horizontal y vertical entre los productores, con lo cual no sólo se mejoraría la competitividad sino al mismo tiempo se aumentaría los beneficios socioeconómicos para la población rural, especialmente la más pobre. Habría una concentración de esfuerzos y recursos para mejorar el manejo del bosque y la competitividad del sector forestal, impulsado por un proceso donde el sector público (representación local de ICF y los municipios organizados) proveería servicios de apoyo y facilitaría el desarrollo de los negocios forestales basados en la inversión productiva del sector privado (empresas, comunidades, productores individuales y asociaciones de productores).

La propuesta conceptual del Programa involucraba cambios institucionales y de políticas importantes. Por lo tanto, se convino con el Gobierno diseñar una *operación "multifase"*, lo que proporcionaría al país mayor tiempo para diseñar e implantar nuevas políticas y reformas institucionales durante la primera fase, y permitiría un ajuste de las intervenciones del Programa de acuerdo con las lecciones aprendidas. En el documento de formulación se definieron dos (2) disparadores por componente para la segunda fase. En el 2007, frente al recorte presupuestario realizado, los disparadores se modificaron, pero considerando la baja ejecución del Programa y la poca probabilidad de concretar la siguiente fase, no fueron aprobados, ni se les dio el seguimiento debido.

2. COMPONENTES

El dimensionamiento de los componentes se basó en la estimación del número de beneficiarios dentro de la cobertura de las cuatro ZODEFS analizadas y de los costos requeridos para: implementar los cambios institucionales propuestos, realizar las acciones previstas en los municipios, así como para ejecutar los proyectos forestales locales y otras actividades consideradas en el diseño del Programa.

Componente 1. Marco político-institucional

Este componente contribuiría a mejorar el clima para la inversión y la eficiencia de la acción del Estado a través de: (i) políticas ajustadas y un marco institucional modernizado; y, (ii) un sistema de monitoreo e información fortalecido. Este componente, con el recorte financiero por el alivio de deuda multilateral, fue disminuido en 19%, con el objetivo de concentrar las acciones en la reingeniería de procesos para establecer la nueva estructura organizacional del ICF, por lo que otros apoyos puntuales a nivel de formulación de normas técnicas específicas no prioritarias se desestimaron.

Subcomponente 1: Políticas y Reestructuración Institucional

- Modificación de Políticas Operativas y Normas: (i) replanteamiento de los formatos de planes de manejo; (ii) implementación de contratos de manejo forestal de largo plazo; (iii) simplificación o racionalización de normas técnicas y administrativas; y (iv) realización de estudios detallados sobre políticas sectoriales.
- Apoyo al ICF para establecimiento de su nueva estructura organizacional: las acciones se enfocarían en: (i) establecimiento de una nueva política operativa; (ii) reingeniería de procesos para establecer una nueva estructura organizacional; (iii) fortalecimiento de recursos humanos. (iv) fortalecimiento de las oficinas regionales de la AFE; y (v) dotación de recursos tecnológicos adecuados para apoyar sus actividades de gestión.
- Apoyo a la educación y formación técnica e investigación aplicada: El Programa apoyaría la educación técnica forestal y la investigación aplicada. Dichas acciones se realizarían a través de ESNACIFOR. También se financiaría un programa de 12 becas para la educación técnica forestal para jóvenes provenientes de las ZODEFS.

Subcomponente 2: Monitoreo y Evaluación

Se ampliaría la cobertura y alcance del sistema de información del sector forestal con dos funciones principales:

- Apoyo a la fiscalización por parte del Estado: se realizaría un levantamiento de la línea de base para monitorear cambios de cobertura de tierras forestales, así como el monitoreo y control del corte/ tráfico ilícito de la madera y productos no maderables de los bosques.
- Información de interés para el sector forestal: El Programa financiaría servicios de asistencia para el desarrollo y operación de un portal en Internet con información de interés para el sector forestal.

Componente 2. Gestión pública local para el desarrollo forestal

Este componente tenía como fin establecer un marco general e institucional que fomentará el desarrollo forestal regional, focalizado dentro de los límites de las ZODEFS. Para este componente la participación del Banco fue disminuida en un 85%, en el marco para el alivio de la deuda multilateral. Por su parte, el Fondo Nórdico retiró el 100% del cofinanciamiento, haciendo una disminución acumulada de 94%. Con los fondos disponibles se realizarían algunos proyectos piloto de desarrollo forestal con amplia participación local, con el objetivo de acumular lecciones aprendidas y probar mecanismos que sería utilizado en la segunda fase del Programa.

Subcomponente 1. Desarrollo zonal

- El propósito de este subcomponente era el de mejorar la efectividad de las actividades ejecutadas en las ZODEFS, a través de la planificación estratégica participativa, promoción de la coordinación interinstitucional y la implementación de proyectos específicos.

Subcomponente 2. Catastro y Regularización de Tenencia de Tierras

- El Programa apoyaría en la regularización de la tenencia de las tierras de vocación forestal en las ZODEFS. En esta zonas se identificó inicialmente más de 1 millón de ha de bosque y se estimó que podrían ser cubiertas aproximadamente 625 mil ha pertenecientes a 44 municipalidades durante la primera fase. Se financiarían actividades de: (i) delimitación de áreas forestales; (ii) establecimiento de cartografía básica y red geodésica; (iii) adquisición de fotografía aérea e imágenes de satélite; (iv) diagnóstico, promoción social y resolución de conflictos; (v) legalización, titulación y registro de las tierras de vocación forestal (vi) automatización de los registros. El trabajo se desarrollaría con el apoyo de del Instituto Nacional Agrario (INA), la Dirección Ejecutiva del Catastro (DEC), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las municipalidades.

Componente 3. Desarrollo de proyectos productivos

El propósito del componente era crear un mecanismo de financiamiento no reembolsable que financiara iniciativas piloto de producción forestal primaria y secundaria (y vinculados) en los ZODEFS. Estas inversiones servirían para dar respuestas a los beneficiarios y, con base en estas experiencias y lecciones aprendidas, desarrollar una segunda fase del Programa. Este componente fue eliminado con el recorte financiero por el alivio de deuda multilateral.

Administración y Auditoría del Programa

Este componente se diseñó para financiar los honorarios de los consultores de la Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP), gastos operativos y de promoción, auditorías y evaluaciones de medio término y final.

C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO

- Análisis de Capacidad Institucional. Se realizó un análisis de capacidad institucional para la formulación del proyecto que no fue muy certero con respecto a las recomendaciones y riesgos a considerar dentro de la ejecución. Realizar una unidad de coordinación integrada completamente al ICF, provocó problemas de gestión, derivados de la sobre carga de trabajo, indefinición de algunas funciones y falta de claridad en el liderazgo.
- Cambios Institucionales y del Marco de Políticas. El diseño no previó ninguna acción para mitigar el riesgo de demoras en la ejecución que implicaría el cambio institucional, con las reformas de leyes y de reglamentos vinculados al sector forestal, propuestas en el componente 1. Los cambios institucionales que se pretendían eran complejos y profundos, lo que derivó en cambios de autoridades, adscripción de nuevas responsabilidades y creación de nuevas unidades operativas. En este sentido, la transición del marco legislativo (antigua ley – nueva ley) e institucional (de AFE-COHDEFOR a ICF) fue un proceso lento que causó resistencia dentro del personal, desaceleró considerablemente la ejecución general y creó desconcierto.

- Planificación para la Ejecución. No estuvo claramente definida la ejecución de los diferentes productos del Programa, ni la dimensión real que tomarían las acciones, principalmente del componente 1. No se planificó desarrollar la línea de base como parte de los estudios previos o iniciales del Programa. El proceso de contratación de dicha consultoría comenzó en el 2007 y se finalizó su ejecución en el 2008. Es por esto que su actualización y vigencia no fue un factor determinante en la implementación del Programa.
- Firma de Convenio con Fondo Nórdico. A pesar de que existía un acuerdo general para el cofinanciamiento de proyectos entre el Banco y el Fondo Nórdico, se estableció que debía ser firmado un convenio de entendimiento específico para la administración de los fondos de esta operación. El Proyecto comenzó su ejecución en el 2004 y fue en marzo del 2009, después que el ejecutor avanzara con todos los procesos de contratación necesarios para ejecutar los fondos, que el Fondo Nórdico desistió formalmente. En el contrato de préstamo se debió establecer todas las condicionalidades necesarias a cumplir con el coejecutor para asegurar el cofinanciamiento y el Banco debió haber firmado el acuerdo específico para la administración de estos fondos previo a la firma del contrato de préstamo.
- Con la cancelación del 74% del presupuesto disponible para la operación (Fondos BID y Fondo Nórdico), en la misión de administración respectiva, se elaboró una propuesta de reformulación que, sin embargo, no fue aprobada ni oficializada por el Banco⁴. La evaluación final del Programa tiene complicaciones adicionales si se espera del análisis de los impactos, resultados y productos del Programa con base en el marco lógico original.

Revisión de la Calidad del Diseño

[] Muy Satisfactorio (MS) [] Plenamente Satisfactorio (PS) [X] Menos que Satisfactorio (MS) [] Insatisfactorio (I)

III. Resultados

a. EFECTOS DIRECTOS

a.1. Componente 1. Marco Político-Institucional

Sub componente 1: Políticas y reestructuración institucional

- **Replanteamiento de Planes de Manejo Forestal:** Las normas técnicas actuales fueron aprobadas el 13 de julio de 2009, según resolución MP-176-2009, bajo el nombre de *Mejores Prácticas de Manejo Forestal* con el apoyo del Servicio Forestal de los Estados Unidos. Estas normas contienen los lineamientos técnicos para la elaboración de planes de manejo y planes operativos en bosques de coníferas, mixtos y plantaciones.
- **Simplificación o eliminación de normas técnicas:** Las normas técnicas para la formulación de Planes de manejo y Planes operativos de aprovechamiento forestal fueron reformuladas con el apoyo del Fondo de Inversiones y Desarrollo de Exportaciones de Honduras (FIDE) y se establecieron medidas para la reducción del número de pasos en las transacciones hasta en un 23%. En el 2010, se desarrolló una nueva versión de normas simplificadas para la elaboración de planes de manejo y planes operativos en bosques de coníferas mixtos y latifoliados en terrenos menores a 100 hectáreas, las cuales han sido aprobadas por el ICF y se encuentran en aplicación.

También se formularon las normas técnicas para el "Manejo integrado de plagas del gorgojo del pino (*Dendroctonus frontalis* e *Ips* sp)". A través de este estudio se establecieron guías operativas para la detección, evaluación, combate y control de brotes.

- **Censo y Diagnóstico Forestal de los Agentes Económicos Comunitarios:** El censo y el diagnóstico fue desarrollado para las regiones forestales del Atlántico y de El Paraíso. Los principales resultados obtenidos son: i) localización de los grupos agroforestales; ii) infraestructura existente a nivel comunitario; iii) organizaciones comunitarias; y, iv) medios de comunicación y servicios básicos de salud.
- **Algunos estudios puntuales que desarrolló el Programa** con la finalidad de mejorar la aplicación de las normas de manejo forestal y para fortalecimiento institucional:
 - Guía metodológica y capacitación a personal técnico para la valoración de daños y perjuicios al ecosistema ocasionados por los incendios forestales, quemas y descombro.
 - Gestión de la Cooperación Internacional, cuyo objetivo fue dotar al ICF de una estimación de los requerimientos financieros para implementar el Plan Estratégico Institucional 2010 – 2015.
 - Elaboración de Políticas, Reglamento y Marco Operativo de la Guardia Forestal.

⁴ No está documentado el porqué no fue aprobada dicha propuesta, solo se encuentra constancia de la remisión de los documentos de CID/CHO a INE/RND.

Sub-componte 2. Apoyo al ICF para el establecimiento de su nueva estructura organizacional.

- **Reforma Institucional.** El Programa fue el principal impulsor de las reformas institucionales y legislativas del Sector Forestal. En este sentido, la operación concentró sus esfuerzos en generar instrumentos para consolidar la nueva institucionalidad, entre los que se puede mencionar: (i) Estudio de Capacidad Institucional de ICF; (ii) Foros Nacionales para la divulgación de la nueva ley forestal; (iii) Apoyo al Establecimiento del Consejo Nacional Forestal (CONAFOR); y, (iv) Desarrollo de la instrumentalización estratégica y manuales operativos para el ICF.
- **Manuales de Procesos y Administración.** Uno de los principales aportes fue apoyar a construir el nuevo ICF, con instrumentos como: Manual de Organización, Manual de Administración de Recursos Humanos, Reglamento Interno de Trabajo, Manual de Procesos y Procedimientos Administrativos, Manual de Control Interno (Manual de Auditoría y Manual de Riesgos), Manual de Funciones y Requerimientos del Cargo, Manual de Clasificación de Sueldos y Salarios, así como Plan Estratégico Institucional - PEI 2009 – 2014. Sin embargo, estos instrumentos fueron finalizados cuando el país enfrentaba la crisis política del 2009, por lo que, a pesar de haber realizado la socialización con las tres (3) administraciones gubernamentales respectivas, todavía no se consigue un total empoderamiento de las herramientas en el ICF.
- **Capacitación.** Se realizaron 22 eventos de capacitación, con una cobertura superior a 220 empleados del ICF a nivel central y regional. También se adquirieron equipos audiovisuales para cinco Direcciones Regionales y se adquirió una flota de 16 vehículos.
- Se realizaron Cinco Jornadas de Socialización dirigidas al personal técnico y administrativo de las regiones forestales de: El Paraíso, Francisco Morazán, Noroccidente, Atlántica y Olancho, con el objetivo de reflexionar sobre el enfoque de equidad de género y su transversalización en las políticas públicas.

Sub componente 3. Apoyo a la educación y formación técnica e investigación aplicada

- Se becaron a 12 estudiantes del área de influencia del Programa para obtener el título de Dasónomo, de los cuales siete (7) trabajan en las regiones del ICF.

Sub-componente 4. Apoyo a la Fiscalización por el Estado

- **Auditorias Técnicas.** Se realizaron 279 auditorías técnicas de verificación, validación de normas y procedimientos para el buen manejo forestal en El Paraíso, Francisco Morazán y Olancho.
- **Misiones de Monitoreo Forestal Independiente.** Se realizaron 80 misiones (117% de la meta), contra la tala y tráfico ilegal de productos forestales. Las diferentes instituciones gubernamentales vinculadas al proceso han interpuesto acciones para el cobro de multas y la aplicación de sanciones correspondientes, por el orden de L. 52.2 millones: L. 30.4 millones por concepto de denuncias y L. 21.8 millones por subasta de productos forestales decomisados.
- **Línea de Base.** Se elaboró la Línea Base que comprende 4 áreas: Forestal, Social, Político Institucional y Económica, con aproximadamente 40 indicadores para medir el impacto y el nivel de cumplimiento. Sin embargo, esta línea de base no fue monitoreada ni actualizada, por lo que no se puede tener una evaluación final al respecto.
- **Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF).** El SNIF tiene como función principal, generar, consultar y transferir información estadística y georeferenciada que permita una gestión más eficaz de los procesos de carácter forestal, a través de mecanismos automáticos de recolección e integración de información comercial, técnica, científica, social, cultural y legal, así como tener capacidad analítica de la información. Las pruebas iniciales indican que se podrían conseguir reducciones significativas en los tiempos de tramitación y en los costos internos de transacción. El SNIF cuenta con los subsistemas que a continuación se identifican:
 - i) CIEF – Centro de Información y Estadísticas Forestales (Sistema de Información Geográfico)
 - ii) Subsistema de Administración y Control de Planes de Manejo Forestal y Planes Operativos
 - iii) Subsistema de Subastas Públicas de Madera en Pie en Bosque y Venta de Subproductos
 - iv) Subsistema de Información de Vida Silvestre
 - v) Subsistema de Protección, Detección y Control de Deforestación, Incendios, Plagas y Enfermedades Forestales
 - vi) Subsistema de Control de Industrias y Locales
 - vii) Subsistema de Áreas Protegidas
 - viii) Subsistema de Cuencas y Micro-cuencas
 - ix) Subsistema de Infracciones y Sanciones Forestales y Vida Silvestre
 - x) Sistema Nacional de Información Social Forestal
 - xi) Sistema de Información Ejecutivo o Gerencial
 - xii) Portal Internet

Igualmente, el Proyecto entregó un conjunto de equipos que conforman la arquitectura tecnológica para la interconexión del sistema a nivel regional, permitiendo así la fluidez de la información.

a.2. Componente 2. Gestión Pública Local para el Desarrollo Forestal

Sub-componente 1. Desarrollo Forestal Zonal.

- **Planes de Manejo de Bosques Nacionales.** En el período 2008 – 2009, se formularon los Planes de Manejo Forestal correspondientes en 3 importantes bosques nacionales (82,289 ha) localizados en las Regiones Forestales de Francisco Morazán, El Paraíso y Olancho, con un área de 30,250 ha. Durante el proceso de elaboración de los planes de manejo y mediante jornadas de socialización y consultas, se lograron identificar 146 comunidades y 11 organizaciones comunitarias con las cuales se pretendía realizar la implementación de los mismos. En la actualidad (mayo 2011), está en proceso la firma de los contratos comunitarios.
- **Proyectos de Protección Forestal con Participación Comunitaria y Municipal.**
 - Municipalidad de Danlí. Se organizaron 39 Comités de Protección Forestal, en los que participaron 288 personas, de las cuales 244 (85%) son hombres y 44 (15%) son mujeres. El área total de cobertura fue de 91,472 hectáreas. Las actividades principales fueron: capacitación, trabajo de prevención, detección y combate de incendios forestales, compra de herramientas de protección forestal y materiales para divulgación.
 - Municipalidad de Teupasenti. Se organizaron 110 comités ambientales ubicados en aldeas y caseríos, contando con la participación directa de 1,320 personas, de las cuales alrededor de 1,188 (90%) son hombres y 132 (10%) son mujeres. El área total de cobertura fue de 66,820 ha, de las cuales 80% son bosques de naturaleza jurídica nacional, 18% privados y 2% municipales. Las actividades principales fueron: capacitación con un promedio de 10 eventos por año, la construcción y mantenimiento de rondas corta-fuego en 98.8 km, control de plagas forestales en 3,000 ha, instalación de un vivero forestal con capacidad de producción de 55,000 plantas, arborización de comunidades y microcuencas.

a.3. Evaluación de Impacto del Programa

La cancelación de recursos del financiamiento y del Fondo Nórdico antes referidos, ocasionaron la eliminación del Componente 3 “Apoyo a Proyectos Productivos” y la reducción sustancial del alcance del Componente 2 “Gestión Pública Local”. La reducción de 74% del financiamiento total previsto dio como resultado que los impactos establecidos originalmente en el marco lógico no pudieran ser alcanzados, ya que se eliminaron las acciones vinculadas a los objetivos de impacto económico y social. El Programa, después del recorte presupuestario y la reorientación, estuvo enfocado especialmente al fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).

• Reforma Institucional

La estrategia central del programa PROBOSQUE consistió, en una primera fase, en introducir cambios en el marco de política y estructura institucional creando condiciones más favorables para la inversión privada. En este ámbito las acciones del programa estuvieron dirigidas a: (i) apoyar el establecimiento de una nueva institucionalidad forestal, (ii) simplificar las normas y procedimientos para la aprobación de los planes de manejo y los planes operativos anuales, (iii) apoyar la fiscalización de la reglamentación del aprovechamiento mediante un sistema de monitoreo forestal independiente y auditorías técnicas de la implantación de los planes de manejo. En una segunda fase, se profundizaría el impulso a la inversión, aprovechando el nuevo marco de incentivos, junto a las experiencias en el desarrollo de proyectos productivos y de protección de los bosques.

El periodo de ejecución del Programa coincidió con una etapa de crisis social y política en el país, que fue más evidente a partir de los eventos políticos ocurridos en el año de 2009. Este escenario adverso afectó la determinación política para alcanzar los objetivos propuestos, ocasionando que las reformas impulsadas hayan tenido una limitada efectividad y profundidad. Los esfuerzos para la desburocratización de la regulación forestal fueron incompletos, y los costos y tiempos de tramitación de los planes de manejo continúan siendo demasiado altos. Un problema crítico, que no ha podido ser superado, surge de la tramitación legal requerida para demostrar la titularidad de la propiedad de la tierra.

En este escenario, el principal impacto del programa fue el soporte técnico a la formulación de la política forestal y a la puesta en marcha del nuevo ente responsable de la administración forestal.

Para conocer los resultados de estos esfuerzos, se realizaron sondeos de opinión. Los resultados de los sondeos, aplicados a periodistas y académicos⁵, reflejan una percepción poco favorable del efecto de los cambios legislativos e institucionales en la gobernanza de la actividad forestal. El 78% de los periodistas entrevistados y el 56% de los académicos tienen una percepción negativa de los efectos sobre la calidad regulatoria. Porcentajes similares de ambos grupos no consideran que los cambios hayan favorecido el control de la tala ilegal (70% y 51%, respectivamente). Existe una alta variabilidad en las respuestas dentro de cada grupo con respecto a los efectos de la creación del ICF en la efectividad e imagen de la institucionalidad forestal. Los periodistas tienen una percepción más positiva acerca del impacto en la efectividad de la institucionalidad pública, con un 52% de respuestas favorables. Los tiempos transcurridos desde la implementación de estas reformas son aún relativamente breves, permaneciendo la posibilidad de que impactos más significativos se materialicen en los próximos años.

Riesgos importantes surgen de la capacidad del Estado para proteger los derechos de propiedad de la tierra forestal, y enfrentar los nuevos requerimientos de control e incremento de sanciones que establece la nueva legislación. La imposibilidad de hacer cumplir la ley podría afectar el esfuerzo de la Autoridad Forestal para conseguir mayor reconocimiento y valoración por parte de la Sociedad Hondureña.

- **Gestión de la Información Forestal**

Por medio del SNIF se dotó al ICF con hardware, software base, software aplicativo y comunicaciones, y se espera que al finalizar su ejecución brinde los siguientes resultados:

- a. Mecanismos automáticos de recolección e integración de información comercial, técnica, científica, social, cultural y legal;
- b. Capacidad analítica de la información, y promover características de oportunidad, confiabilidad (precisión) y relevancia para el ICF, razón por la cual se deben contemplar los procedimientos de validación para toda la información a procesar;
- c. Operación, actualización y mantenimiento de la página web del ICF;
- d. Reducción de tiempos y costos en la aprobación de Planes de Manejo Forestal;
- e. Soporte técnico y actualizado para la realización de auditorías técnicas de aprovechamientos forestales;
- f. Mejoramiento de la gestión pública de la información y estadísticas del sector forestal, áreas protegidas, vida silvestre y cuencas hidrográficas;
- g. Conectividad de las oficinas regionales y centrales del ICF;
- h. Registro y control del sistema de subastas públicas de madera; y,
- i. Registro Actualizado de las industrias nacionales vinculadas al sector forestal

- **Proyectos de Protección Forestal con Participación Comunitaria y Municipal.**

Un enfoque cuasi experimental de evaluación de programas fue utilizado para analizar dos proyectos municipales con participación comunitaria para el control de los incendios forestales, con datos de las estadísticas de 2000 a 2010 del Departamento de Cuencas Hidrográficas y Ambiente del ICF. Se tomó como base el periodo previo a la ejecución del Programa (2000 a 2005) y se analizó el quinquenio siguiente. De estos estudios se concluye que los proyectos de protección forestal implementados en los municipios de Danlí y Teupasenti, tuvieron efectos positivos en la reducción de los incendios forestales principalmente, pero también en otras acciones de manejo. Estos resultados dan indicaciones de los posibles efectos positivos que se hubieran podido alcanzar si hubiera sido posible mantener el componente No. 2 y continuar con una segunda fase. Dentro los principales resultados obtenidos se pueden observar:

- Municipio de Danlí. Se generó una reducción importante de la cantidad de incendios forestales y áreas afectadas. Entre los años 2008 y 2010, la cantidad de incendios se redujo en un 83%, pasando de 65 a 11, mientras que las áreas afectadas lo hicieron 69%, al pasar de 1,989 ha en 2008 a 623 ha en 2010. Los principales factores que incidieron en los cambios logrados hasta ahora, son: i) adecuada coordinación interinstitucional; ii) decidido apoyo de los comités de protección forestal; y, iii) mayor nivel de conciencia ambiental de la población.
- Municipio de Teupasenti. Se generó una reducción importante de las áreas afectadas. Entre los años 2006 y 2009, el área afectada por incendio (tamaño), se redujo considerablemente, pasando de 73.5 ha/incendio en el 2006 a 14.1 ha/incendio en 2009, es decir una reducción de un 81%, en el tamaño del área afectada por los incendios.

⁵ Los sondeos también se realizaron a productores forestales e industriales madereros, pero solamente se obtuvo un número mínimo de respuestas, que no aseguraban su representatividad.

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito): Contribuir al incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales del sector forestal en Honduras

Clasificación: Poco Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>		<u>Efectos Directos Logrados</u>	
<u>Línea de Base</u> 2005	<u>Término del Proyecto</u> 2011	<u>Línea de Base</u> 2005	<u>Término del Proyecto</u> 2011
1.1 Cobertura Forestal Anual 3.285.462,00 ha	3.500,000 ha	1.1 Cobertura Forestal Anual 3.285.462,00 ha	3,527,584 ha

1. Clima favorable para mayor inversión y participación privada empresarial en el sector, con características de competitividad y sostenibilidad logrado.

Clasificación: Poco Probable

Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>	
<u>Línea de Base</u> 2004	<u>Intermedia</u> 2008	<u>Término del Proyecto</u> 2011	<u>Intermedia</u> 2008	<u>Término del Proyecto</u> 2011
1.1 Normas de planes de manejo forestal implementadas. 0%	25%	100%	1.1 Normas de planes de manejo forestal implementadas. 25%	100%
1.2 Costos internos de transacción de los productos 100%		50%	1.2 Costos internos de transacción de los productos 50%	
1.3 Tiempo efectivo en los procesos de aprobación de planes de manejo y contratos 135 días		67 días	1.3 Tiempo efectivo en los procesos de aprobación de planes de manejo y contratos 80 días	
1.4 Participación de las mujeres en las actividades forestales en el área de influencia del Programa 30%		48%	1.4 Participación de las mujeres en las actividades forestales en el área de influencia del Programa 15%	

Reformulación. []

Reajuste ISDP: Con la cancelación de fondos y el establecimiento de línea de Base en el 2008, los indicadores fueron cambiados.

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[] Muy Probable(MP) [] Probable (S) [X] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

La eliminación del Componente 3 "Apoyo a Proyectos Productivos", y la reducción sustancial del alcance del Componente 2 "Gestión Pública Local", ocasionó que el impacto establecido originalmente en el marco lógico, no pudieran ser alcanzado, ya que se eliminaron las acciones vinculadas a los objetivos de impacto económico y social. El Programa PROBOSQUE, después del recorte presupuestario (74% del presupuesto original) y de su reorientación, estuvo enfocado especialmente al fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).

Estrategia de País:

La estrategia del BID para Honduras (2003) se orientó a apoyar los esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza de la siguiente manera: (i) acelerando el crecimiento sostenible mediante mayor competitividad y productividad; (ii) aumentando la eficiencia de las redes de seguridad social y las capacidades productivas de los pobres; y (iii) fortaleciendo la capacidad institucional y de gobernabilidad del país, incluyendo lo que tiene que ver con la descentralización y el desarrollo económico local. Esta estrategia menciona la importancia del desarrollo sostenible del sector forestal dentro de un marco de competitividad, y da énfasis al clúster forestal como uno de los clúster con mayor potencial.

b. EXTERNALIDADES

La principal externalidad a la que estuvo expuesto el Programa se refiere a la crisis económica internacional, que afectó al sector de la construcción en los Estados Unidos, con deterioro de las exportaciones en el país, profundizada por la crisis política nacional desarrollada a partir del 28 de Junio del 2009. Esto último generó atrasos en los desembolsos del programa y en su ejecución durante nueve (9) meses.

Es importante destacar el cambio de legislación forestal que se dio en el país en septiembre del 2007 y que entró en vigencia en septiembre del 2008, con la creación del Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) y del Sector Forestal de Honduras. Esta institución tiene categoría de Secretaría de Estado y tiene representación en el Consejo de Ministros. Además, el presupuesto le es asignado por el Estado de los ingresos percibidos por el país y no como sucedía anteriormente que tenía que autogenerarse sus ingresos por la venta de productos y servicios forestales.

c. PRODUCTOS

Al inicio de la ejecución se definieron los productos para cada componente y se estableció la planificación para su respectiva realización. Los primeros tres (3) años no se tuvo ejecución física y financiera significativa. El ICF reportó un avance en algunas acciones de gestión y consenso de la nueva Ley Forestal, construcción de la institucionalidad y acciones relacionadas al monitoreo forestal independiente. Sin embargo, la implementación de dichas actividades representaba el 12% del presupuesto total y los procesos contratación de las consultorías que constituirían el principal compromiso del proyecto no habían sido desarrollados o finalizados adecuadamente. Por lo que, como ha sido explicado en otros incisos, con base en el desempeño del proyecto, se decidió cancelar gran parte de los fondos disponibles y después de dicha acción, se reajustaron los productos para los componentes 1 y 2 del Programa,

Para el 2009, se tenían US\$ 1.7 millones sin comprometer, por lo que el Gobierno, en conjunto con el Banco, realizaron nuevamente un reajuste de los productos y establecieron como fecha límite de compromiso, el mes de junio del 2009, acordando que los montos no comprometidos serían cancelados. El Programa avanzó en el compromiso de fondos, pero por la situación política del 2009, no se pudieron ejecutar todas las consultorías contratadas. Debido a esta situación, en marzo del 2010 se redefinieron nuevamente las actividades (y consecuentemente los productos) que posteriormente fueron ejecutados hasta inicios del 2011.

En este sentido, los productos definidos para el Programa fueron reajustados en tres momentos diferentes de la ejecución. En el Anexo 3, Evaluación Final del Programa, se explica más detalladamente los ajustes realizados y cómo se consiguieron alcanzar los productos reportados. En la tabla de a continuación se muestran los productos finales:

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto			
Componente 1: Marco Político Institucional Costo total Componente 1: US\$ 5,234,433.15 Contrapartida: \$ 311,666.75 BID: \$4,922,766.40 Desembolso BID: 100% Clasificación: Satisfactorio	<u>Productos Esperados</u>			
	<u>Línea de Base</u> 2004	<u>Intermedia</u> 2008	<u>Término del Proyecto</u> 2011	<u>Productos logrados (Fin de Proyecto)</u>
	1.1 Contratos de manejo forestal de largo plazo implementados.			
	0 Contratos		4 contratos	4 contratos
	1.2 Planes de manejo replanteados			
	0 Planes		10 Planes	8 Planes
	1.3 Plan de capacitación al ICF implementado			
	0 eventos		14 eventos	22 eventos
	1.4 Auditorías técnicas de verificación, validación de normas y procedimientos ejecutadas			
	0 auditorías		30 auditorías	61 auditorías
	1.5 Misiones de monitoreo forestal independientes realizadas en el marco de la alianza AFE/CONADEH			
	0 misiones		50 misiones	65 misiones

<u>Línea de Base</u> 2004	<u>Intermedia</u> 2008	<u>Término del</u> <u>Proyecto</u> 2011	<u>Productos logrados (Fin de</u> <u>Proyecto)</u>
1.6 Plan de divulgación de las políticas operativas y normas ejecutado			
0 plan		1 plan	1 Plan
1.7 Instrumentos operativos elaborados.			
0 instrumentos		5 instrumentos	5 instrumentos
1.8 El Programa Nacional Forestal PRONAFOR actualizado, aprobado y adoptado.			
0		1 Programa	1 Programa
1.9 Sistema Nacional de Información Forestal desarrollado			
0		1 sistema	1 sistema*
1.10 Unidades organizativas dotadas de medios tecnológicos			
0 unidades		5 unidades	4 unidades
1.11 Edificio del ICF remodelado.			
0 edificio		1 edificio	1 edificio
1.12 Vehículos adquiridos			
0		16 vehículos	16 vehículos
1.13 Plan de ejecución del Convenio con el INAM ejecutado			
0		1 convenio	1 convenio
1.14 Becarios de dasonomía en la ESNACIFOR graduados			
0		12 graduados	12 graduados

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). ☐ N/A

Con la cancelación del 74% de los fondos del proyecto, los principales esfuerzos se concentraron en adicionar más productos en este componente, para asegurar el cumplimiento de los resultados esperados.

*El SNIF, aunque todavía no ha sido completado, se considera un producto ya entregado, dado que está contratado y han sido entregados todos los subsistemas y productos a mayo del 2011. El Sistema está en una fase de prueba para identificar oportunidades de mejora y debilidades. Se espera que a octubre del 2011 ya se pueda comenzar con la fase de mantenimiento prevista. Para asegurarse que el ICF tenga los recursos financieros necesarios para finalizar el Sistema, el Banco autorizó un fideicomiso por US\$ 510,028.30 (con recursos de contrapartida) con fin de cumplir con los compromisos contractuales pendientes.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica).
Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. ☒ N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI): S

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

2. Componente 2: Gestión Pública Local para el Desarrollo Forestal	<u>Productos Esperados</u>			
Costo total Componente 2: \$ 672,667.36 Contrapartida: \$ 89,028.00 BID: \$ 583,639.36 Desembolso BID: 100% Clasificación: Satisfactoria	<u>Línea de Base</u> 2004	<u>Intermedia</u> 2008	<u>Término del Proyecto</u> 2011	<u>Productos logrados (Fin de Proyecto)</u>
	Planes estratégicos de desarrollo forestal formulados			
	0 planes		4 planes	8 planes
	Proyectos institucionales cofinanciados y ejecutados			
	0 proyectos		5 proyectos	3 proyectos

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). ☐ N/A

El Programa firmó un convenio con tres municipalidades del país para ejecutar los proyectos de protección forestal comunitaria, pero por la crisis política del 2009 hubo una interrupción de los desembolsos del ICF a las municipalidades, por lo que, la municipalidad de La Ceiba canceló el proyecto y no retomó actividades al salir de la crisis. Las otras municipalidades cumplieron satisfactoriamente.

Reestructuración. ☒ N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI): S

[] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [X] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Componente 3: Desarrollo de proyectos productivos Costo total Componente 2: US \$ 0 Contrapartida: US \$ 0 BID: US \$ 0 Desembolso BID %: 0% Clasificación: N/A	<u>Productos Esperados</u> N/A
--	-----------------------------------

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). [x] N/A

Reestructuración. [X]

Cancelación del Componente. Como parte del proceso de implementación del Mecanismo de Alivio de Deuda Multilateral (Documento CA-474-2 Implementación del alivio de la deuda multilateral y la reforma de financiamiento concesional con el BID), la Secretaría de Finanzas (SEFIN), por medio de las comunicaciones CP-DGN-178/07 y CP-749/2007, fechadas el 15 de marzo del 2007, sometió a consideración del Banco una propuesta para la cancelación parcial del financiamiento del Programa Multifase de Desarrollo Forestal Sostenible por el monto de US\$ 10.950.000.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación : N/A

[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)

d. COSTOS DEL PROYECTO

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000)				Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)			% Diferencia
ID	Categorías de Inversión	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Ejecutado			% Diferencia
				BID	LOCAL	TOTAL	
1	Marco Político Institucional	\$ 6,050,000.00	\$ 4,865,825.00	\$ 4,922,766.40	\$ 311,666.75	\$ 5,234,433.15	7.6%
2	Gestión Pública Local	\$ 11,000,000.00	\$ 659,396.00	\$ 583,639.36	\$ 89,028.00	\$ 672,667.36	2.0%
3	Desarrollo de Proyectos Productivos	\$ 4,200,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	0.0%
4	Administración, Supervisión y Auditoría	\$ 1,100,000.00	\$ 1,793,279.00	\$ 634,999.96	\$ 840,942.12	\$ 1,475,942.08	-17.7%
5	SUB-TOTAL	\$ 22,350,000.00	\$ 7,318,500.00	\$ 6,141,405.72	\$ 1,241,636.87	\$ 7,383,042.59	
6	Imprevistos + Sin asignación específica	\$ 1,809,000.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	0.0%
7	Gastos Financieros/ PPF 1504/SF-HO / Cargos Capitalización	\$ 841,000.00	\$ 731,500.00	\$ 286,952.15	\$ 238,303.41	\$ 525,255.56	-28.2%
TOTALES		25,000,000.00	\$ 8,050,000.00	\$ 6,428,357.87	\$ 1,479,940.28	\$ 7,908,298.15	-1.8%

Explique brevemente diferencias.

1. Marco Político Institucional. Se observa una variación menor en este componente, debido a que no se pudieron finalizar todos los proyectos de protección forestal comunitaria. Se reorientaron los fondos y se priorizaron con el nuevo gobierno (2010-2014) estudios que podrían ser desarrollados en el marco de los objetivos del componente.
2. Gestión Pública Local. Con la crisis política del 2009 algunos proyectos de protección forestal comunitaria no pudieron desarrollar sus actividades y otros fueron cancelados.
3. Administración y Supervisión. Con la crisis política del 2009 el presupuesto para administración y supervisión no pudo ser ejecutado, ya que se finalizaron anticipadamente contratos de consultores, no se pudo dar supervisión adecuada a proyectos, etc.

IV. Implementación del Proyecto

a. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS

- **Voluntad Política y Apropiación del ICF.** En la formulación se preveía una integración gerencial, técnica y administrativa del ICF y el Programa, pero a pesar de los aportes significativos en el sector forestal y del involucramiento de los jefes de departamentos en el Comité Operativo del Programa (COP), no se logró su apropiación al interior de la Institución. PROBOSQUE fue visto como una isla que servía para financiar bienes y servicios demandados por las unidades técnicas del la institución y no para que las lecciones aprendidas fueran internalizadas bajo un enfoque de sostenibilidad.
- **Organización para la Ejecución.** El Programa inició su implementación sin contar con una línea de base que permitiera medir progresivamente los cambios alcanzados en el proceso o su análisis al medio término y al final de la ejecución. La línea de base se realizó cuando ya se tenía 4 años de ejecución (abril 2008) y la evaluación de medio término, por su parte, fue realizada en marzo de 2009 (es decir, un año antes de la finalización prevista del Programa) y debía servir para hacer los ajustes al Programa; sin embargo, los ajustes a los indicadores del marco lógico se habían hecho en mayo del 2007.

b. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA

Por parte de la agencia ejecutora se evidenció una falta de institucionalización del Programa. El ICF acompañó y apoyó muchas de las actividades de PROBOSQUE, pero existió menos involucramiento en el seguimiento a la planificación operativa. No obstante, es preciso señalar que a nivel de relaciones interinstitucionales, se logró una buena dinámica de trabajo a nivel central con otros Cooperantes del sector, Municipalidades, ESNACIFOR, Regionales del ICF, con la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Aunque se firmó un convenio entre el ICF y el IP, faltó una alianza más sólida y mayor seguimiento a los acuerdos pactados, para agilizar los temas de catastro forestal (que la final se terminó cancelando).

En la conducción del Programa, uno de los principales obstáculos identificados fue la alta rotación del personal técnico y de coordinación (6 coordinadores de la UCP), lo cual generó considerables retrasos, cambios de visión estratégica en cuanto a su implementación y contribuyó a la pérdida de credibilidad ante los actores e instituciones colaboradoras y los beneficiarios.

Asimismo, se observó incumplimiento en los acuerdos generados después de misiones administrativas o la falta de reorientación de las actividades del Programa con base en las sugerencias y prioridades identificadas en la evaluación de medio término.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	--	--	---

c. DESEMPEÑO DEL BANCO

En la etapa de diseño y formulación del Programa el Banco jugó un papel determinante ya que, mediante el aporte de fondos de preinversión, destacó un equipo formulador de muy buen nivel profesional y multidisciplinario, quienes sin duda alguna, con el debido balance del equipo de contrapartes, hicieron una excelente labor para establecer la situación forestal prevaleciente y en la identificación de los problemas y causales prioritarios por atender.

El Banco ofreció un seguimiento continuo y detallado al proyecto, caracterizado por un alto grado de flexibilidad que, en algunos casos, permitió adaptar el proyecto a situaciones no previstas y, en otros, constituía una debilidad debido a la falta de presión para el cumplimiento de tiempos y acuerdos que dilataron la ejecución del Programa.

Durante su ejecución se observó la participación de tres especialistas sectoriales, lo que se considera un factor negativo en el seguimiento y facilitación de los procesos. El Programa tuvo un lento arranque y ejecución, y es por esto que el Banco realizó 4 misiones de administración y 2 modificaciones al Contrato de Préstamo, para proporcionar soluciones que agilizaran la ejecución de la operación. El 11 de junio del 2006 se realizó un primer contrato modificatorio mediante la cual se alteraron la cláusula 3.03 (b) y el párrafo 3.20 del Anexo A del contrato, permitiendo al Organismo ejecutor: 1) La contratación de hasta 4 Entes Especializados Zonales en vez de uno; y, 2) la disponibilidad de quinientos mil dólares (US\$ 500.000), para atender las demandas de financiamiento de proyectos piloto de carácter institucional. En marzo del 2009 se realizó la segunda modificación contractual para cambiar el organismo ejecutor de AFE-COHDEFOR a ICF (transición institucional que era uno de los principales apoyos que otorgaba el Programa). Desde mayo de 2007 no se volvieron a

presentar Misiones de Administración. La readecuación del Programa propuesta por dicha Misión nunca se oficializó ante el organismo ejecutor, situación que limitó la ejecución.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

a. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS

- **Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF).** Un factor importante para la sostenibilidad técnica del Sistema es que el departamento de informática del ICF estuvo presente desde el comienzo del proceso, empoderándose de las diferentes etapas constructivas del mismo. Sin embargo, por la naturaleza del trabajo desarrollado por dicha unidad, fue necesario reforzar con personal técnico especializado para apoyar la supervisión y la aprobación de los productos. Partiendo de los supuestos que el ICF: (i) continúa con el personal técnico que ha sido capacitado en la unidad de informática, y (ii) que cuenta con los recursos necesarios (fideicomiso y contrato con la empresa INYPSA) para poner en marcha y dar mantenimiento al sistema hasta el 2013, se concluye que aun considerando que el Sistema no ha sido finalizado completamente, ni puesto en marcha durante la ejecución del Programa, será implementado y cumplirá con su cometido.
- **Reforma Institucional.** Las reformas institucionales del sector son las acciones que presentan el mayor riesgo de mantenerse en el tiempo, ya que la transición de AFE-COHDEFOR a ICF fue lenta y todavía está en proceso de consolidación. Los manuales operativos y de administración que apoyarían a construir las herramientas de control de la nueva institución fueron finalizados en el 2009, y socializados con tres administraciones gubernamentales diferentes, por lo que no hubo mucho margen para que dentro del plazo de ejecución del Programa las autoridades actuales pudieran conocer a profundidad e internalizaran las herramientas.
- **Proyectos Comunitarios.** Los proyectos de protección forestal en las comunidades y municipios fueron los que dieron los mejores impactos del Programa (o por lo menos los mejor cuantificables). Sin embargo, la continuidad de los mismos requiere un fuerte apoyo presupuestario a nivel central y regional. Por su parte el Programa dotó a los municipios de las herramientas necesarias para realizar las actividades, pero por la tipología de las mismas deben ser renovadas en un corto periodo de tiempo, y a su vez se necesita un presupuesto disponible para financiar la socialización en las comunidades, proporcionar incentivos a la población, así como tener un apoyo municipal determinante. La Gerencia del ICF está consciente del buen resultado de los proyectos y existe el compromiso de buscar nuevas fuentes de financiamiento para continuar con las actividades que en la actualidad no pueden ser financiadas por los municipios.

b. RIESGOS POTENCIALES

El riesgo de perder los relativos logros alcanzados mediante la inversión realizada a través del Programa PROBOSQUE, principalmente en el fortalecimiento Institucional del sector, está condicionado a la voluntad política que el Gobierno demuestre para implementar las reformas y aplicarlas al contexto actual, con el fin de contribuir a mejorar la competitividad del país.

c. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La capacidad operacional del ICF para dar seguimiento técnico a los resultados y efectos está distribuida en las diferentes unidades y gerencias que atienden temáticas específicas. Para la implementación del SNIF, con los recursos disponibles en el fideicomiso y el apoyo técnico proporcionado a la unidad informática, se considera que es factible la continuidad de las acciones. Con respecto a las otras acciones, dependerán directamente del ICF y del apoyo financiero de otros cooperantes internacionales al sector. Sin considerar los fondos externos posibles, la capacidad operativa del ICF es reducida.

Desde el punto de vista organizacional, si bien el apoyo de PROBOSQUE ha sido fundamental para la etapa de transición, a la fecha el ICF necesita reforzarse debido a la rotación de personal y a debilidad en la aplicación del proceso, por lo que es necesario un mayor esfuerzo para desarrollar un programa de capacitación e inducción al

personal, a fin de internalizar en forma más completa la mística de trabajo y conseguir el nivel de empoderamiento que deben imprimirle a sus nuevas responsabilidades en el nuevo marco de funciones y responsabilidades.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS

El Programa no contó con una unidad de Monitoreo y Evaluación; dicha actividad en el diseño del Programa le fue asignada al ICF. Sin embargo, los procesos de recolección y análisis de información fueron realizados por el personal técnico del Programa. Aunque no se tuvo un monitoreo adecuado de los resultados e impactos, la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) realizaba un reporte del avance físico y financiero de los productos esperados. Dicha información surge de los informes de desempeño presentados a lo largo de la ejecución del Programa. Los insumos principales son los siguientes: (i) Evaluación Final del Programa, (ii) Estudio de Evaluación de Impacto, y (iii) Marco Lógico Actualizado.

b. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST

Al ser esta operación una primera fase de un programa multifase, no se contempló en el contrato del primer préstamo la elaboración de una evaluación ex-post. No obstante, dado que el Programa fue visualizado como multifase, y que no se prevé el financiamiento de una segunda fase, los resultados obtenidos solo pueden ser considerados como resultados temporales y preliminares de un proceso inconcluso.

El Programa tuvo como fecha extendida de finalización el 31 de mayo del 2011. Quedan sin embargo tareas vitales para asegurar las inversiones realizadas en los distintos componentes, para lo cual se requiere que el ICF realice apoyos puntuales para los siguientes temas:

- Asegurar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF);
- Fortalecer las capacidades técnicas y mecanismos de administración de las municipalidades para la implementación de los proyectos de protección forestal;
- Asegurar la implementación de las reformas institucionales.

VII. Lecciones Aprendidas

Entre las lecciones aprendidas en la ejecución del Programa PROBOSQUE se pueden citar las siguientes:

- Proyectos que involucran cambios institucionales y de políticas, deben realizarse de una manera ágil, es decir, en tiempos cortos y con los menores recursos financieros posibles (en una primera fase), para asegurar la voluntad política para realizar e implementar las reformas. Una vez cumplidas estas condiciones, se podría considerar la implementación de una segunda fase para consolidar y ejecutar las reformas. El diseño del Programa contaba con disparadores de la segunda fase que, ante la baja ejecución presupuestaria y las posteriores cancelaciones de recursos, no pudieron aplicarse y tampoco pudo probarse la efectividad del mecanismo multifase.
- La responsabilidad del Programa debe ser enteramente de la Entidad Ejecutora por lo que, en la etapa de formulación, la estructura organizacional debe quedar bien definida, siendo importante que la relación de la Unidad Coordinadora de Proyecto con la Institución esté claramente establecida. Para evitar sobrecarga de trabajo y problemas de gestión derivados de la indefinición y duplicidad de liderazgo, no debería tener personal clave con funciones compartidas con las directivas de la Institución.
- Cuando se utiliza alternativas de cofinanciamiento, se deben conocer todas las condicionalidades del donante, para asegurar que previa la firma del contrato de préstamo el Ejecutor y Banco conozcan sus responsabilidades, y de esta manera emplee los mecanismos disponibles para asegurar que ese financiamiento quede comprometido desde el inicio y no sea retirado durante la ejecución del Programa.
- La línea de base del Programa fue un factor que limitó la verificación en el alcance de los productos, resultados e impactos esperados al cierre de la operación, ya que no fue levantada en la etapa del diseño, sino tres (3) años después de haber comenzado la ejecución. Dicha línea de base está concentrada en la definición detallada de los

indicadores de producto del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), olvidando los indicadores de resultado, impacto y otros vinculados a las acciones los componentes 1 y 2. A pesar, de que estaba definida una metodología de seguimiento de los indicadores, no se realizó ninguna actualización periódica, ya que con las demoras en la ejecución de la consultoría del SNIF no permitían obtener la información pertinente. .

- (v) Todo programa o proyecto en su formulación debe de contar con su propia Unidad de Monitoreo y Evaluación dentro de su estructura organizativa. Esta unidad sería la encargada del montaje de un sistema con una base de datos que en tiempo y forma identificara los problemas de ejecución y los correctivos necesarios en cada etapa del programa. Este sistema debería establecer la diferenciación de responsabilidades tanto para la unidad ejecutora y el BID, así como para las demás instituciones involucradas, incluidas las firmas contratadas.
- (vi) Se recomienda que para futuros programas se tenga una mayor participación, desde las etapas de diseño, del sector privado y de las comunidades rurales involucradas en el proyecto, para tener menos problemas en la ejecución, mayor empoderamiento de las actividades y grupos beneficiarios claramente definidos que consigan que el proyecto se ejecute con agilidad y eficiencia.

Anexos:

1. [Actas del Taller de Cierre.](#)
2. [Evaluación del Prestatario.](#)
3. [Evaluación Final del Programa.](#)
4. [Evaluación de Impacto del Programa](#)