

Informe de Evaluación Proyecto FOSEFOR

Febrero, 2003

Resumen Ejecutivo

El Programa Andino de Fomento de Semillas Forestales (FOSEFOR) es un programa regional apoyado por la Cooperación Suiza (COSUDE) y ejecutado por Intercooperation. Su ámbito de acción es la región andina de tres países, Bolivia, Perú, Ecuador, tiene una duración de 45 meses (abril 2000 - diciembre 2003), y cuenta con un presupuesto de casi US\$ 1'200.000. Incluye un componente menor de fortalecimiento del Banco de Semillas Forestales (BASFOR) de Cochabamba, con un presupuesto de US\$ 120.000 para todo el periodo. La coordinación regional del FOSEFOR tiene su sede en Quito.

El principal objetivo de FOSEFOR ha sido el de contribuir a mejorar el desarrollo forestal en los Andes, incrementando tanto la oferta como la demanda de semillas de especies nativas de calidad. El mecanismo ha sido el establecimiento de un Fondo Concursable para Proyectos, el cual, a través de tres convocatorias, ha permitido y permitirá financiar 19 proyectos. El Programa también ha contribuido a la elaboración de las normas de certificación de semillas forestales en el Perú y en el Ecuador. FOSEFOR es aparentemente el único proyecto en la región que se interesa a esta temática, y COSUDE el único donante.

El marco institucional del Programa está conformado por Intercooperation como ejecutor, un Coordinador Regional, un Comité de Selección de Proyectos y un Comité Regional de Orientación del Programa (CORPAS).

El principal mérito de FOSEFOR es el de haber dado visibilidad en distintos ámbitos un tema central para el desarrollo forestal de la región, como es el de la calidad de los recursos genéticos de las especies nativas, de fundamental importancia para la población campesina y para la conservación de los ecosistemas andinos. Otros logros importantes son el haber promovido procesos participativos que han permitido que dos países cuenten con sus normas para la certificación de semillas forestales de calidad (las cuales una vez promulgadas, tendrán un fuerte impacto en la demanda de semillas de calidad); y el haber generado en las regiones donde se han concentrado los proyectos, las bases futuras para una oferta de semillas de especies nativas.

Sin embargo, Fosefor no ha logrado en esta primera fase exploratoria su principal objetivo, el de contribuir a un mayor uso de semillas forestales de calidad, en especial de especies nativas. Ello se debe a que varios de los supuestos de los cuales partía el Programa no se verificaron: a. ya prácticamente no existen grandes programas de forestación en la región andina que demanden semilla; b. el interés por las especies nativas de quienes plantan es limitado; c. no existe suficiente oferta de semillas de especies nativas de calidad para poder dinamizar el mercado; d. es difícil dinamizar el mercado a partir de pequeños proyectos locales o regionales.

El Fondo Concursable ha demostrado ser un mecanismo motivador para generar interés en esta temática por parte de instituciones muy diversas. Sin embargo, no debiera haber sido el único mecanismo para promover iniciativas de interés de Fosefor, ya que este es demasiado dependiente del tipo y calidad de proyectos que se reciben. En ese sentido se considera que el FOSEFOR también debe ser proactivo en generar iniciativas de su interés, direccionando propuestas, participando en su formulación.

La normativa del Fondo, al ser tan exigente, ha tenido la virtud de lograr proyectos bien formulados. Pero también su complejidad ha desanimado a más de uno, especialmente ONGs pequeñas y organizaciones de base incapaces de cumplir con los requisitos.

FOSEFOR debiera apoyar estas organizaciones, asistiéndolas en el proceso de formulación. Además de simplificar la normativa.

De los 19 proyectos, seis son ecuatorianos (con un 46.9% del presupuesto), cinco son peruanos (34.6%) y cinco bolivianos (18.5%). El Fondo total para proyectos ha sido de US\$ 795.000, es decir un promedio de US\$ 41.840 US\$ por proyecto.

La mayoría de los proyectos no han estado orientados a la dinamización de la demanda como se esperaba, sino más bien a mejorar la oferta de semillas de especies nativas, básicamente a través de procesos de identificación y manejo de rodales semilleros realizados por las instituciones beneficiadas (mayormente ONGs) que asisten a los campesinos dueños de estos rodales. Las ventas realizadas por los proyectos han sido mínimas, en gran medida porque nadie ha dimensionado el mercado y la demanda potencial: los estudios de mercado con que cuenta el FOSEFOR son poco confiables y los proyectos desconocen cuáles son los niveles de oferta y/o demanda de semilla de las especies con las cuales trabajan. Lamentablemente FOSEFOR sólo tangencialmente ha trabajado con el mercado informal de semillas que según estimaciones representa el 70% del mercado.

La gran mayoría de los proyectos financiados por el Fondo no son sostenibles. Aunque el FOSEFOR suponía que los proyectos financiados, lo serían en el marco de procesos ya iniciados por las instituciones, han sido más bien actividades armadas para ser presentadas al Fondo. Son además proyectos de corta duración, pero que por la temática requieren de largos procesos de maduración. Aunque en el imaginario existía la idea que, con la venta de semillas, las instituciones tendrían alguna sostenibilidad financiera, esto ha demostrado ser muy poco realista. En ese sentido también haberse sobrestimado los beneficios económicos que pueden obtener los campesinos por el manejo de sus fuentes semilleras, los que podrían a la larga buscar usos alternativos para sus bosques.

El Coordinador Regional ha tenido el mérito de despertar un gran interés en los países por presentar proyectos al Fondo, generando alianzas estratégicas entre distintos actores y promoviendo la temática entre las autoridades nacionales encargadas de promover políticas de certificación de semillas. Sin embargo, la falta de expertise técnica dentro del Programa, especialmente en el seguimiento y acompañamiento de los proyectos ha hecho que el Fosefor sólo sea visualizado como un fondo que financia proyectos en una temática específica, sin valor agregado técnico.

Existen dudas sobre la funcionalidad del CORPAS como comité de orientación del Programa: su funcionamiento está subvencionado por el Programa y su capacidad de influir en las decisiones es limitada. Sin embargo representa sin duda un avance con respecto al tradicional comité directivo de proyectos, solo funcional en aspectos operativos.

El enfoque regional del Proyecto por ahora se ha limitado al intercambio de experiencias entre los proyectos y dentro del CORPAS. Pero parece aún faltar una visión sobre cómo potenciar el valor agregado que tiene el Proyecto al trabajar a nivel regional.

La Misión de Evaluación considera que el Fosefor, con otra denominación y con otros objetivos, debe tener una nueva fase de dos años, que le permita por un lado consolidar los proyectos y trabajar con el mercado informal, y por otro lado servir de antesala a un nuevo proyecto –fusionándose con PROBONA, que podría denominarse Conservación de la Biodiversidad y los Recursos Genéticos Forestales en los Andes.

La Misión visualiza varios escenarios posibles, no necesariamente excluyentes entre sí:

1. Ampliar el Fosefor a otras zonas agroecológicas donde la dinámica de reforestación es mayor, como la Costa y la Selva;

2. Apoyar la implementación de las normas sobre semillas forestales y delinear estrategias que conduzcan a una creciente formalización del mercado, lo cual implicará un fuerte incremento en la demanda de semillas de calidad;
3. A partir de un relevamiento exhaustivo del mercado informal de semillas, establecer un programa de capacitación y asistencia técnica que permita mejorar progresivamente la calidad de la semilla y crear canales de información entre compradores y vendedores.
4. Promover la introducción de semillas de calidad a través de pequeños proyectos locales a los cuales pueden acceder -asociados entre sí- municipios, ONGs y comunidades campesinas. Esto en el marco de los procesos de descentralización que viven los tres países.
5. Contribuir a conservar la diversidad biológica forestal en los Andes –hoy gravemente amenazada, a través del pago de servicios ambientales por la conservación y manejo de rodales semilleros de especies nativas y otros relictos de especies endémicas.

Asimismo, la Misión considera que el FOSEFOR debe tener mecanismos complementarios al Fondo Concursable para promover iniciativas de su interés. Debe revisarse asimismo el proceso de selección de proyectos, permitiendo la participación de especialistas y de los CORPAS nacionales en el proceso.

En cuanto al CORPAS, la Misión recomienda que se identifique un nuevo perfil temático (p.ej. 'biodiversidad y recursos genéticos en los Andes'), dando mayor fuerza a la constitución de CORPAS nacionales, vinculándolos como grupos de trabajo temáticos a plataformas o espacios de reflexión/debate ya existentes en los países, permitiendo el ingreso de otros especialistas, y fortaleciendo su autonomía y su posibilidad de influir en el Programa.

Finalmente la Misión considera que debe intensificarse el carácter regional de los procesos que se promueven, especialmente potenciando las ventajas relativas de cada país, y promoviendo alianzas estratégicas y sinergias entre instituciones de distintos países.

Con respecto al componente BASFOR

El componente BASFOR tiene total autonomía técnica y financiera con respecto a FOSEFOR. El BASFOR está integrado a la ESFOR/UMSS de Cochabamba y tiene dos líneas productivas y una de servicios: a. compra, procesa y vende semillas forestales; b. comercializa plantines producidos en su vivero; c. organiza cursos y brinda asesorías. El objetivo de esta fase ha sido que "BASFOR avance significativamente hacia una sostenibilidad institucional y económica, garantizando el suministro de material reproductivo y servicios de calidad que fomenten el desarrollo forestal de Bolivia". Los avances del BASFOR han sido valiosos, especialmente en lo que hace a su sostenibilidad económica, habiendo logrado pasar de una situación deficitaria en 1999 a tener algunas utilidades en 2002.

Dos son aún las debilidades del BASFOR: por un lado la indefinición en la situación jurídica de la institución, no habiendo logrado constituirse como empresa, lo cual le resta competitividad en el mercado y posibilidades de proyectarse al futuro; por otro lado la falta de una estrategia agresiva de comercialización.

La Misión de Evaluación considera que habiendo logrado el BASFOR un aceptable nivel de consolidación, en la próxima y última fase, el apoyo de COSUDE debiera ser solo puntual y en dos aspectos: en el monitoreo y acompañamiento de su proceso de transformación institucional, y apoyando la definición e implementación de una estrategia agresiva de comercialización de semillas forestales, en el mercado boliviano pero también en el resto de los países andinos.