



Evidencia de medios de vida como objetivos

Marzo 2005



Scott Geller (scott-geller@ltsi.co.uk) y Kirsti Thornber (kirsti-thornber@ltsi.co.uk) han preparado esta herramienta, a partir de la reciente experiencia de la planificación e implementación del Programa Paraguas del Sector Forestal, un enfoque innovativo y sectorialmente amplio para reformar el sector forestal en Uganda. La herramienta se basa directamente del involucramiento de Geller en el proceso del programa del sector forestal (1999-2004), y de influenciar reformas que trasciendan en resultados de buena gobernanza.

Agradecemos la colaboración del Ministerio de Asuntos Internacionales (DGIS) de Holanda y del Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ) de Alemania, por haber financiado el desarrollo de estas herramientas, y al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) quien proveyó del apoyo inicial. Para mayor información acerca de Herramientas de Poder por favor visitar www.policy-powertools.org

Resumen

Esta herramienta se basa en la experiencia de Uganda para presentar ideas sobre cómo se puede recolectar y comunicar efectivamente la evidencia sobre el rol de la actividad forestal en el mejoramiento de los medios de vida de las personas. Los métodos y tácticas descritos son útiles para ayudar a posicionar a la actividad forestal en las estrategias de reducción de la pobreza.

Introducción

Las contribuciones de los sectores de recursos naturales a los medios de vida rurales y urbanos, y por lo tanto, al desarrollo económico nacional, son con frecuencia desconocidas por los planificadores gubernamentales. La actividad forestal es un buen ejemplo de un sector que está sub-financiado, y donde se puede demostrar a los gobiernos que la inversión en el sector resulta fundamental para sus objetivos de desarrollo más amplios.

Se puede decir que la actividad forestal alrededor del planeta está pasando por un “ejercicio de reposicionamiento” similar a la reinención corporativa y al *marketing*. Marketing involucra la adaptación del producto al consumidor y la construcción de una cadena de relaciones para ayudar a llevar el nuevo producto a los consumidores.

Evidencia de medios de vida como objetivos se basa en la experiencia real para proveer consejos sobre cómo se puede proceder para mejorar el perfil de la actividad forestal en el nivel del gobierno nacional. La Parte Uno destaca algunas preguntas fundamentales relativas a la actividad forestal, mejores medios de vida y la política nacional; luego presenta un proceso de seis pasos para demostrar cómo los protagonistas del sector forestal pueden incrementar su influencia sobre el gobierno a través de recolectar evidencia creíble y vender la actividad forestal en forma efectiva. La Parte Dos describe el caso de estudio sobre el cual se basa este proceso de seis pasos: El Proceso del PNF (Programa Forestal Nacional) de Uganda.

Parte Uno. Preguntas y pasos claves

1. ¿Por qué necesitamos vender de mejor forma al sector forestal?

Los bosques y árboles son importantes debido a los productos y servicios que ellos ofrecen para unos medios de vida sustentables. Las personas dedicadas a la actividad forestal ven y entregan con frecuencia importantes contribuciones a la sociedad (por ejemplo, medios de vida locales, oferta de agua, ingresos del turismo). Sin embargo, las personas dedicadas a la actividad forestal, así como otros protagonistas, tienden a ser inefectivos al argumentar la importancia de los bosques para la sociedad y la economía: somos incapaces de construir o comunicar evidencia convincente. Bajo una perspectiva de *marketing*, las personas dedicadas a la actividad forestal en este caso son los “vendedores”, mientras el gobierno es el “consumidor” del “producto” forestal. En muchos países la actividad forestal sufre de ser pobremente vendida y escasamente atractiva (menor retorno a la inversión que las alternativas).

Hacer declaraciones sobre los roles de la actividad forestal sobre los medios de vida y sobre la reducción de la pobreza, requiere de un proceso de *marketing*. En ese sentido, *marketing* corresponde a mejorar el perfil de la actividad forestal, en particular, de mostrar al gobierno que la actividad forestal es importante para sus objetivos generales, y por lo tanto, debería recibir una asignación de presupuesto adecuada. Esta herramienta puede ayudarle a entender quién necesita ser influenciado, y provee consejos sobre cómo proceder para obtener los mensajes adecuados en el lugar adecuado. Ha sido diseñada para ser usada por los planificadores de la gobernanza de los recursos naturales en las unidades políticas, líderes de agencias gubernamentales involucrados en reformas, formuladores de políticas y estrategias, especialistas en monitoreo, y los consejeros de gobernanza y pobreza de diferentes sectores.

2. ¿Qué evidencia es efectiva?

La evidencia adquirida debería calzar dentro del marco de *temas claves de la gobernanza en torno a la actividad forestal*:

- ¿Existe un entendimiento compartido sobre las estructuras e instituciones políticas del país, particularmente aquellas relacionadas con la actividad forestal (o cualquier otro sector bajo escrutinio)?
- ¿Existe un entendimiento compartido sobre los incentivos y capacidades para el cambio – tanto inmediato como en el largo plazo?
- ¿Cuáles son las fuerzas externas, incluyendo las relaciones gobiernos-donantes, mercados internacionales y los procesos de políticas públicas, que tienen un impacto sobre la actividad forestal?
- ¿Existe claridad sobre los impactos sobre la reducción de la pobreza de las estrategias sectoriales actuales y planificadas?

El punto fundamental aquí, es que tanto el estilo de presentación como el contenido importan. La evidencia necesita ser dirigida hacia la audiencia. Ello involucra abordar las *prioridades de otros sectores* – no sólo decirles a ellos cuáles son las prioridades del sector forestal. El ministro de finanzas querrá saber sobre los beneficios financieros; el Ministerio de Planificación podría querer saber sobre la contribución de la actividad forestal a los objetivos generales del país; y es probable que los políticos estén preocupados de saber qué está pasando en su circunscripción y qué ganará los votos.

Una evidencia influyente involucrará un *balance de hechos cualitativos y cuantitativos*: las series de datos “duros” y “blandos” que contarán una historia convincente. Recolectar información básica sobre el alcance de la trayectoria histórica del desarrollo del sector forestal, los recursos forestales y su rol en la economía, su uso y tenencia, los roles y responsabilidades e incentivos para mejorar el manejo forestal, son todas partes del proceso.

3. ¿Quién necesita escuchar esta evidencia?

Recuerde que “la actividad forestal no se trata de árboles, sólo se trata de árboles en la medida que los árboles sirven a las necesidades de las personas”. El primer paso es pensar sobre quiénes son las actuales partes interesadas de la actividad forestal, y qué poder e influencias tienen sobre el futuro de la actividad forestal. Luego, piense qué se necesita para equiparlas de manera que apoyen de mejor forma a la gobernanza forestal. El *marketing* de la actividad forestal necesita ser hecho en diferentes niveles. Puede ayudar a dividir las audiencias objetivo en *consumidores internos y externos*. Los *consumidores internos* (los “sospechosos de siempre”) son convenidos a través de foros establecidos del sector forestal (conferencias de partes interesadas nacionales, grupos de trabajo, etc.)

Los ministerios en línea presentan regularmente oportunidades para influenciar las agendas políticas forestales, responden por el progreso, desarrollan legislación adecuada, y elaboran lineamientos y estándares nacionales. Es poco probable que todo ello pueda ser abordado de una sola vez, y por lo tanto, priorice dónde se puede ejercer la influencia más efectiva y de la forma más eficiente.

Consumidores externos (los “sospechosos inusuales”) son igualmente importantes, pero afuera del sector. Procesos gubernamentales importantes podrían incluir la revisión periódica de créditos de apoyo para la reducción de la pobreza, comisionar encuestas integradas de hogares, comités de alto nivel y grupos de trabajo intra-sectoriales, y todas las etapas de negociación durante los ciclos de presupuestos anuales.

4. ¿Cómo se puede vincular la planificación sectorial con las estrategias de reducción de la pobreza?

En muchos países el proceso político forestal clave es el PFN (Programa Forestal Nacional). En principio, un proceso de PFN tiene el potencial de ser una herramienta útil para la buena gobernanza, a través de los procesos de negociación y de priorizar, los cuales deberían involucrar la participación de todo el rango de partes interesadas. Sin embargo, esto no puede divorciarse de las realidades de cómo se formulan las políticas en un país, dadas las características del sistema político. Vincular el PFN con procesos políticos orientados a los medios de vida tales como las ERP (Estrategias de Reducción de Pobreza) es una estrategia efectiva para colocar a la actividad forestal en el centro de la política nacional intersectorial.

Es usual que no sea posible comprometerse con todos los procesos políticos nacionales. Las ERP son con frecuencia la mejor apuesta dados los limitados recursos disponibles para hacer lobby. Entender los procesos macro-políticos y las estructuras gubernamentales, ganar acceso a ellos comunicando efectivamente y logrando apoyo de los tomadores de decisiones, resulta ser todo un desafío. Un punto importante en el logro de la vinculación del PFN con la ERP, es predecir cómo las diferentes estrategias de mediano y corto plazo dentro del PFN afectarán a las oportunidades de las personas pobres.

5. ¿Cuáles son algunas tácticas para hacer marketing sobre la actividad forestal?

Luego, ¿Cómo hacer para que todo esto ocurra? Una serie de pasos (6 en total) es útil de considerar, sobre la base de enfoques específicos y también considerando tácticas de comunicación que funcionarán. Los pasos se presentan en detalle a continuación.

Paso 1. Indague sobre iniciativas forestales y sus oportunidades para los medios de vida

El Paso 1 busca ayudar al planificador forestal a apreciar plenamente el sector a través del logro de un profundo entendimiento de un amplio rango de actividades de desarrollo del sector forestal, y proveer un balance cualitativo sobre qué está pasando fuera del gobierno.

Un análisis del sector es útil para demostrar la extensión del sector forestal, la identificación del rango e importancia de sus partes interesadas, y proveer información certera de la extensión y condiciones de los recursos forestales de un país y de las tendencias que los afectan. A través de la captura y del aprendizaje de lecciones a partir de las “voces en terreno”, una recopilación de iniciativas forestales ayudará a:

- Construir sobre iniciativas existentes en terreno, y apoyar a organizaciones e instituciones existentes
- Identificar y abordar los temas y restricciones claves que se sienten en terreno.
- Incorporar las opiniones y preocupaciones de los grupos de interés menos poderosos
- Desarrollar un sistema para un aprendizaje sobre la marcha a partir de programas pilotos
- Ajustarse a las realidades forestales locales
- Proveer argumentos útiles para ser usados por los políticos con fines de lobby
- Proveer acceso a datos sociales, económicos y ambientales para el desarrollo de indicadores

Una recopilación de iniciativas forestales podría incluir temas sobre tenencia de la tierra y los árboles, arreglos institucionales, capacidades organizacionales y personales, incentivos y distribución de beneficios, magnitud de los beneficios, temas de género y equidad, políticas y leyes, y descentralización. La serie de información básica de cada iniciativa incluirá:

- Problema(s) siendo abordado(s) por la iniciativa
- Propósito e impacto esperado (sobre los beneficiarios primarios y secundarios)
- Resultados de la iniciativa

- Actividades de la iniciativa
- Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la iniciativa

Esta es una iniciativa que es intensiva en recursos y podría involucrar varios meses de insumos de un equipo multidisciplinario de individuos. El objetivo no es sólo recolectar datos, si no que también, facilitar un entendimiento común entre las partes interesadas locales y nacionales. El proceso propuesto, a través del cual se realizará la revisión, tiene sus raíces en el concepto de “aprendizaje aplicado” que busca promover el aprendizaje mutuo y mejoramiento del programa en revisión. Los elementos claves del aprendizaje aplicado son:

- Un ciclo de aprendizaje de Acción – Revisión – Reflexión y Aprendizaje – Planificación – Acción Nueva.
- Participación e inclusión de todas las partes interesadas en este ciclo, construyendo un entendimiento más profundo y consenso.
- Inicialmente el ciclo podría ser facilitado externamente pero con el tiempo debería ser internalizado y adoptado por las partes interesadas

Paso 2. Establecer vínculos entre la actividad forestal y los medios de vida de los pobres

El Paso 2 involucra un mayor análisis del Paso 1 de manera de mejorar el conocimiento y entendimiento de cómo las diversas estrategias de medios de vida de los pobres se vinculan con los bosques y la actividad forestal. Un flujo lógico sobre cómo entender los vínculos actividad forestal-medios de vida incluye entender:

- Los medios de vida de las personas que usan productos forestales: ¿Cómo se diferencian los medios de vida entre los grupos pobres y ricos, y cuáles son sus activos, vulnerabilidades y estrategias de medios de vida?
- El role exacto que juega la actividad forestal en esos medios de vida
- Qué acciones están tomando las personas por ellas mismas, y qué tan efectivas son.
- Los servicios recibidos (por ejemplo, de grupos públicos, privados y civiles) y qué tan importantes y accesibles son
- Oportunidades potenciales para actividades adicionales relacionadas con la actividad forestal
- Los servicios requeridos para habilitar la explotación de esas oportunidades y construir sobre los activos de las personas:
 - ¿Están esos servicios disponibles? y si no, ¿cómo se pueden establecer?
 - ¿Cuáles son las implicancias para las políticas y programas gubernamentales?
 - ¿Qué recursos-acciones serían requeridos para realizar esto?

El proceso propuesto podría ser traducido en un proceso de investigación que coloca a las personas y las prioridades que ellas definen firmemente en el centro del análisis. El equipo de investigación debe entender el contexto, debe tener una visión general de las principales políticas y programas, las dinámicas generales, y las actitudes y entendimiento de las principales partes interesadas de la actividad forestal y sus sectores relacionados. Preguntar a los pobres le ayudará a explorar algunos de los supuestos comunes (sabiduría recibida) que existen detrás de los vínculos actividad forestal-pobreza y averiguar lo que los pobres piensan sobre ellos. El marco Medios de Vida Sustentables es útil para esta investigación (www.livelihoods.org).

Paso 3. Definir los requerimientos para la recolección de datos, metodologías y responsabilidades institucionales para el monitoreo de los bosques y de los medios de vida

El Paso 3 identifica los requerimientos para el monitoreo de las ERPs, pero no va tan lejos como para hacer una evaluación de las ERP. La experiencia muestra que es útil poner información junta sobre los vínculos entre los distintos niveles (insumos, productos, resultados e impactos) de manera de identificar cadenas de causalidad positiva y dificultades en la implementación de políticas que involucran a varios niveles distintos.

Los requerimientos de datos relacionados con la actividad forestal para el monitoreo nacional pueden ser categorizados de distintas formas. Una tipología útil es:

- *Datos económicos y sociales:* empleo, generación de ingreso de las actividades forestales, consumo de productos forestales, producción, comercio, precios de mercado, inversiones, plantado de árboles, recolección de leña, recaudación.
- *Datos ambientales:* cubierta vegetal, tasa de deforestación, inventario y crecimiento forestal, biodiversidad, superficie de áreas protegidas
- *Datos políticos e institucionales:* propiedad, manejo, presupuestos, procesos políticos, involucramiento de la sociedad civil, descentralización, proyectos forestales, actividades de investigación, concientización pública.

Una combinación de distintos métodos para la recolección de datos resulta vital para lograr un entendimiento válido y confiable de los temas forestales requeridos para el monitoreo de la pobreza. Las metodologías podrían incluir:

- *Datos administrativos agregados*, en donde el personal del ministerio correspondiente o de la oficina de estadísticas estiman medidas claves cada año, o un cambio respecto del año anterior. Dichas estimaciones son usualmente gruesas, no muy confiables y pobremente documentadas. Estas estimaciones podrían estar altamente sesgadas. La fuente de información (por ejemplo, el productor de madera) podría tener una idea del sesgo pero no reportarlo.
- *Datos de una muestra de encuesta* en combinación con otras fuentes de datos tales como datos sobre productividad del suelo y datos administrativos. Este es un enfoque amistoso pero que es intensivo en recursos para estimaciones en los niveles más bajos.
- *Registrar datos* con información regular sobre propiedad individual – privada, pública o cualquier otra. Los registros son costosos de establecer y mantener y son principalmente adecuados para la agricultura y el cultivo de árboles. En la práctica, los registros son sólo una opción para la investigación forestal en aquellos países en donde han sido establecidos con otros propósitos.
- *Exploración remota de datos* usando imágenes satelitales o fotogrametría para analizar la cubierta de uso de tierras, clasificación de los inventarios vegetales y forestales. Las imágenes satelitales necesitan ser interpretadas en computadores por operadores calificados. La limitada exactitud de las imágenes satelitales implica un foco de gran escala, no obstante sus costos se han reducido y su exactitud se ha incrementado en los últimos años. Con frecuencia, se requiere trabajo en terreno para identificar o verificar los datos satelitales.
- *Inventarios de campo*, ellos miden dentro de un sistema de muestras de loteos para recoger datos tales como volúmenes de árboles, especies, vegetación, flora y fauna. Los inventarios de campo son con frecuencia combinados con métodos de exploración remota, en donde la distribución de las clases vegetales ha sido producida a través de imágenes satelitales y el acervo de biomasa en las clases vegetales a través de la medición de los loteos en terreno. Los inventarios de campo a escala nacional son costosos, especialmente, cuando se espera una exactitud estadística en los niveles más bajos.

- *Entrevistas orales o escritas* a partes interesadas seleccionadas o personal administrativo usando formas con preguntas predefinidas. Una alta estandarización hace posible un análisis cuantitativo, pero reduce la flexibilidad para recoger información “entre líneas” y asume que quienes desarrollan el cuestionario tienen un buen entendimiento del tema en cuestión.

Si bien existe una relación interactiva entre las instituciones, con frecuencia existen cuatro tipos de instituciones que han liderado el rol de monitoreo en diferentes niveles: ministerio de finanzas, departamentos de estadísticas, ministerios sectoriales, y los niveles más bajos del gobierno.

Paso 4. Desarrollo de indicadores forestales a través de un proceso participativo

El Paso 4 aborda la traducción de relaciones complejas entre pobreza (representada en la política nacional por la ERP) y la actividad forestal (representada por el PFN) en indicadores. La importancia de tener buenos indicadores no es algo exagerado. Ellos deben monitorear los pasos críticos relacionados con el logro de los objetivos estratégicos generales. Ellos deben especificar explícitamente los supuestos usos primarios y usuarios— aunque esto es muy útil, se realiza raramente.

Algunos países ya tienen una estrategias de monitoreo de la pobreza a nivel nacional. En caso de no existir aún, es probable que los sistemas para trazar un progreso que asegure que los pobres reciben beneficios de las intervenciones gubernamentales en términos de políticas para la disminución de la pobreza, programas y gasto público, se hayan establecido prontamente en la mayoría de los países. Con frecuencia, esto involucra el moverse de la generación de información sectorial con un propósito único hacia enfoques multipropósitos e interrelacionados. La racionalidad básica es que los datos cualitativos y cuantitativos serán contrastados mutuamente, proveyendo oportunidades para que las tendencias y temas sean explorados con mayor profundidad, para que los “¿Por qué?” sean abordados y para que los supuestos de la política sean puestos bajo escrutinio. Por otro lado, se debe dar el debido reconocimiento al desempeño emergente y al impacto de las iniciativas de monitoreo de los ministerios sectoriales.

Preguntas útiles de realizar en el nivel nacional, antes de establecer nuevos sistemas de monitoreo, incluyen (lo siguiente se relaciona a la actividad forestal, pero también son relevantes para cualquier otro sector de recursos naturales):

- ¿Cuáles son los sistemas de monitoreo existentes y emergentes, y las actuales estructuras administrativas para capturar y usarlos relacionados con la pobreza?
- ¿Cuáles son los indicadores relacionados con el medio ambiente actualmente en uso?
¿Existen preguntas relacionadas a la actividad forestal presentes en las encuestas o censos nacionales?
- ¿Cuáles son las fuentes de información y sistemas de recolección usados? ¿Cuáles son los datos de línea de base y vacíos existentes? ¿Qué tan factible y costo-efectivo resulta producir datos forestales confiables?
- ¿Qué roles juegan el gobierno central y local en capturar y procesar esos datos? ¿Qué tan frecuente ello ocurre?
- ¿Existe algún programa de investigación temático en profundidad que esté siendo realizado para responder a las preguntas de los “¿Por qué?”?
- ¿Se han establecido evaluaciones participativas de la pobreza par capturar las perspectivas de los pobres?

Los indicadores de la actividad forestal deben basarse en buenos datos y deben ser claramente organizados de forma que aborden las grandes preguntas relacionadas con la pobreza. Unos buenos indicadores deberían ser específicos e incluir tanto un objetivo como un periodo en el cual el objetivo debe ser alcanzado. Finalmente, ellos deberían ser objetivamente verificables (por ejemplo, no estar sujetos a los sesgos de la persona que recolecta la información) y deben ser específicos, cuantificables, apropiados, realistas y enmarcados dentro de un periodo de tiempo

(características representadas por la sigla en inglés SMART: Specific, Measurable, Appropriate, Realistic and Time-bound). De acuerdo a World Bank PRSP Sourcebook¹, un buen indicador:

- Es una medida del progreso directa y sin ambigüedades– más (o menos) es mejor
- Mide factores que reflejan objetivos
- Varía entre áreas, grupos, en el tiempo, y es sensible a cambios en las políticas, programas e instituciones
- No desaparece fácilmente debido al desarrollo de sucesos no relacionados y no puede ser fácilmente manipulado de forma de mostrar logros donde no existen.
- Es posible de rastrear, está frecuentemente disponible y su seguimiento no es demasiado costoso

La mayoría de los usuarios de la información prefieren indicadores cuantitativos porque les permite una interpretación más simple, repetible y objetiva, lo cual es importante para analizar tendencias en el tiempo. Sin embargo, cuando es relevante y apropiado, las evaluaciones cualitativas son importantes y deberían ser incluidas en el enfoque del *marketing*. Por ejemplo, el PFN podría querer usar un análisis con múltiple niveles para monitorear el desempeño en términos de los resultados sobre el desarrollo social (por ejemplo, cambios en las actitudes de los grupos de partes interesadas). Para cada indicador usted debería definir:

- Método para la recolección de datos
- Frecuencia de la recolección de datos
- Periodicidad de los informes

Paso 5. Armonizar el monitoreo de la actividad forestal con las estrategias de reducción de la pobreza

La actividad forestal necesita encontrar distintas rutas para ser institucionalizada en el nivel macro.

El Paso 5 busca ayudar a través de presentar un caso claro sobre cómo el monitoreo de la actividad forestal se relaciona con el marco de las ERP. Será de ayuda si el monitoreo del PFN y la evaluación de la estrategia incentivan la participación de las principales partes interesadas, de manera que, tanto los formuladores de políticas como aquellos afectados por dichas políticas, usan la información del monitoreo. Para propósitos de armonización y reducción de costos, un monitoreo del PFN y una evaluación de la estrategia deberían ser desarrollados dentro de los planes de trabajo de los departamentos nacionales de estadísticas.

Algunas preguntas que se deben considerar cuando se vincula el marco para el monitoreo del PFN con las metas y objetivos de las ERP incluyen:

- ¿Cuáles son los problemas inter-sectoriales de las ERP y han sido ellos analizados - en términos de causas y efectos?
- ¿Cuáles son los objetivos de las ERP – los objetivos específicos relativos a esos problemas?
- ¿Existen ERP desarrolladas – estrategias para abordar los problemas, en términos de una serie de resultados esperados con indicadores cuantificables?
- ¿Qué acciones de las ERP son formuladas – acciones requeridas para cada uno de los resultados?
- ¿Se delegan responsabilidades– para llevar a cabo las acciones?

¹ Prensushi, G et al. (2001) "Monitoring and Evaluation", World Bank PRSP Sourcebook www.worldbank.org/poverty

Paso 6. “Vender” proactivamente la actividad forestal en foros claves de políticas y de tomas de decisiones

La política puede ser entendida como los efectos combinados de decisiones y de no-decisiones. La influencia política comprende el dar forma a esos procesos. Los formuladores de políticas exitosos, aquellos con influencia, identifican los puntos de entrada dentro del aparato de planificación macro y los usan. Los *Comités de Alto Nivel* y los *Grupos de Trabajo Sectoriales* son puntos de entrada críticos para traducir la política en acción – Son plataformas para demandar-hacer y de negociación en los niveles estratégicos y operacional. De manera de identificar y entrar a dichos foros, comience respondiendo lo siguiente:

- ¿Permite el sistema que un ministerio específico relacionado sea el responsable de entregar los resultados relativos a la pobreza?
- ¿Cuáles son los cambios que se están desarrollando en el contexto macro-político (por ejemplo, descentralización, privatización) que afectan el perfil de la actividad forestal?
- ¿Cómo afectan estos cambios el logro de resultados positivos para los pobres, en el caso de que éstos existan y en donde la evidencia sea más necesitada?

Usted podría pensar que la entrega de evidencia dentro de un mecanismo de coordinación específico para el sector forestal no es siempre la mejor táctica. Los foros para participar deberían ser considerados a la luz de aquellos actores involucrados (por ejemplo, administración pública, grupos de interés), su nivel de representación (por ejemplo, local, nacional), su autoridad, y su mandato. Prácticamente todos los países se encuentran en la mitad de una reforma de la administración pública que incluye enfoques orientados al resultado para la privatización, la descentralización fiscal y reforma de la tierra. El desarrollo de indicadores y la participación en dichos comités recibirán mayor atención que en los procesos forestales específicos. Un planificador forestal y de gobernanza, para ser efectivo, necesitará tomar parte en distintos foros.

Para reportar logros del sector forestal, se necesita incluir el progreso físico, asegurar calidad, y elementos de progreso financiero. El reporte de la evaluación de impacto debería incluir impactos que podrían tomar algún tiempo para tener efectos. También, incluya medidas claras sobre las contribuciones hacia objetivos de más alto orden.

Parte Dos. Caso de estudio: Uganda

El Programa Paraguas del Sector Forestal fue un enfoque innovativo, sectorialmente amplio, para reformar el sector forestal en Uganda. Fue un programa con múltiple donantes, liderado por el gobierno de Uganda a través del Ministerio de Agua, Tierras y Medio Ambiente, y coordinado por la Secretaría Coordinadora del Sector Forestal. El Programa Paraguas del Sector Forestal fue establecido para crear una política positiva, efectiva y sustentable, así como un ambiente institucional para el sector forestal en Uganda. Para lograr esto, buscaba desarrollar incrementos sustentables en los beneficios económicos y ambientales de los bosques y árboles, especialmente para las personas pobres y vulnerables.

Paso 1. Indague sobre iniciativas forestales y sus oportunidades para los medios de vida

Uganda ha sufrido crecientemente de una pobre imagen pública de su sector forestal, vinculada, en gran medida, a la falta de confianza en el Departamento Forestal. En consecuencia, tanto el financiamiento como el apoyo por parte del gobierno a la actividad forestal han sido muy bajos. Esto fue reconocido como una seria restricción en el proceso de reforma del Programa Forestal Nacional (PFN). Sin un reconocimiento adecuado del bosque y de la actividad forestal para la sociedad en general, era poco probable que se lograra un estatus prioritario o sustentabilidad. Luego, la primera cosa que hizo la Secretaría Coordinadora del Sector Forestal fue ayudar a los formuladores de políticas a compartir su apreciación del sector. ¿Cuáles eran los cimientos de la construcción?

Se realizó una Revisión del Sector Forestal (RSF) de manera de poner junto, en un documento, un panorama del sector forestal de Uganda. También era para informar el desarrollo político y legislativo, y la formulación del PFN. Previamente, no existía una serie de información coherente del sector – la mayoría de la información disponible era desconfiable y dispersa. La Revisión evaluó el estado y uso de los recursos, su contribución a los medios de vida y a la erradicación de la pobreza, y a las instituciones a cargo de su manejo.

El primer borrador de la Revisión del Sector Forestal en 2000 informó al PFN (ver figura), sin embargo, el borrador final sólo se dio a conocer en abril de 2003. La Revisión comisionó diversos estudios, incluyendo un estudio económico y un estudio del sector privado. El estudio económico hizo una importante contribución para reevaluar la actividad forestal dentro del producto doméstico bruto. Sin embargo, el estudio de mayor influencia fue tal vez la *Revisión de Iniciativas* (RDI). ¿Qué añadió ésta al proceso del PFN?

La RDI buscaba proveer un balance *cualitativo* al RSF, a través de la captura y aprendizaje de las “voces en terreno”. Se proporcionó una vaga definición de “iniciativa”, definida como cualquier actividad organizada y relacionada con el desarrollo forestal. Ellas incluían actividades gubernamentales, proyectos públicos, negocios privados, desarrollos de ONGs, investigación, conservación, entrenamiento y más. Esto fue particularmente útil para el desarrollo del PFN para identificar y entender la amplia diversidad de partes interesadas en la actividad forestal.

Una lista maestra de iniciativas relacionadas con la actividad forestal en Uganda² registró 673 iniciativas en del país (vea el apartado). Esas iniciativas forestales son organizadas generalmente por ONGs y OBCs, con una notoria ausencia de intervenciones de los gobiernos central y local. Ellas se enfocan básicamente en la plantación de árboles, la agricultura forestal, viveros de árboles y educación ambiental (ver apartado). Poca atención se le ha dado a otras áreas de los medios de vida forestales, tales como carpintería, producción de carbón, abastecimiento de semillas o conservación de energía.

En general, la percepción pública de la actividad forestal ha devenido fuertemente vinculada a las percepciones negativas que se tienen del Departamento Forestal. Luego, la RDI fue útil para:

- Demostrar que la “actividad forestal” se extendía más allá del Departamento Forestal, incluyendo a un amplio rango de actores a través del sector
- Ayudar a aquellos involucrados en el desarrollo de políticas a entender las actividades, alcance geográfico, motivaciones y necesidades de dichos actores
- Mostrar cómo aquellas actividades forestales se vinculan con los medios de vida de los pobres

Lista maestra de iniciativas forestales en Uganda: tipos de organizaciones y ubicación geográfica

<u>Tipo de organización involucrada</u>	<u>no.</u>	<u>Region</u>	<u>no.</u>
ONG	403	Este	172
OBC	132	Oeste	160
Privadas	62	Norte	126
Organizaciones religiosas	36	Sur	104
Gobierno central	22	Central	83
Gobierno local	13	Nacional	28
Escuela	5	Total	673
	Total	673	

Revisión de Iniciativas (2001), Ministerio de Agua, Tierras y Medio Ambiente

El resultado de la RDI fue un entendimiento y apreciación más profundos de un amplio rango de iniciativas de desarrollo en el sector forestal en Uganda, para contribuir al PFN, la política y legislación. La información permitió una planificación del sector a partir de un conocimiento base “blando” sobre las necesidades y aspiraciones de las personas, y no sólo en base a “duros” hechos y números cuantificados.

Paso 2. Establecer vínculos entre la actividad forestal y los medios de vida de los pobres

² Forest Sector Co-ordination Secretariat (2001).

El PFN de Uganda reconoce que la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, cuya percepción varía según la ubicación geográfica, tipo de comunidad, edad, género y niveles de servicio e infraestructura existentes. El PFN de Uganda recolectó datos existentes, incluyendo estudios especialmente comisionados, para mostrar:

- *Los Bosque proveen ingresos a través de la generación de empleo o la venta de productos forestales.* Se estima que la actividad forestal crea unos 850,000 trabajos en Uganda. La mayoría de ellos son informales, no obstante, en la recolección de leña para uso doméstico, unas 100,000 personas son empleados de tiempo completo y ganan salarios en los sectores más formales (producción de carbón, manejo de plantaciones, industrias e instituciones forestales). Los ingresos derivados de la venta de productos forestales no maderables, tales como carne de caza, medicinas, ratán y bambú, materiales y alimentos artesanales, se estiman del orden de UGS 66 billones anuales (USD 38 millones). Algunos estudios han mostrado que los hogares pobres en áreas forestales ganan hasta UGS130,000 (USD75) anuales de la venta de tales productos, en tiempos en que existen vacíos en las fuentes de ingresos alternativas, tales como trabajo o la venta de productos de granja.
- *La energía de la leña es la mayor fuente de energía para cocinar, calefacción e iluminación domésticas en el país.* Más del 90% de las personas en Uganda usan leña como su principal o única fuente de energía, consumiendo 16 millones de toneladas cada año como leña doméstica y 4 millones de toneladas como carbón. Actualmente, la escasez de leña está creciendo en diversos distritos, y son las mujeres y niños quienes se ven afectados, ya que son ellos quienes deben caminar más y más lejos para recoger leña
- *Los productos forestales son unos de los bienes libres más importantes producidos por la naturaleza,* los cuales son críticos para los hogares pobres de subsistencia. Un techo y seguridad alimenticia son las prioridades principales de la gente pobre, y productos tales como material de construcción de viviendas e implementos para las granjas, alimentos forestales, animales y vegetales, que incrementan el estatus nutricional, y proveen hierbas medicinales para sanar una variedad de enfermedades, son cosechados libremente de los bosques naturales. Más de 75% de la población mundial depende de las medicinas tradicionales, muchas de las cuales son cosechadas de la vida silvestre. Tanto mujeres como niños y ancianos son particularmente dependientes de esos recursos silvestres
- *Los bosques proveen redes de seguridad para proteger en tiempos de escasez de comida, combustible e ingreso y para proteger de enfermedades.* Ellos son especialmente importantes en tiempos en que los problemas naturales o económicos que perpetúan la vulnerabilidad y pobreza. La diversidad natural que se encuentra en los bosques ayuda a proteger a las familias rurales de sequías o inundaciones, fluctuaciones drásticas en los mercados que afectan los precios de los *commodities* que ellos cultivan y venden, de inseguridades que resultan de guerras o desplazamientos.
- *Los valores espirituales y culturales de los bosques incrementan el capital social y el sentido de bienestar.* Los bosques y la diversidad natural son de especial importancia para varias comunidades, proveyendo la base de varias creencia religiosas y gran parte del conocimiento tradicional. Estos valores están siendo reconocidos crecientemente por externos a través del eco-turismo, el que a su vez puede proveer de fuentes de ingreso y desarrollo para las personas pobres.

Paso 3. Definir los requerimientos para la recolección de datos, metodologías y responsabilidades institucionales para el monitoreo de los bosques y de los medios de vida

La erradicación de la pobreza es uno de los principales temas del gobierno de Uganda, expresado en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP). Dado el diseño del PFN dentro del marco del PAEP, su impacto será medido de acuerdo a su contribución a los cuatro pilares del PAEP. Las principales estrategias en el PFN que contribuyen a la erradicación de la pobreza, y los indicadores sobre su impacto, se perfilan en el Paso 5.

Este enfoque requiere el establecimiento de líneas bases cuantificables (las cuales, en la mayoría de los casos, no existen), y el establecimiento de objetivos realistas para el logro de los impactos – expresados en términos del periodo de tiempo y de las cantidades. Una combinación de distintos métodos de recolección de datos ha sido vital para obtener un entendimiento válido y confiable sobre qué requiere el monitoreo de la pobreza. Las encuestas de hogares y de la comunidad están siendo usadas ahora para explorar los niveles de la distribución de servicios y las razones tras dicho nivel de servicio, y los cambios en la tendencia de la pobreza. Las evaluaciones participativas de la pobreza también ayudan a dar una exploración profunda de temas de proceso y otras preguntas sin respuesta que surgen del trabajo analítico de las encuestas. La Tabla 1 destaca los resultados del Paso 3.

Tabla 1 Datos, metodología e institución responsable del monitoreo nacional del sector forestal

Datos	Metodología	Institución Responsable
Datos económicos y sociales		
Empleo	ENHU	OEU
Generación de ingreso de las actividades forestales	ENHU	OEU
Consumo de productos forestales	ENHU	OEU
Producción	Reportes de AFN y GL	MATMA
Comercio de productos forestales	Reportes de ARU	ARU
Precios de mercado	Encuestas de Mercado/ ENHU	MATMA /UBOS
Inversiones	Reportes de AFN y AIU	MATMA
Actividades de plantación de árboles	Encuestas Agrícolas / ENHU	OEU
Acceso a los recursos	ENHU	OEU
Esfuerzos de recolección de leña	ENHU	OEU
Vulnerabilidad de la actividad forestal	ENHU	PEPP
Adopción de tecnología de energía de biomasa	ENHU	OEU
Datos del medio ambiente		
Cubierta forestal / deforestación	Exploración Remota	MATMA - ENB
Inventario y crecimiento forestal	Exploración Remota / Inventario	MATMA - ENB
Estado de las áreas protegidas	Reportes de AFN y AVSU	MATMA / MTCI
Datos de políticos e institucionales		
GOU Presupuesto para actividades forestales	Asignaciones de presupuesto	MATMA
Propiedad y manejo de los bosques	Reportes de AFN	MATMA
Desarrollo de políticas sensibles	Reportes	MATMA
Voz de la sociedad civil en los procesos de política	Reportes	MATMA
Desarrollo de distritos forestales	Distrito / Reportes del PMA	MATMA
Distribución de servicios forestales	Distrito / Reportes del SNA	MATMA
Investigación y capacitación	Reportes de MUK, NFC, NARO	MATMA / NARO
Conciencia pública	Reportes	MATMA

Una lista completa de acrónimos se presenta al final de este documento

Paso 4. Desarrollo de indicadores forestales a través de un proceso participativo

La dependencia de las personas pobres de los recursos forestales, y su habilidad para mejorar sus medios de vida a través de la actividad forestal, no han sido adecuadamente reconocidas en Uganda a través de la PAEP inicial. Los argumentos a favor de la inversión pública en la actividad forestal como un medio para erradicar la pobreza se han incrementado fuertemente desde la elaboración del proceso del PFN, desde 1999 hasta 2002. La Revisión de las Iniciativas de la actividad forestal reconoció que la gran mayoría de los medios de vida de las personas depende total o parcialmente de la actividad forestal, y con frecuencia, son los más pobres quienes dependen más críticamente de los recursos forestales para su bienestar y sobrevivencia en la ausencia de otros activos y oportunidades de medios de vida. El desafío consistía en probar esto a través de indicadores sólidos, para lograr que los otros entendieran y aceptaran la evidencia por su propio peso, y para que luego la usaran en el desarrollo de políticas.

Participando en el Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda

Este proyecto es una asociación entre el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, las autoridades del distrito y organizaciones de la sociedad civil. A través de evaluaciones nacionales participativas de la pobreza en forma regular, se busca informar al gobierno central y a los socios de desarrollo sobre la “verdad en terreno” de la pobreza en Uganda – tal como los expresaron la mismos pobres. Lo que se busca es:

- Mejorar el entendimiento de la pobreza, y cómo la gente local percibe la pobreza
- Las dimensiones y tendencias de la pobreza
- El impacto de las políticas gubernamentales sobre la pobreza

Los primeros resultados de la primera evaluación participativa de la pobreza fueron usados para informar el PFN, pero fue reconocido que los temas ambientales (y forestales) no fueron abordados adecuadamente. En 2002 la Secretaría Coordinadora del Sector Forestal, junto a donantes y ONGs, hicieron lobby en favor de una evaluación medio ambiente – pobreza más focalizada – la Evaluación Participativa Pobreza-Medio Ambiente – para mejorar el entendimiento de los vínculos. El personal de la Secretaría era instrumental para el grupo de trabajo, vigilando el proceso y documentando los resultados, y continúan siendo activos en la diseminación de los resultados como parte del programa de comunicaciones del sector forestal.

Poniendo la actividad forestal en el mapa. Tres reportes del distrito y nacionales destacaron a la actividad forestal como un recurso importante para los medios de vida locales. Actualmente, tanto la actividad forestal como el medio ambiente tienen su propio capítulo en el reporte nacional.

Haciendo un borrador de indicadores dentro de la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Pobreza

Esta unidad monitorea cómo se implementan las estrategias de reducción de la pobreza en todos los sectores, y la medida en que la pobreza está siendo reducida. Tiene la responsabilidad de producir un Reporte sobre el Estatus de la Pobreza en forma bianual, el cual informa al Ministerio de Finanzas sobre las asignaciones de gastos y las revisiones de las PAEP. Estos reportes se basan en datos cualitativos provenientes de evaluaciones participativas de la pobreza y datos cuantitativos provenientes de la Oficina de Estadísticas de Uganda.

La Secretaria Coordinadora del Sector Forestal reconoció la necesidad de perfilar a la actividad forestal dentro del Reporte sobre el Estatus de la Pobreza como una forma de mejorar el perfil de la actividad forestal y aumentar el reconocimiento de su contribución en la erradicación de la pobreza. Personal de la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Pobreza fueron invitados al Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Género del PFN para mejorar su entendimiento sobre la actividad forestal y aportar ideas respecto a erradicar la pobreza. Ellos también trabajaron estrechamente con la unidad para el desarrollo de indicadores relativos a la actividad forestal-pobreza – cuatro indicadores para cada uno de los pilares del PAEP (ver Paso 5). Algunos fueron seleccionados para ser incluidos en el trabajo de la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Pobreza. Un vínculo importante para este punto de entrada para ejercer influencia es la Oficina de

Mejorando el perfil de la actividad forestal, lento pero seguro. La leña fue reconocida como un tema mayor para los pobres en el Reporte sobre el Estatus de la Pobreza de 2001. Uno de los indicadores de la pobreza de la PAEP es ahora una medida de la distancia para recolectar leña. Otro es una medida de la tasa de deforestación (ver abajo).

Estadísticas de Uganda, la cual es la fuente de datos primaria para el análisis de la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Pobreza.

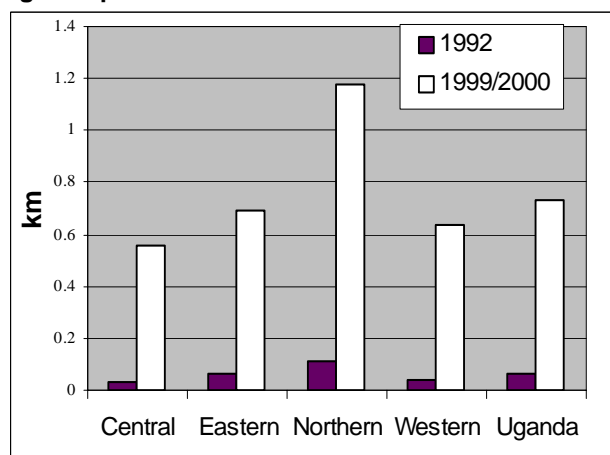
Integrando la actividad forestal dentro de las encuestas de hogares de la Oficina de Estadísticas de Uganda

La OEU es parte del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, y produce todas las estadísticas forestales más importantes usadas para la planificación y reporte macroeconómico. Cada dos años realiza una encuesta nacional de hogares, la cual se usa para informar al Reporte sobre el Estatus de la Pobreza de la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Pobreza.

La carga impuesta por la degradación de los bosques sobre los medios de vida de las personas – especialmente en las mujeres y niños – se ejemplifica a través del agudo incremento en la distancia que las personas deben recorrer para recolectar leña. De acuerdo a la Encuesta Integrada de Hogares de Uganda, la distancia promedio recorrida para recoger leña para los hogares se incrementó drásticamente entre 1992 y 2000 de 0.06km a 0.73km (ver Figura 1). La distancia promedio recorrida está inversamente relacionada con el tiempo que los

miembros del hogar pueden dedicar a otros trabajos productivos, lo que tiene un impacto importante sobre la pobreza (ver Figura 1).

Figura 1. Distancia promedio recorrida por hogar en Uganda para recolectar leña



Central Este Norte Oeste Uganda

Fuente: datos de la OEU, 2001

La Secretaría Coordinadora del Sector Forestal trabajó cercanamente con personal de la Oficina de Estadísticas para producir una serie de preguntas específicamente relacionadas con la actividad forestal (por ejemplo, ingresos derivados de la venta de productos forestales, acceso a los recursos forestales) dentro del cuestionario de la encuesta de hogares. Ello producirá información más detallada sobre parámetros de medios de vida relacionados con la actividad forestal, y el grado en el cual los acontecimientos en la actividad forestal pueden contribuir a la reducción de la pobreza. La Secretaría también defendía la revisión de las cifras sobre la contribución de la actividad forestal al PIB de Uganda, dado que los datos de las estadísticas formales excluyen gran parte de la actividad del sector informal del sector forestal, tomando pobremente en cuenta los procesos de valor agregado afuera de la actividad forestal y menosprecian los valores ambientales de la actividad forestal

Paso 5. Armonizar el monitoreo de la actividad forestal con las estrategias de reducción de la pobreza

El logro de los objetivos de erradicación de la pobreza, crecimiento económico y manejo sustentable de los recursos del PFN será medido en dos formas: *progreso e impacto*. El progreso en la implementación será medido por cada uno de los siete programas del PFN, para los cual se desarrollará una serie de indicadores, cuantificados y actualizados durante el proceso anual de revisión y presupuesto. El impacto será medido de acuerdo a la contribución hecha por el PFN a los cuatro pilares de la PAEP (ver Tabla 2).

La armonización de los marcos para el monitoreo y evaluación de la PAEP y el PFN probó ser una táctica de comunicación bastante manejable para informar a los colegas del gobierno. La tabla 2 resultó ser una herramienta clave para organizar la evidencia una vez que los foros macro-políticos comenzaron a institucionalizar los indicadores forestales.

Tabla 2. Medición del impacto del PFN en el marco del PAEP

Pilares del PAEP	Principales Estrategias del PFN	Indicadores de Impacto en el PAEP (fuente de información)	Dirección del Cambio
I. Crecimiento económico y transformación	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de restricciones (tierra, semilla de árboles) • Mejoramiento del clima para la inversión (transparencia, tenencia segura) • Proveer información (mercados, precios) • Incentivos económicos (Fondos de Desarrollo de Plantaciones) • Capacitación (habilidades y consejos) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valor de la inversión comercial en el negocio forestal (AFN / AIU, cuentas nacionales anuales de la OEU) 2. Volúmenes y valores de los productos forestales comercializados (doméstico e internacional – ARU / OEU) 3. Número de personas y tasas de salarios (por género, grupo socio-económico, ubicación geográfica) en empleo relacionado a la actividad forestal (Encuesta de la fuerza de trabajo a 5-años de OEU) 4. Valor y % de contribución de la actividad forestal al PIB (anual OEU) 	<p>Creciente</p> <p>Creciente</p> <p>Creciente, en el sector formal</p> <p>Creciente, a través de una mayor producción y valor agregado</p>
II. Buena gobernanza y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación participativa y mayor acceso a la información • Creación de la AFN, SNAA y los Servicios Forestales del Distrito • MFC y manejo forestal consuetudinario • Regulaciones y lineamientos en favor de los pobres • Foros de defensa de la sociedad civil 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Representación local en AMF Comités Forestales (AFN) 6. Área de RF bajo manejo forestal productivo por la AFN y los gobiernos locales (AFN / GL) 7. Número efectivo de acuerdos MFC en las RF (AFN) 8. Número y áreas con bosques comunitarios (GL) 9. Libre acceso a información pública sobre la actividad forestal (MATMA) 	<p>Creciente, actualmente no existe ninguno</p> <p>Creciente, a través de un mayor control y manejo</p> <p>Creciente, actualmente no existe virtualmente ninguno</p> <p>Creciente, actualmente no existe ninguno</p> <p>Creciente, a través de mejores comunicaciones y participación popular</p>

Pilares del PAEP	Principales Estrategias del PFN	Indicadores de Impacto en el PAEP (fuente de información)	Dirección del Cambio
III. Habilidad de los pobres para aumentar sus ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los recursos forestales • Servicios de asesoría forestal mejorados • Desarrollo de pequeño negocios en oportunidades forestales • Seguridad en la tenencia de la tierra y de los árboles • Tecnologías apropiadas 	<p>Cada indicador medido según género, grupo socio-económico, ubicación geográfica– para asegurar la focalización de las intervenciones:</p> <p>10. % del ingreso de los hogares que se deriva de las distintas empresas relacionadas con la actividad forestal (OEU)</p> <p>11. Número de contratos del SNAA para servicios de asesoría forestal (SNAA)</p> <p>12. Número de personas pobres con permisos para el cultivo de árboles en RF (AFN)</p> <p>13. Número de agricultores usando tecnologías agroforestales mejoradas (OEU)</p>	<p>Creciente</p> <p>Creciente, actualmente no existe ninguno</p> <p>Creciente, sólo existen unos pocos permisos</p> <p>Creciente, actualmente muy limitado geográficamente</p>
IV. Mejoramiento de la calidad de vida de los pobres	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de los bosques como redes de seguridad para reducir la vulnerabilidad • Conservación de la energía en base a biomasa • Desarrollo de manejo forestal sustentable • Asegurar el valor cultural de los bosques 	<p>14. % de la población con acceso seguro a los recursos forestales para la subsistencia (como #7 y #8 bajo pilar II)</p> <p>15. Cubierta de árboles, biodiversidad y flujos de agua de los bosques naturales en las RF y bosque privados (AFN – ENB)</p> <p>16. Distancia para recolectar leña (Encuesta de hogares de la OEU)</p> <p>17. Número de hogares y negocios usando tecnología de energía de biomasa mejoradas (OEU)</p>	<p>Creciente</p> <p>Tasa de deforestación reversada, cubierta de árboles dentro de las granjas creciente</p> <p>Reducida a la mitad dentro de 10 años</p> <p>Creciente</p>

Una lista completa de acrónimos se presenta al final de este documento

Paso 6. “Vender” proactivamente la actividad forestal en foros claves de políticas y de tomas de decisiones

Comité de Coordinación del Sector Forestal (CCSF)

El CCSF fue establecido como un foro de coordinación de alto nivel para dirigir el Programa Paraguas del Sector Forestal. Estaba en el Ministerio de Aguas, Tierras y Medio Ambiente y sostenía reuniones regulares, al menos inicialmente. Cuando la gente de Uganda hablaba de coordinación en el sector forestal, éste es el primer comité en el que se piensa. Era presidido por la Secretaría Permanente y su membresía incluía representación en la Secretaría Permanente de siete ministerios (Agricultura, Turismo, Gobierno Local, Servicio Público, Finanzas, Energía, Educación), e importantemente, representación del sector privado (plantaciones y aserraderos) y de la sociedad civil (ONGs y figuras públicas)

Es importante destacar que ésta fue la primera vez que se proveyó un foro transparente y oficial para que las partes interesadas del sector comercial y no gubernamentales pudieran contribuir a la formulación de políticas del sector forestal. El CCSF depende del trabajo de la Secretaría Coordinadora del Sector Forestal, y la Secretaría enviaba regularmente reportes trimestrales y mensuales al CCSF. El Comité se reunía cada tres a seis meses hasta que la política y la dirección de las reformas estuvieron en marcha. Dada la alta jerarquía de los miembros del Comité (Secretarios Permanentes, Directores o Comisionados), el lograr asistencia era todo un desafío – estas personas tienen muy poco tiempo extra y la asistencia era con frecuencia escasa.

El CCFS fue establecido para “asesorar” y eso fue lo que hizo efectivamente, proveyendo un útil puntapié inicial a la voluntad y entendimiento de la necesidad de un cambio. Muy pronto se descubrió que para que una influencia real tuviera lugar, la actividad forestal tenía que “lanzarse” y penetrar asertivamente a otros foros macro-políticos. ¿Qué paso después?

Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP)

El PAEP es un marco de desarrollo comprehensivo, y que también corresponde a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) del país en la terminología del Banco Mundial. Pone a la reducción de la pobreza como central en todas las áreas de política y acción del gobierno. Es liderada por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, y es desarrollada y revisada cada tres años a través de un proceso participativo que involucra a todos los sectores y organizaciones de la sociedad civil. La PAEP promueve el crecimiento económico, una buena gobernanza, mejores ingresos y mejor calidad de vida para los pobres. La primera versión del PAEP ponía poca atención al medio ambiente y a los recursos naturales, lo cual implicaba que los sectores de recursos naturales encontraban difícil comprometerse efectivamente y recibían limitadas asignaciones de presupuesto. Durante el proceso del PFN, se hizo un considerable esfuerzo por alinear las estrategias para el desarrollo del sector forestal dentro de los cuatro pilares del PAEP. Ello significó la comisión de estudios, recolección de datos y buscar argumentos que evidenciaran la contribución de la actividad forestal al crecimiento económico (industrias forestales), buena gobernanza (reformas institucionales y descentralización), incrementos de ingresos (mejores oportunidades para los medios de vida) y mejor calidad de vida (acceso a leña y recursos de propiedad común).

Desde la voz a la influencia:
Considerar la voz de la actividad forestal como más allá del Departamento Forestal, ha ayudado a ganar la confianza del gobierno. Como resultado del compromiso constructivo en el proceso del PAEP, el personal de la Secretaría fue invitado a sentarse a la revisión del sub-comité del PAEP.

Las últimas etapas del Programa Paraguas del Sector Forestal coincidieron con una revisión importante del PAEP y, a través de un lobby y defensa activos por el personal de la Secretaría Coordinadora del Sector Forestal, la actividad forestal, el medio ambiente y los recursos naturales, fueron incluidos en la nueva versión del PAEP. Esto sucedió a través de un trabajo diligente y persistente que alimentaba dos foros macro-políticos:

(i) Grupo de Trabajo de Medio Ambiente y Sector de Recursos Naturales

El Ministerio de Finanzas estableció varios grupos de trabajo para preparar los presupuestos sectoriales y asegurar que los fondos se asignaban eficientemente y sin duplicación. El objetivo era mejorar la asignación de los fondos gubernamentales. Los grupos de trabajo reportaban al marco de gasto de mediano plazo de tres años, el foro clave a través del cual los sectores (o sub-sectores) pueden “pelear” por fondos gubernamentales. Se da por sentado que los grupos de trabajo que representan sectores de recursos naturales incluirán crecientemente un monitoreo para evaluar si los fondos asignados están logrando los objetivos.

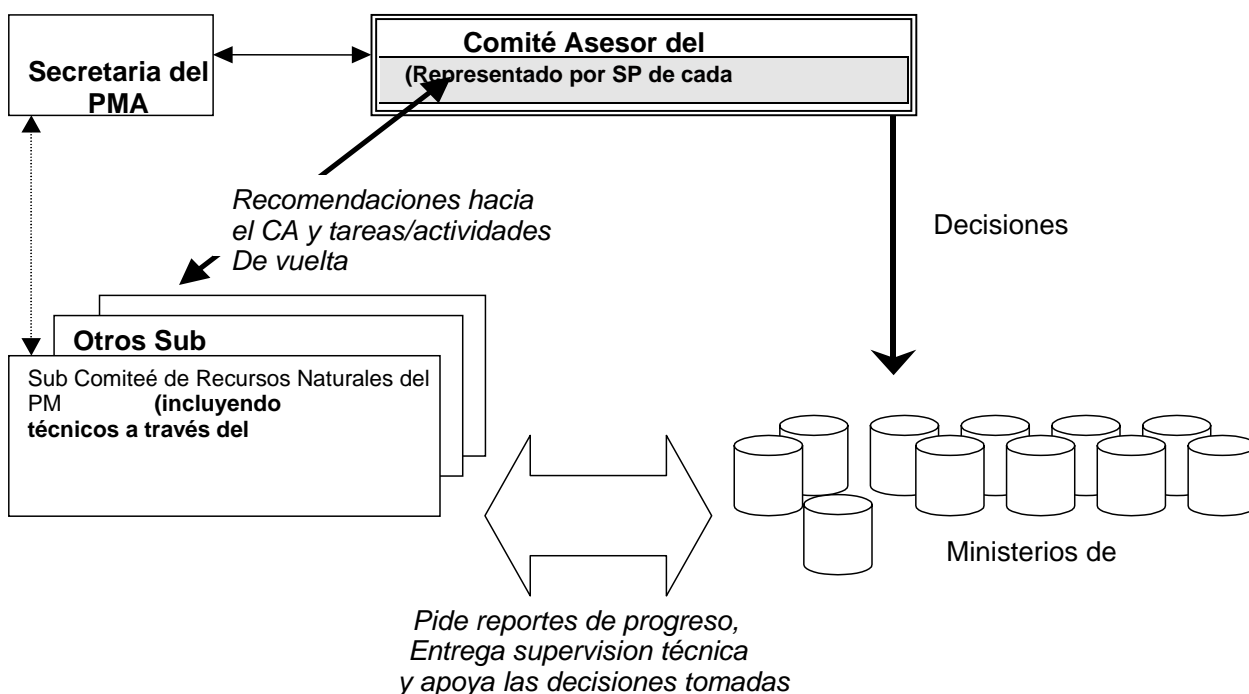
Importancia del medio ambiente y de los sectores de recursos naturales:

Más del 90% de la población depende directa o indirectamente de los productos y servicios del sector
Más del 90% de la energía
Principal contribuidor al Producto Interno Bruto
Principal empleador de la fuerza de trabajo
Fuente de materias primas para las industrias
Seguridad alimentaria
Generación de ingresos

(ii) Plan para la Modernización de la Agricultura y Servicio Consejero de la Agricultura Nacional

Los socios de desarrollo apoyan el PAEP a través de una serie de Créditos de Apoyo para la Reducción de la Pobreza, cada uno de los cuales tiene claros niveles para comparar el desempeño, indicadores de resultados y medidas de política. El PMA guía la implementación del PEAP en el sector privado. Un componente importante del PMA es la reforma de los tradicionales servicios de extensión de la agricultura y el desarrollo de un nuevo servicio consejero del SNAA. Ello requiere que los grupos de agricultores formen y establezcan sus demandas prioritarias para ser apoyadas por el servicio consejero, las que podrían ser logradas a través de la contratación de proveedores de servicios privados usando fondos públicos. Estas audaces reformas buscan incrementar la relevancia y efectividad de los servicios agrícolas en Uganda rural. Sin embargo, más allá de una intención general para apoyar un manejo sustentable de los recursos naturales, se da una escasa atención a la actividad forestal. La Secretaría Coordinadora del Sector Forestal, desarrolló la primeras relaciones con el SNAA, abriendo la puerta para que la actividad forestal fuera aceptada por los profesionales del sector agrícola como uno de los principales componentes de un sistema agrícola holístico (agroforestal) y como una empresa rural por su propio derecho. El personal de la Secretaría, a través de un lobby efectivo sobre la base de esas prácticas, demostraciones y experiencias en terreno, ha ayudado al SNAA a desarrollar una estrategia.

Figura 2. Relación entre el Sub-Comité de Recursos Naturales del PMA y otras instituciones



En esta etapa del proceso de formulación de la política (3 años después), el Comité de Coordinación del Sector Forestal ya cumplió con su propósito— *los clientes internos* estaban satisfechos y aceptando una visión común. La formulación de demandas y la negociación cambió favorablemente hacia los *clientes externos* y el personal de la Secretaría se colocaron a ellos mismos y a sus demandas políticas, en foros de política de más alto perfil, como el sub-comité de MARN del PMA (ver Figura 2). La Secretaría Permanente del Ministerio de Finanzas presidió este comité. Durante la ronda de 2002 sobre escritura de los reportes de progreso anuales y los indicadores del año siguiente, el Banco Mundial se reunió con los subcomités y los grupos de trabajo. La “voz” de la actividad forestal se escuchó fuertemente desde varios ángulos distintos. Tomó más de 3 años de trabajo lograr que la actividad forestal fuera integrada en la matriz de la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial – un logro potencialmente significativo, en el sentido que enfocará anualmente la atención en el sector por parte de los oficiales de alto nivel del gobierno de Uganda y los oficiales del Banco Mundial.

Lecciones del éxito de Uganda

- *La generación y diseminación de información son críticas* – recoger y juntar datos, preparar documentos y notas breves, mostrar el vínculo entre la actividad forestal y la pobreza e incrementar la conciencia sobre valores ambientales y socio económicos (por ejemplo, datos sobre poblaciones viviendo cerca de los bosques, contribuciones de la actividad forestal al empleo o a los requerimientos de energía de los hogares, el valor de la actividad forestal para la protección del suelo)
- *Participación y consultas activas* – con otros sectores y organizaciones (por ejemplo, trayendo a personal de la Unidad de Monitoreo y Análisis de la Pobreza a los grupos de trabajo del PFN; reuniones tácticas con oficiales del Ministerio de Finanzas y del Comité para hacer lobby y explicar los vínculos entre la actividad forestal y la pobreza; generando indicadores relativos a la actividad forestal para las estrategias de reducción de la pobreza). El hacer a las personas más conocedoras de la actividad forestal, las hace ser mejores defensores.
- *Vinculando para influenciar* – comprometerse con el “sombbrero forestal” en otros procesos (por ejemplo, añadiendo preguntas relacionadas con la actividad forestal a las encuestas de hogares regulares de la Oficina de Estadísticas de Uganda; membresía del Grupo de Trabajo

de Medio Ambiente y Sector de Recursos Naturales y otros comités relevantes – PMA (subgrupos de género y RN), el Grupo de Trabajo del MARN del SNAA, el Grupo Asesor del PAEP; posicionar a la actividad forestal dentro de la política –matriz de las DERP). Todo ello previene que la actividad forestal sea marginada y demuestra oportunidades para una influencia positiva y constructiva.

- *Hacer lobby* – Todo ello ha requerido hacer lobby activamente y una clara estrategia de defensa. La estrategia ha usado una variedad de formas y medios de comunicación para influenciar a los procesos que se relacionan con la formulación de políticas y toma de decisiones, especialmente en el Ministerio de Finanzas.

Desafíos enfrentados por Uganda

Las tácticas para influenciar son bastante automáticas, ¿pero es realmente tal fácil? El personal de la Secretaría enfrentó desafíos para hacer que estos enfoques funcionaran en Uganda.

- *Información pobre*: Con frecuencia hubo falta de hechos cuantitativos confiables, haciendo difícil la “comprobación del caso” – los números son especialmente importantes para influenciar las asignaciones de presupuesto. La Revisión del Sector Forestal y el acuerdo general del proceso de PFN ayudó significativamente en aliviar este problema.
- *No ver la madera de los árboles*: Quienes trabajan en el sector forestal típicamente poseen pocos contactos, y muy pocos son buenos para moverse fuera de los círculos forestales. Ello significa que existe poca representación de la actividad forestal en otros círculos. Si quienes trabajan en el sector forestal no entienden por qué ellos deben hablar a otros, es entendible que otros sean lentos para entender el valor que los bosques tienen para ellos.
- *Procesos de “comités” lentos*– Con tan solo un representante forestal en una reunión general intersectorial, toma tiempo el lograr ser escuchado y más aún el convencer y cambiar las perspectivas. Los dramáticos cambios que se necesitan toman tiempo y el llegar a las personas toma más que una sola reunión. Especialmente considerando que la pobre imagen que ha tenido la actividad forestal en los últimos años ha jugado en contra del sector como un todo.
- *Necesidades inmediatas* – Existe una percepción entendible que las necesidades urgentes de la pobreza no pueden ser abordadas por los beneficios económicos de largo plazo del cultivo de árboles, y en consecuencia, la actividad forestal no es útil o prioritaria en el corto plazo.
- *Apoyo Político* – La actividad forestal no es una de las principales prioridad del gobierno, en parte debido a la percepción negativa del desempeño del sector forestal.

Soluciones – Ayudar a todos los que trabajan en la actividad forestal a entender cuáles son los impactos positivos de la actividad de forma tal que puedan promoverlos. Esto aumentará las oportunidades para hacer defensa y lobby.

Soluciones – Combinar mecanismos formales con lobby informal. Maximizando las oportunidades para ejercer influencia.

Soluciones – La Secretaría ha promovido información y evidencias para cambiar estas percepciones.

Acrónimos

AFN Autoridad Forestal Nacional
AIU Autoridad de Inversión de Uganda
ARU Autoridad de Recaudación de Uganda
AVSU Autoridad de Vida Salvaje de Uganda
CCSF Comité de Coordinación del Sector Forestal
DERP Documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
ENB Encuesta Nacional de Biomasa
ENHU Encuesta Nacional de Hogares de Uganda
ERD Estrategia de Reducción de la Pobreza
GL Gobierno Local
MARN Medio Ambiente y Recursos Naturales
MATMA Ministerio de Aguas, Tierras y Medio Ambiente
MFC Manejo Forestal Comunitario
MTCI Ministerio de Turismo, Comercio e Industria
OBC Organización con Base Comunitaria
OEU Oficina de Estadísticas de Uganda
ONG Organización no Gubernamental
PAEP Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza
PEPP Proceso de Evaluación Participativa de la Pobreza
PFN Programa Forestal Nacional
PIB Producto Interno Bruto
PMA Plan para la Modernización de la Agricultura
RDI Revisión de Iniciativas
RF Reserva Forestal
RSF Revisión del Sector Forestal
SNAA Servicio Nacional de Asesoría Agrícola
USD Dólares de Estados Unidos