# RESUMEN EJECUTIVO

## ETR PER1001811 PRODERN

***El PRODERN, su contexto y estrategia***

El OE del PRODERN II lo resume todo en una sola frase, pero ha sido calificado como incompatible con un “predicado SMART” por parte de la MTR. Al ser imposible ajustarlo durante la formulación (el OE había sido definido de común acuerdo en la Comisión mixta de sept. 2009) fue necesario precisarlo sobre la marcha, en el proceso de definición de la estrategia a seguir, durante el primer año. De hecho, la traducción del OE en indicadores cambió radicalmente entre el DTF y el POG. A medio término, se ratificó que el Programa tenía, en la práctica, 2 objetivos específicos, expresados por 2 indicadores para el OE contractual: uno en el ámbito institucional y otro en el ámbito de los cambios en las prácticas productivas y comerciales, a través de los MRSE, las cadenas de valor y otras formas de aprovechamiento vinculadas a áreas protegidas o no.

Al concluir el Programa, las instituciones a diferentes niveles, usando los instrumentos y los espacios de gobernanza, debían estar en capacidad de continuar con las acciones emprendidas en algunos territorios, conceptualizados como “paisajes funcionales”, y de multiplicarlas. De esta manera se busca desarrollar un modelo de gestión y gobernanza ambiental, a nivel regional y local, que traduzca la Política Nacional del Ambiente en acciones concretas y beneficiosas para la gente y los ecosistemas.

Conceptualizamos el Programa como estructurado por dos líneas estratégicas – o sea desarrollo de capacidades institucionales y fomento de acciones involucrando la población, implementadas en tres dimensiones de la Política ambiental: Gestión estratégica, Conservación y Educación. Con el propósito de establecer la planificación operativa y el uso correspondiente de insumos y estructura presupuesta, está estrategia se declinó en 5 resultados:

1. Capacidades de gestión ambiental institucional regional y local, en los temas de planificación, de ordenamiento territorial y de normatividad, orientadas a la valoración de los ecosistemas y la valorización de la diversidad biológica.
2. Manejo de las áreas de conservación y de su entorno, articulado con el aprovechamiento sostenible por parte de los actores clave
3. Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, de los recursos naturales y de los servicios ambientales, en el marco de sistemas de producción sostenible y cadenas de valor.
4. Participación y vigilancia de la población en la GERRNN sobre la base de conciencia y de formación.
5. Mejor gestión institucional basada en la articulación, concertación y la colaboración intersectorial e intergubernamental, alimentada por información y acceso a la misma.

El PRODERN II se enmarcó en el Convenio General de Cooperación firmado entre el Gobierno Peruano y el Reino de Bélgica en el año 1965, y en los lineamientos de la política sectorial y funcional del Ministerio del Ambiente (MINAM), así como en los objetivos estratégicos de los Gobiernos Regionales y Locales en el ámbito geográfico del Programa, considerados en sus Planes de Desarrollo Concertados (PDC). Contó con un presupuesto total de € 19.159.035, de los cuales € 13’064,035 son de contribución belga, y una contribución nacional valorada en € 6’095,000, parte en presupuesto y parte en la valoración de sus recursos humanos y otros. Este presupuesto fue ejecutado casi enteramente bajo la modalidad de financiamiento de Co-gestión, salvo los rubros de personal que son ejecutados directamente – en “régie”. El Programa tiene una duración de 6 años.

El PRODERN nació en un contexto y cerró en otro. Sobre la evolución del contexto, se plasma la línea de tiempo del Programa, con un ciclo inicialmente concebido en 3 etapas: Fase 1: Inicio del Programa (9 meses), Fase 2: Implementación de las actividades del Programa (51 meses), y Fase 3: Transferencia y capitalización del Programa (12 meses). La fase 1 se alargó a todo el 2013; la fase de implementación se divide en dos, con una reorientación a partir de 2015, y la fase 3 se reduce a 8 meses.

Las nociones de “Paisajes multifuncionales” y de “Acuerdos de Gestión Territorial” cumplen con estas condiciones. Mientras que el fortalecimiento institucional inicialmente planificado por el PRODERN daba prioridad en el tema de Ordenamiento Territorial, apoyando procesos de ZEE, acompañado por la transversalización en la planificación, el enfoque fue cambiando hacia el apoyo a una gestión territorial aplicada a un paisaje multifuncional. A fines del año 2014, se publicó el libro Paisajes Climáticamente Inteligentes: Multifuncionalidad en Práctica[[1]](#footnote-1), que contribuyó a dar un nuevo horizonte a la reflexión interna sobre la estrategia de intervención. A inicios del 2015, se incorporó expresamente el enfoque de paisaje multifuncional como estrategia de intervención, como una forma de dar respuesta a los cambios que se venían dando en el contexto de la intervención.

*Mandato y metodología de la evaluación*

Según los TDR, la evaluación final del PRODERN II debe, por un lado, conocer los avances físicos y financieros, y levantar un balance de la ejecución del Proyecto desde su inicio hasta el cierre, “en función de los indicadores descritos en el Marco Lógico del DTF del Proyecto”, y aplicando los criterios de pertinencia, eficiencia y eficacia. Tiene también el propósito de analizar la viabilidad del Proyecto y la sostenibilidad de las acciones, de tal manera que permita obtener recomendaciones y lecciones útiles para los socios con el fin de mejorar y replicar las acciones, así como la calidad de las mismas.

La *metodología* propuesta se basa en la comprensión del modelo de intervención del proyecto, aplicando el enfoque de gestión por resultados. Este enfoque consiste en explicitar la cadena de resultados que está implícita en el marco lógico de planificación hasta lograr la comprensión del modelo de intervención, o teoría de cambio del proyecto, y entender su traducción en el sistema de objetivos y resultados del marco lógico. Esta etapa se hizo durante la fase de arranque y está expuesta en el informe correspondiente, al igual que el análisis de la evolución de los indicadores de productos y de resultados, sobre la marcha del Programa.

*Hallazgos de la evaluación*

**Valoración global de los criterios CAD**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **PERTINENCIA :** | **A** | **B** | **C** | **D** |
| **X** | X |  |  |
| **EFICIENCIA :** | **A** | **B** | **C** | **D** |
|  | **X** | **X** |  |
| **EFICACIA :** | **A** | **B** | **C** | **D** |
|  | **X** |  |  |
| **IMPACTO :** | **A** | **B** | **C** | **D** |
|  | **X** |  |  |
| **SOSTENIBILIDAD :** | **A** | **B** | **C** | **D** |
|  |  | **X** |  |

***Pertinencia*.** La intervención del PRODERN en tanto que apoyo al MINAM acierta en construir un proceso de ejecución de la política del ambiente, que teje mecanismos de trabajo – de orientación, de asesoramiento, de financiación… -, entre los distintos niveles de Gobierno, con los actores no gubernamentales con fines públicos, y con las comunidades campesinas y nativas de dos ambientes biogeográficos distintos del país, que enfrentan diferentes desafíos ambientales: uno por la fuerte degradación de su recurso primario, y el otro por tener una abundancia relativa de recursos primarios sometida a una agresiva frontera económica, pero ambos en condiciones de institucionalidad local débil. Acierta también en centrarse en la articulación entre conservación y ocupación sostenible de los paisajes, y en articular el financiamiento de prácticas – de VPN, de SPS usando la biodiversidad -, con la retroalimentación de las políticas y, recíprocamente, reforzando las prácticas con reglamentaciones emitidas por los gobiernos regionales o locales, en concordancia con las regulaciones nacionales. La pertinencia es valorada como A-B de forma global.

***Eficiencia***. En el aspecto de la instrumentación la eficiencia es alta en el uso de insumos, pero baja en cuanto al ritmo y volumen de las aportaciones de los socios, y media en cuanto a las diferentes modalidades utilizadas. También es media en cuanto a los productos obtenidos, debido a las variaciones entre los resultados, siendo relativamente mejor en el objetivo de conservación y financiamiento de acciones articuladas, y peor en el objetivo de educación. La eficiencia global es por ende valorada en **B - C**.

***Eficacia*.** La evaluación de la eficacia parte de la verificación de los productos asentada en el criterio de eficiencia, y se enfoca en la utilización de éstos por los actores y por los cambios que originan en las prácticas de ellos. La conclusión es que la eficacia global califica como media, o de nivel **B**, debido a que los efectos del PRODERN II son, en el ámbito institucional, medio – bajos, así como en el ámbito de la articulación entre ANP y entorno, y medios en cuanto a las acciones de gestión territorial – porque el desempeño de los MRSE hídricos le hace perder puntos -, pero bajos en los cambios en el medio educativo, y en el medio informativo, así como en la gobernanza ambiental con excepción del Apurímac. La adopción en el sentido global de institucionalización del Programa se avanzó pero no está consolidada.

***Impactos*.** El PRODERN ha logrado impactar en una docena de distritos, entre los 319 de su área de intervención, cuando los procesos institucionales de reglamentación, de fomento, de acompañamiento y las iniciativas de las comunidades campesinas y nativas se coordinan para generar cambios. Este impacto califica como nivel medio, porque no se logran todas las coordinaciones ni todos los procesos están bien asumidos, sobre todo los MRSE hídricos.

En el nivel institucional regional y central ha impactado con desigual éxito según las regiones, con Apurímac en la cabeza, pero la retroalimentación de los procesos locales hacia la gestión institucional es insuficiente. Dado que dichos procesos representan menos del 2% de la población regional concernida, los impactos micro del Programa deben ser positivos para tener un efecto demostrativo. Los más encaminados están en Apurímac y en Selva central.

Los impactos micro en las personas, son incipientes en algunos rubros y nulos en otros, pero ya se aprecia directamente y la población expresa una mayor disponibilidad alimentaria por mayores niveles de producción, incremento de ingresos de manera eventual o constante y disponibilidad mayor de alimentos sanos, pescados, criados o cosechados... Además, ha generado otros beneficios, desde una sensación mayor de bienestar de parte de las mujeres, por una mayor autorrealización logrando ingresos propios, incremento de conocimientos y capacidades humanas, revaloración de lo nativo, recuperación de acciones colectivas tradicionales.

***Sostenibilidad*.** La sostenibilidad en la esfera de la gestión ambiental en sus diferentes facetas es globalmente de nivel medio por la calidad del marco de políticas, por la gobernanza y por la capacidad de las instancias y de manejo de la información. El impasse actual sobre el devenir del OT y por ende de las ZEE afecta la nota del marco de políticas, que por lo demás ha progresado netamente, pero la gestión de información sigue siendo débil, peso a los avances en su organización virtual. La gobernanza se coloca en un balance entre la dimensión organizacional de base de la sostenibilidad de los avances, que es alta, y la contribución que los gobiernos locales puedan dar a estos procesos, que es baja.

En cuanto a los procesos locales iniciados en una docena de paisajes pero con un nivel de avance notable en la mitad de ellos, mientras en los otros los procesos son todavía incipientes. Son factores de sostenibilidad el empoderamiento de las asociaciones de productores y de las comunidades, el activo refuerzo de parte de la ODELA, la existencia del capital humano, la conciencia de las comunidades del ordenamiento de su propio territorio, la capacidad incrementada de las MD para gestionar recursos del gobierno central y de otras fuentes. Afectan no obstante factores adversos que limitan la contribución de las MD, sobre todo por sus magros recursos y capacidades técnicas. Una perspectiva externa de sostenibilidad refuerza algunos procesos, mediante la vinculación a instituciones de otros sectores, y la posibilidad de recibir otros apoyos, por ejemplo en el caso de la ZABD de Apurímac con la FAO.

***Conclusiones generales de la EF***

1. Si bien existió voluntad, sobre todo a partir del 2016, por realizar avances en la incorporación del enfoque de género en el proyecto y facilitar la participación de mujeres en las actividades productivas, no se asumió una implementación eficaz y consistente. Incorporar un enfoque de este tipo en un proyecto o institución requiere nuevos esquemas de pensamiento, diseñar un plan estratégico adaptado, lo cual implica recursos humanos, materiales y temporales específicos, además de asesoría especializada en políticas de igualdad y género (personas expertas, equipos, asesores) internos, así como asesorías externas). La falta de priorización en el diseño y en la asignación de recursos revela la poca importancia atribuida a este enfoque.
2. El trabajo coordinado de los AT del PRODERN, de los consultores, de los profesionales de los operadores del FC con las comunidades campesinas o nativas implica una interculturalidad, porque estos segmentos de la sociedad peruana tienen culturas propias. Lo mismo sucede con los funcionarios y técnicos de los Gobiernos regionales. Solo el personal de las MD suele no tener sensibles diferencias culturales con las comunidades, aunque pueden manifestarse diferencias de visión entre los comunitarios y los habitantes de los centros poblados, sobre todo cuando han adquirido un cierto nivel educativo. Los ATN y GAR fueron seleccionados para tener un enfoque de interculturalidad abierto, y por lo general lo tuvieron, pero poco se ha racionalizado el tema dentro de los instrumentos de gestión del Programa.
3. En los procesos productivos y comerciales promovidos por las acciones concretas realizadas con las comunidades y con familias productoras, se da un incremento de oportunidades y un incremento de capacidades de los involucrados, lo que significa un incremento de su *inclusión social*. Este es ratificado por las expresiones de los protagonistas y se manifiesta no solo por mejoras económicas incipientes o al menos potenciales, sino por diversos beneficios intangibles, como la recuperación de la confianza de la comunidad en su capacidad para lograr cosas organizadamente.
4. Después de la desestructuración del capital social ocurrida durante la violencia, el PRODERN se sumó activamente a la serie de intervenciones que, desde principio de la década pasada, con los proyectos del FIDA, se desplegaron para restaurar las comunidades campesinas de la Sierra. En las comunidades nativas de Selva central, se ha sabido hacer alianza con actores acompañantes, pero no se confirma la apropiación por parte de las autoridades comunidades indígenas. En este contexto se ha trabajado también con organizaciones de mujeres de las comunidades nativas, lo que constituye un ejemplo de la puesta en práctica del enfoque GIIS.

***Recomendaciones a la Cooperación Belga***

* En la fase de cierre, además de proceder a actos formales, se recomienda llevar a cabo reuniones de trabajo para la “entrega” de los procesos a instituciones clave por tema, para facilitar su posible continuidad.
* Elaborar documentos de fácil uso, en versiones físicas y digitales en línea, a partir de la sistematización en temas como: gestión territorial comunitaria, experiencias de MRSE, con relatos argumentados de los pasos seguidos, sus errores y aciertos, y pautas para multiplicar sus experiencias respectivas, en otros territorios de las mismas regiones o en otros contextos.
* En el tema de MRSE, el cierre del Programa debería ser la oportunidad de un foro específico sobre los aprendizajes en este tema, que el MINAM podría mantener como comité asesor, debe uniformizar criterios en torno a este bien común que son los servicios ecosistémicos hídricos.

***Recomendaciones a*l MINAM**

* Se recomienda al MINAM otorgar la más alta prioridad en continuar enrumbando el sector ambiente hacia la presupuestación por programa en función de brechas, soportándolas con mediciones del impacto económico de la carencia de inversiones en infraestructura ambiental.
* Para impulsar la inversión en GERRNN a nivel de los GORE, y cambiar significativamente la disponibilidad de los recursos para financiar inversiones locales en la recuperación de ecosistemas estratégicos y promover actividades en el marco de la GERRNN y la Conservación regional articulada a ella, y así alcanzar efectivamente el OE del PRODERN, se requiere de al menos un programa presupuestario nacional, de tipo multisectorial, que indique a los GORE y GOLO las asignaciones que deben hacer con fines de aplicar la GERRNN, en una proporción significativa de su presupuesto total..
* Para poner en práctica la recomendación precedente, se deberá elaborar planes de trabajo para las direcciones técnicas del VMDERN que las lleve a asesorar y acompañar con regularidad los GORE, con aplicaciones a localidades, dando prioridad al acompañamiento de los procesos iniciados en los paisajes de concentración del PRODERN.
* Se recomienda formular programas con marcadores en varios sectores pero sin administración de fondos compartidos, salvo una pequeña unidad enlazando el trabajo de las OPMI de los ejecutores.
* Se recomienda en particular desarrollar un programa para la recuperación de las pasturas altoandinas, por la importancia estratégica que tienen en la cosecha de agua a nivel nacional.
* El MINAM debería impulsar con el apoyo remanente de la cooperación belga un foro específico sobre los aprendizajes en el tema de MRSE que podría mantener como comité asesor, en el cual participaría la SUNASS y la ANA.
* En el tema específico del OT, se recomienda llevar los mapas de la micro-ZEE a una escala que sea asimilable para las comunidades campesinas y nativas..
* En el tema específico de la agrobiodiversidad, establecer un mecanismo fluido y permanente de trabajo con el MINAGRI.
* Desarrollar en conjunto con el MINEDU un programa amplio de educación ambiental.

***Recomendaciones a A los GORE***

* A las autoridades salientes, se recomienda que den acceso a los candidatos y luego a las autoridades electas a toda la información práctica relevante para la continuidad de los procesos en curso.
* A las nuevas autoridades que retomen los procesos en curso, y con más beligerancia que sus predecesores, hagan énfasis en los programas presupuestales, demandando a MINAM un apoyo la determinación de las brechas regionales el ambiente y para traducir sus ERDB respectivas en mecanismos operativos con un balance apropiado entre Conservación y GERRNN.
* También se les recomienda que se reintegren en el acompañamiento de los MRSE hídricos en curso, aunque no sean ejecutores de los fondos y que se asesoren con el MINAM para para formar grupos impulsores para cada una de las ciudades donde se prestan las condiciones para iniciar nuevos MRSE.
* Que se abran a las transversalización ambiental de manera efectiva. La competitividad económica de las regiones deben basarse en sus recursos, no para la extracción o el uso pasivo, sino con un enfoque de GERRNN.

***Recomendaciones a A los GOLO***

* A la MD de Río Negro, se le recomienda organizar un monitoreo participativo del caso de la comunidad nativa de Centro Cheni, a fin de promover su replicación.
* A los distritos que conforman la ZABD de Apurímac se les recomienda que dejen a un lado sus rencillas históricas y se unan, sumando a los vecinos que no han entrado en el proceso con PRODERN y en organizar el trabajo con el proyecto FAO para aprovechar bien esta oportunidad que se está presentando.
* A la MP de Abancay y MD de Tamburco se les recomienda acercarse conjuntamente a la jefatura del SERNANP para desarrollar un plan común para la ZA del SN Ampay.
* A la MD de Pilpichaca, solicitar al MINAM un ejercicio de aplicación de la micro ZEE al caso de Pichccahuasi, para reapropriarse del instrumento en función del OT comunitario.
* El valle del Sondondo está en la programación de MINCETUR. Se recomienda a las 6 MD implicadas de contribuir con más promoción y apoyo a los emprendimientos turísticos.

***Lecciones aprendidas***

En el marco del traspaso de los procesos iniciados con el apoyo del PRODERN, tanto los procesos institucionales como los que implican las comunidades campesinas y nativas, es relevante consignar las lecciones aprendidas en cada uno ellos, especialmente acerca de los mecanismos por medio de los cuales el PRODERN ha implementado la estrategia que le había sido trazada, y que ha tenido que explicitar y adecuar en función de la evolución del contexto en el cual se ha desempeñado.

Al centro de su estrategia de salida, el PRODERN ha encargado la realización de sistematizaciones realizadas por terceros en los siguientes temas de interés: (a) Estrategia de Intervención, (b) Gobernanza Ambiental, (c) Áreas Naturales Protegidas, (d) Sistemas de Producción Sostenible y Cadenas de Valor, (e) Mecanismos de Retribución de Servicios Ecosistémicos, (f) Educación Ambiental, y (g) Fondos Concursables. El mandato es la identificación y retroalimentación de las lecciones aprendidas y buenas prácticas, la cual servirá para que los actores susceptibles de dar continuidad a los procesos iniciados con PRODERN II lo hagan con mejor conocimiento de causa, así como para su agenda institucional en general.

Contienen entre 6 y 12 lecciones aprendidas por cada proceso. Las sistematizaciones están bien logradas, aunque algunas lecciones aprendidas son comunes a muchos procesos, pero en el informe se seleccionado las principales, que se conjugaron con las formuladas por la misión.

1. Minang, P. A., van Noordwijk, M., Freeman, O. E., Mbow, C., de Leeuw, J., & Catacutan, D. (Eds.) (2015). Climate-Smart Landscapes: Multifunctionality In Practice. Nairobi, Kenya: World Agroforestry Centre (ICRAF). [↑](#footnote-ref-1)