



# Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Paraguay

---

Programa ONU-REDD

---

14 de febrero de 2017

## AGRADECIMIENTOS

Los evaluadores quisieran agradecer a las personas de distintos sectores e instituciones que generosamente han brindado su apoyo, su tiempo y sus contribuciones a fin de desarrollar esta evaluación. En especial quisieran extender un agradecimiento a la Ingeniera Cecilia Pizzurno, Coordinadora del eje de Cambio Climático y Biodiversidad de la ONG Guyra Paraguay, que nos acompañó en el viaje de campo en la zona de la Reserva para Parque Nacional San Rafael-Tekoha Guasu. (En la foto abajo, Cecilia está atrás de Robert y al lado del Ingeniero Celso, que está de gorra blanca.) Tuvieron la oportunidad de conversar con los pequeños productores de la Colonia Amistad (ver foto), quienes desde hace seis años están recibiendo los beneficios del Proyecto REDD+, con la asesoría de la ONG (sin relación directa con ONU-REDD), y con los técnicos que están trabajando en dicha iniciativa. Conversaron con otras personas también, incluyendo participantes y técnicos del proyecto CBR+ (*Community Based REDD+*, un programa de colaboración ONU-REDD/ Programa de Pequeñas Donaciones – PPD), “Conservando y Restaurando la recarga del Acuífero Guarani, mediante la conservación de bosques y humedales”, y Hans y Cristine Hostettler, fundadores de la Asociación Pro Cordillera San Rafael (Pro Cosara), que nos hospedaron en su lindo retiro en el bosque San Rafael y compartieron muchas informaciones valerosas. A todos están profundamente gratos.



## DESCARGO

Se deja constancia que el análisis, así como las recomendaciones contenidas en este documento sólo representan el análisis y las recomendaciones de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de otros actores o instituciones involucradas en esta evaluación.

---

**TABLA DE CONTENIDO**

Agradecimientos	2
Descargo	2
Siglas	4
Resumen Ejecutivo	5
Parte 1. Introducción	7
El contexto del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD: Paraguay	7
La Evaluación	9
<i>B.1 El propósito de la evaluación</i>	9
<i>B.2 La metodología de la evaluación</i>	9
Parte 2. Principales conclusiones de la evaluación	12
Concepto y pertinencia del PNC	12
<i>A.1 Diseño</i>	12
<i>A.2 Pertinencia</i>	12
Resultados y contribución a los objetivos establecidos	15
<i>B.1 Entrega de los productos</i>	14
<i>B.2 Eficiencia</i>	15
<i>B.3 Eficacia</i>	18
<i>B.4 Asuntos transversales: Género, desarrollo de capacidades, productos normativos</i>	20
<i>B.5 Sostenibilidad y ampliación</i>	21
<i>B.6 Probabilidad de impacto</i>	23
Factores que afectan el desempeño	23
<i>C.1 Gestión y coordinación del Programa</i>	23
<i>C.2 Administración de recursos humanos y financieros</i>	26
<i>C.3 Apoyo y supervisión técnica</i>	27
<i>C.4 Participación e apropiación por parte del gobierno</i>	29
<i>C.5 Monitoreo, notificación y evaluación</i>	31
Parte 3. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	35
Conclusiones	35
Recomendaciones	36
Lecciones Aprendidas	37
Anexos del informe de evaluación	38
I. Términos de Referencia de la Evaluación	39
II. Lista de los documentos estudiados	65
III. Lista de personas entrevistadas durante el proceso de evaluación	66
IV. Matriz de productos finales del programa	68
V. Breve perfil de los miembros del equipo de evaluación	77
VI. Escala de calificación del desempeño del programa	78

## SIGLAS

AP	Acuerdo de Paris
BUR	Biennial Update Report
CBR+	Community Based REDD+ (REDD+ de Base Comunitaria)
CDN	Comité Directivo Nacional
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAPI	Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas
FCPF	Forest Carbon Partnership Fund (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques)
FMAM/GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial / Global Environment Fund
GEI/GHG	Gases de Efecto Invernadero / Greenhouse Gases
ICCA	Territorios y Áreas Conservados por la Comunidad e los Pueblos Indígenas
IGEI	Inventario de Gases de Efecto Invernadero
IFN	Inventario Forestal Nacional
INFONA	Instituto Forestal Nacional
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MRV	Sistema de Medición, Notificación y Verificación
ONG	Organización No Gubernamental
ONU-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de bosques en los países en desarrollo
PAN	Política Ambiental Nacional
PNC	Programa Nacional Conjunto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA	Plan Operativo Anual
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de bosques
SEAM	Secretaría del Ambiente
USCUSS/LULUCF	Uso de Suelo y Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura

## RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Nacional Conjunto de las Naciones Unidas de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (PNC) fue implementado por el Gobierno Nacional de Paraguay desde el año 2011 a través de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y del Instituto Forestal Nacional (INFONA), en forma conjunta con la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI). Contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Programa tuvo tres propósitos originales: las instituciones fortalecidas y capacidades desarrolladas para elaborar la Estrategia Nacional REDD+; capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local; y aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.

Luego de la Revisión de Medio Término realizada en junio de 2014, se efectuaron ajustes en el Marco de Resultados del PNC, incorporando algunas de las recomendaciones del equipo evaluador, en el sentido de eliminar los Resultados 2 y 3, modificando y priorizando el primer resultado y agregando cuatro nuevos resultados que mejor reflejasen el Marco de Varsovia y se adecuasen a la nueva realidad política del país y la necesidad de mayor eficiencia en la ejecución del proyecto.

Las modificaciones posibilitaron un enfoque instrumental que en la práctica se mostró incompatible con la recomendación de los evaluadores en el sentido de trabajar de manera mucho más descentralizada e incorporarse a las políticas nacionales y a la participación de la sociedad civil para empezar un cambio en el modelo de desarrollo establecido en el país.

Componentes importantes fueron creados e instalados: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal y Niveles de Referencia de las Emisiones Forestales; el Sistema de Información sobre Salvaguardas sociales y ambientales está en proceso de construcción. Capacidades de las instituciones centrales fueron fortalecidas.

### RECOMENDACIONES PARA LOS PROGRAMAS NACIONALES:

Optar, individual y colectivamente, por la “tensión creativa” en la búsqueda de impactos anhelados como la limitación del calentamiento global y la prosperidad nacional.<sup>1</sup> La maestría personal por parte de los involucrados es esencial.<sup>2</sup>

Promover diálogo abierto y franco entre los diversos interesados (gobiernos nacional, departamental y local), organizaciones de la sociedad civil, productores, indígenas de las diversas etnias, campesinos y otros pequeños productores rurales, etc., principalmente a través del Consejo de Medio Ambiente (CONAM), que precisa ser retomada dentro de sus atribuciones legales.

Enfocar inicialmente la Región Occidental (el Chaco), confiando las iniciativas en relación a los granos industriales como soja y otros, y a la carne en la Mata Atlántica, en la Región Oriental, principalmente al proyecto Green Commodities. La mayor contribución que REDD+ puede hacer en Paraguay en este primer momento es en el Chaco.

---

<sup>1</sup> “Mastery of creative tension leads to a fundamental shift in our whole posture toward reality. Current reality becomes the ally not the enemy. *An accurate, insightful view of current reality is as important as a clear vision* (Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The art & practice of the Learning Organization*, New York, Currency Doubleday, 1990, p. 155).”

<sup>2</sup> “People with a high level of personal mastery... have learned how to work with forces of change rather than resist those forces. They are deeply inquisitive, committed to continually seeing reality more and more accurately. They feel connected to others and to life itself. Yet they sacrifice none of their uniqueness. They feel as if they are part of a larger creative process, which they can influence but cannot unilaterally control (Senge, op cit., p. 142).”

Promover iniciativas locales REDD+ de pagos por resultados por parte de ONGs nacionales e internacionales y empresas interesadas, en cualquier parte del territorio nacional.

Promover la agropecuaria sostenible que atienda a los mercados locales, ofreciendo alimentos más saludables y preservando los bosques.

Aprovechar los sistemas de información modernos creados mediante ONU-REDD para apoyar la fiscalización y aplicación efectiva de la ley y el ordenamiento territorial.

#### RECOMENDACIONES PARA PROGRAMACIONES FUTURAS:

##### A nivel de diseño:

- REDD+ debe apoyar esfuerzos motivados por la racionalidad económica, el compromiso ecológico (incluso con la salud) y la fiscalización y aplicación de la ley.
- Costos de oportunidad muy desfavorables inviabilizan pagos por resultados cuando la motivación es la pura racionalidad económica.
- Costo oportunidad depende parcialmente, pero no totalmente, del tamaño económico o geográfico del emprendimiento.
- Sean los proyectos realizados en la modalidad de asistencia directa o ejecución nacional, el presupuesto debe ser unificado, administrado por el PNUD.

##### A nivel de implementación:

- La agropecuaria ecológicamente y legalmente correcta merece el apoyo de REDD+ y de otros programas y proyectos. Esto puede ser válido incluso para la ganadería de pastizal.
- Por el costo de oportunidad extremadamente desfavorable de los monocultivos en gran escala de los rubros del complejo soja, principalmente para exportación, su tendencia de expansión difícilmente puede ser contenida solamente por mecanismos de pagos por resultados.
- Por razones de equidad, compromiso ecológico y también racionalidad económica, es válido apoyar a los pequeños productores en sus esfuerzos en el sentido de resistir incursiones y contaminación, proteger los bosques y abastecer las localidades de alimentos saludables.
- Por sus valores culturales y su presencia en los bosques, los pueblos indígenas pueden ser aliados de gran valor. Asimismo, muchas veces lo mismo se aplica a otros campesinos y moradores de los bosques.
- Los “pilares de Varsovia” son importantes, pero no suficientes, en la preparación para REDD+. El diálogo entre los interesados nacionales y locales, y la planificación participativa, continúan siendo esenciales.

## PARTE 1. INTRODUCCIÓN

### EL CONTEXTO DEL PROGRAMA NACIONAL CONJUNTO (PNC) ONU-REDD: PARAGUAY

El Programa Nacional Conjunto de las Naciones Unidas de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (PNC) fue implementado por el Gobierno Nacional del Paraguay a través de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y del Instituto Forestal Nacional (INFONA), en forma conjunta con la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI). Contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El Programa tuvo tres propósitos originales:

Las instituciones fortalecidas y capacidades desarrolladas para elaborar, de manera participativa, la Estrategia Nacional REDD+, integrando criterios sociales y ambientales.

Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local.

Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.

TABLA 1: INFORMACIÓN DEL PROGRAMA EN PARAGUAY

Título del programa	Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Paraguay		
Objetivo del Programa	Asistir al Gobierno de la República del Paraguay para el establecimiento de un programa REDD+ a nivel nacional teniendo en cuenta las directrices de UN-REDD y las directrices de la FAPI que se aplicarán para la implementación en territorios indígenas		
Fecha de Aprobación	Julio de 2011	Fecha de transferencia de fondos	09/08/2011
Fecha de Finalización Original	Junio de 2014	Prolongación sin costo	31 de Julio de 2016
Fecha de Cierre	Diciembre de 2016		31 de diciembre de 2016

#### Objetivo, resultados y productos esperados.

El marco de resultados original del PNC ONU-REDD, pactado en el 2011 definía 3 grandes resultados:

*Resultado 1: Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay.*

Producto 1.1: Plan de Acción para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques (Plan REDD+).

Producto 1.2: Sistema Nacional de Información Forestal (INFONA) y el Sistema de Información Ambiental (SEAM) para medir y evaluar la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación de bosques (Sistema de Medición, Notificación y Verificación – MRV).

Producto 1.3: Sistema nacional de contabilidad de carbono y manejo de datos.

Producto 1.4: Mecanismo de pagos y canalización de los mismos a nivel local.

*Resultado 2: Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local*

Producto 2.1: Proyecto piloto REDD+.

Producto 2.2: Propuestas de proyectos REDD+ diseñados para otras áreas boscosas.

*Resultado 3: Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades*

---

*dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.*

Producto 3.1 Campaña nacional REDD+.

Producto 3.2: Capacitación y consulta sobre REDD+ con Pueblos Indígenas.

Producto 3.3 Capacitación y consulta sobre REDD+ con pequeños, medianos y grandes productores, y otros actores.

Luego de la Revisión de Medio Término realizada en junio de 2014, se efectuaron ajustes en el Marco de Resultados del PNC, incorporando las recomendaciones del equipo evaluador para una mejor implementación del Programa, así como los arreglos necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos previstos. Los resultados de la revisión dieron como resultado un nuevo marco de resultados, definido de la siguiente manera. La evaluación final solo se enfocará al nuevo marco de resultados modificado en el 2014 el cual posee los siguientes resultados:

*Resultado 1. Capacidades de las Instituciones fortalecidas para implementar la fase de preparación de REDD+.*

Producto 1.1. Plan de Acción para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques (Plan REDD+).

Producto 1.2. Plan de comunicación y capacitación implementado.

Producto 1.3. Mecanismo de participación, consulta y consentimiento.

Producto 1.4. Capacidades de coordinación institucional y diálogo de político fortalecidas.

Producto 1.5. Paraguay posicionado a nivel internacional para agilizar la movilización de fondos REDD+.

*Resultado 2. Primera versión de la “Estrategia Nacional REDD+” elaborada de manera participativa que integra criterios sociales y ambientales.*

Producto 2.1. Análisis detallado de las causas de la deforestación consensuado.

Producto 2.2. Opciones para reducción de la deforestación evaluadas y priorizadas, con énfasis en sus dimensiones sociales, ambientales, económicas y políticas.

Producto 2.3. Opciones para reducción de la deforestación consensuadas en la Estrategia Nacional REDD+.

Producto 2.4. Ajustes al marco institucional, legal y metodológico definidos.

Producto 2.5. Mecanismo nacional para manejo transparente de fondos REDD+ diseñado.

*Resultado 3. Sistema Nacional de Monitoreo Forestal diseñado y operativo.*

Producto 3.1. Inventario Forestal Nacional (que incluye contenido de carbono) implementado.

Producto 3.2. Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre diseñado e implementado.

Producto 3.3. Inventario de GEI en el sector LULUCF diseñado e implementado.

Producto 3.4. Arreglos inter-institucional para la implementación del Sistema de Monitoreo Forestal diseñados y acordados (SEAM – INFONA).

Producto 3.5. Componente informático para la implementación del SNIF operativo.

Producto 3.6. Sistema Nacional de Información Ambiental diseñado, acordado e implementado para Inventario de GEI sector AFOLU y Arreglos institucionales para la implementación del Sistema de Monitoreo Forestal diseñados y acordados inter-institucionalmente.

*Resultado 4. Niveles de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal analizados y acordados.*

Producto 4.1. Datos históricos de actividad (Cambio de uso del suelo) disponibles y validados.

Producto 4.2. Análisis de las circunstancias nacionales y su impacto sobre los niveles históricos validados.

Producto 4.3. Propuesta de Niveles de Referencias acordada y validada.

*Resultado 5. Sistema de información sobre Salvaguardas sociales y ambientales.*

Producto 5.1. Salvaguardas sociales y ambientales identificadas y acordadas.

Producto 5.2. Diseño del sistema de información sobre Salvaguardas.



La cantidad total transferida al Programa Nacional ONU-REDD de Paraguay es de US\$ 4.720.001, como se muestra en la Tabla 2:

**TABLA 2: FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA ONU-REDD+ Paraguay (US\$)**

Organización de la ONU	Presupuesto de Programa aprobado	Cantidad transferida
FAO	2,046,729	2,046,729
PNUD	1,392,524	1,392,524
PNUMA	971,963	971,963
Costos indirectos de apoyo (7 %)	308,785	308,785
Total	4,720,001	4,720,001

## LA EVALUACIÓN

### PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

El propósito de la evaluación del PNC ONU-REDD de Paraguay es valorar: (i) el desempeño del programa en términos de relevancia, eficacia (productos y resultados) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación/escalamiento de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del Programa.

La evaluación tiene los siguientes objetivos:

Proporcionar evidencia de los resultados para satisfacer los requisitos de rendición de cuentas;

Evaluar el grado de preparación para REDD+ en Paraguay, las brechas y los desafíos que se deben abordar para lograr la preparación para REDD+ y la posible función del Programa ONU-REDD en el proceso futuro de REDD+ en el país;

Promover el aprendizaje, la retroalimentación y el intercambio de conocimientos a través de los resultados y las lecciones aprendidas entre las organizaciones participantes de la ONU y los demás socios. La evaluación identificará las lecciones de pertinencia operativa y técnica para la formulación y aplicación futura de actividades de ONU-REDD, y para el Programa ONU-REDD en general.

La evaluación fue implementada entre el 04 de noviembre de 2016 y 31 de enero de 2017.

*Los destinatarios principales de la evaluación fueron el Gobierno de la República del Paraguay, las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas del Programa ONU-REDD y los asociados que participan en el Comité Directivo del PNC. Los destinatarios secundarios de la evaluación serán la Junta Ejecutiva de ONU-REDD y las partes interesadas en REDD+ a escala nacional. La evaluación también se pondrá a disposición del público a través del sitio web del Programa ONU-REDD ([www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)).*

### METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Programa Nacional de ONU-REDD se adhirió a las Normas y Estándares del *United Nations Development Group* (UNDG), así como a las directrices y manuales relevantes para este tipo de ejercicio. Asimismo, la evaluación desarrolló un contacto directo y fluido con el Programa Nacional Conjunto ONU-REDD.

La evaluación del Programa utilizó el marco de resultados del Documento de Programa Conjunto Nacional, de 19 de junio de 2011, y el marco de resultados pos Revisión de Medio Término, que proporciona indicadores de cumplimiento para la implementación del PNC, junto con los medios de verificación correspondientes, como guía para este proceso, y los Informes Anuales de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. El Informe de Medio Término también fue ampliamente consultado como guía.

Fue aplicada la RoTI (*Review of Outcomes to Impacts*), del Fondo Mundial para el Ambiente (GEF), un método de evaluación de proyectos desarrollado por la Oficina de Evaluación del GEF. La RoTI usa un abordaje de Teoría de Cambio (ToC) para evaluar el desempeño general de los proyectos. Se propone, mediante un análisis en profundidad de la documentación del proyecto (junto, siempre que posible, con la coleta de datos en el local), ayudar a los evaluadores a identificar, y entonces evaluar, las cadenas de resultados de los componentes, guiando el desempeño del proyecto y, finalmente, contribuyendo para el alcance de sus impactos pretendidos. Usando el software *DoView*, los evaluadores montaron y proyectaron una Teoría de Cambio provisoria. En seguida, esa teoría fue presentada y comentada en la reunión inicial en la ONU.

Parece que existen dos hipótesis fundamentales de REDD+:

1. Las personas toman sus decisiones para maximizar su retorno financiero, calculando el costo-beneficio. Si los beneficios de la conservación son mayores que sus costos, la practicarán, preservando o reponiendo los bosques. Los pagos por resultados pueden hacer con que la ecuación se torne favorable a la conservación, cuando (ingresos + pagos) con conservación > ingresos sin conservación.
2. Los indígenas tienden a naturalmente tener mayor disposición para la conservación.

¿Estas dos tesis son válidas y coherentes? (criterio Relevancia).

Por la lógica y por la experiencia, ¿es probable que su aplicación en Paraguay promueva el alcance de los impactos deseados?

¿Las dos tesis son compatibles? Si los indígenas son conservacionistas naturales, ¿dejan de ser calculistas (“racionales”), gobernados por la primera tesis? ¿Los pagos por resultados tienden a viciarlos, tornándolos más calculistas? Cuando un día terminen los pagos, ¿comenzarán a desconsiderar la conservación de la naturaleza? ¿Hasta qué punto estas trayectorias son compatibles con la meta de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en Paraguay?

Para evaluar las tesis del proyecto y proponer una teoría *óptima* de programa, será preciso recurrir a la ciencia. Donaldson (2007, pág. 9) presenta la siguiente definición: “La Ciencia de Evaluación Impulsada por las Teorías de Programa es el uso sistemático de conocimiento substantivo sobre el fenómeno que está siendo investigado y de métodos científicos para mejorar; producir conocimiento y retroalimentación al respecto de; y determinar el mérito, valor y significancia de los objetos de evaluación, tales como los programas sociales, educacionales, sanitarios, comunitarios y organizacionales [y, agregaríamos, ambientales]. ¿Cuál sería la teoría óptima para REDD+ y otros programas semejantes? Para responder esta pregunta, es necesario recurrir a la literatura especializada.

Costa (2011) llama el paradigma agroforestal, con dominancia o fuerte presencia de extracción de productos no madereros, de “Trayectoria Campesina T2”, que preserva, en algún nivel, la naturaleza originaria. Para Costa, la sostenibilidad “requiere fortalecer las trayectorias “Campesina T1” (con predominancia de culturas permanentes y producción de leche) y “Campesina T2”. Asimismo, identifica las trayectorias “Campesina T3” (ganadería de corte) y “Patronal T4” (también ganadería de corte). ¿En Paraguay, cuáles de estas trayectorias pueden favorecer la lucha contra el cambio climático?

Son definidos tres niveles de resultados: productos, efectos e impactos. En el campo y en el análisis de datos, se buscó relacionar los hallazgos a la ToC esbozada y revelar la lógica *real* del programa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “El objetivo último de la presente Convención [CMNUCC] y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.” Los elementos e inversiones

A continuación, presentamos las definiciones ofrecidas por el GEF.

**Impacto:** “Un cambio fundamental y duradero en la condición de las personas y su ambiente que resulta del proyecto”.

**Efectos (*outcomes*):** “Los efectos conductuales?? o *sistémicos* para los cuales el proyecto contribuye, y que son destinados a ayudar a alcanzar los impactos del proyecto”.

**Productos (*outputs*):** “Los bienes y servicios que el proyecto debe entregar para alcanzar los efectos del proyecto. La entrega de los productos está bajo el control directo del proyecto”.

En suma, la hipótesis de investigación a ser testada es que la implementación de REDD+ creará un incentivo para los países en vías de desarrollo, como Paraguay, proteger sus recursos forestales, manejándolos mejor y usándolos con mayor sabiduría. Esto contribuirá para la lucha global contra el cambio climático.

La evaluación final del Programa Nacional ONU-REDD Paraguay usó varias metodologías de evaluación. A través de la combinación de métodos utilizados, se buscó la validación y triangulación entre los distintos niveles y tipos de fuentes de información y métodos de recolección de información, para así garantizar la validez de los hallazgos que dan origen a los componentes analíticos de esta evaluación, así como las conclusiones y recomendaciones.

Los métodos e instrumentos metodológicos utilizados en el proceso de evaluación son los siguientes:

**Análisis documental:** El análisis documental constó de análisis de documentos del PNC ONU-REDD en Paraguay y otras publicaciones diversas, inclusive documentos de trabajo, documentos generados en apoyo al Gobierno, publicaciones de investigación y de difusión, plataformas de información y páginas Web. La lista de documentos consultados se encuentra en el anexo.

**Entrevistas semiestructuradas a referentes clave durante la misión.** Se desarrollaron entrevistas con informantes y participantes clave, actores interesados y contrapartes (*stakeholders*).

La misión en campo tomó lugar entre el 04 y el 17 de diciembre de 2016. Posteriormente, el consultor nacional hizo algunas otras entrevistas.

---

realizadas en el programa responden a la lógica de crear las condiciones dadas en la CMNUCC para que un país pueda acceder a pagos por resultados, si hay desempeño en reducción de emisiones.

## PARTE 2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

### CONCEPTO Y PERTINENCIA DEL PNC

#### DISEÑO

Paraguay optó por elaborar su Plan REDD+ para todo el territorio nacional, y no por región sub nacional, a pesar de las grandes diferencias entre las regiones Oriental y Occidental del país comprobadas a través del PNC ONU REDD. La gran deforestación del Oriente comenzó en los años 40, mientras que en el Chaco el fenómeno es más reciente: “La región Occidental o Chaco entre tanto ha sufrido una reducción de 7% de su superficie boscosa o 1.15 millones de hectáreas entre las décadas de 1990 y 2000, factores que han aumentado la condición de Paraguay como país vulnerable a los efectos adversos del Cambio Climático”.

La Ley n° 2524/2004, de Deforestación Cero, se aplica solamente a la Región Oriental. Consecuentemente, en dicha región el pago por resultados, como también la Compensación por Servicios Ambientales (Ley n° 3001/2006), parte del supuesto de que será necesario recompensar a los productores por cumplir sus obligaciones legales. Un punto débil en la estrategia es la falta de gobernanza forestal eficaz, que es un pre requisito para la implementación de REDD+.

Partiendo del supuesto de que será necesario que el productor obtenga ventajas, el costo de oportunidad de dejar el bosque en pie tendría que ser menor que la compensación. Según una investigación encomendada por el proyecto (Labbate, Ruíz, Mariscal y Martino, 2016), el costo de oportunidad para una finca-sojera en el sur-este (US\$/tCO<sub>2</sub>e) sería de US\$12,50; mientras que, para una finca de ganadería en el Chaco, sería de \$3,09 a \$3,11. Considerando un pago por resultados de US\$ 5 por hectárea, sería ventajoso en esta última región, pero no en la Oriental (por lo menos en las áreas donde prevalece el cultivo de los rubros del complejo soja).<sup>4</sup>

Estas consideraciones, y el hecho de que 64% de las emisiones de GEI en el país se derivan del sector ganadero (principalmente en el Chaco), ofrecen sustento a la alternativa de iniciar REDD+ en un proyecto sub nacional en la Región Occidental.

Al mismo tiempo, el desarrollo del Sistema de Información Forestal y del Sistema de Información de Salvaguardas para todo el territorio nacional es, sin duda, de gran valor. El diseño del PNC ONU REDD y de todos sus productos fue adecuado para levantar toda la información referida al Marco de Varsovia, y por lo tanto ayudar al país a estar preparado para la toma de decisiones posteriores.

#### PERTINENCIA

Se puede decir que la pertinencia se refiere a la medida en que el Programa Nacional Conjunto y sus resultados y productos previstos son coherentes con las políticas y prioridades nacionales. En ese sentido, se puede afirmar que hay una estrecha concordancia con los objetivos de desarrollo del país. El Plan Nacional de Desarrollo habla explícitamente de la reducción de la deforestación, del cuidado de los ecosistemas, del aumento en 60% del consumo de energías renovables, de la disminución en 20% la utilización de combustibles fósiles. Conforme a todo esto, el Programa se encuentra alineado con los enunciados de este máximo exponente de las políticas públicas. Además se debe evaluar en qué medida el Programa contribuye con la creación de condiciones para la futura implementación de REDD+, según establecido en el Marco de Varsovia para REDD+ de la CMNUCC. De todas formas, es necesario reconocer que el rediseño de este PN (después de la revisión de medio término) se hizo cuando todavía no estaba consolidado el marco de Varsovia para REDD+.

Las instituciones fortalecidas y personas capacitadas para usar las herramientas desarrolladas y los informes

---

<sup>4</sup> La obtención de este tipo de cifras y estudios que indican hacia donde deberían direccionarse los esfuerzos para eventualmente obtener pagos por resultado se deben al ONU REDD.

publicados serán relevantes para REDD+ en la medida en que contribuyan efectivamente para promover cambios positivos y mejorar la situación ambiental, social y económica a niveles local, nacional y global.

Entre otras cosas, la relevancia de cada elemento es condicionada por el grado de puntualidad y oportunidad con que es suministrado. Los siguientes hechos y recomendaciones encontrados en publicaciones de ONU-REDD, todas de 2016, tienen la capacidad de ser muy relevantes, en tanto que sean bien aprovechados después del cierre del proyecto en diciembre de 2016:

Lo que le falta al Paraguay son dos elementos claves para ser competitivo en la captación de estos recursos:

En primer lugar, ser capaz de diseñar, desarrollar e implementar propuestas atractivas de actividades REDD+, apostando firmemente por un desarrollo sostenible, bajo en carbono en lo que a usos del suelo se refiere (sobre todo en la región occidental, donde más potencial de actividades REDD+ existe); y

En segundo lugar, ser capaz de involucrar al sector privado - que posee más del 90% de la tierra - en el diseño e implementación de actividades REDD+ sobre el terreno. Sin un compromiso de los sectores financiero y, sobre todo, productivo, asociados a los usos de la tierra, no será posible acceder a cantidades significativas de fondos REDD+ por parte del Paraguay.<sup>5</sup>

En definitiva, el Paraguay se encuentra en una encrucijada. Ha planteado objetivos ambiciosos de mitigación del cambio climático en su CDN [Comité Directivo Nacional], lo que en conjunto con los elevados niveles de deforestación que experimenta el país, ofrecen una muy interesante oportunidad para aprovechar los flujos internacionales de financiación que existen en la actualidad y que tienden a incrementarse en el futuro, a medida que la problemática del cambio climático se agrave y el mecanismo REDD+ resultante del AP [Acuerdo de París] defina las reglas de juego en los próximos cinco años. Pero para que ello sea factible, es necesario superar previamente un amplio abanico de debilidades institucionales y técnicas y, si se quiere llamar la atención, optar por una visión ambiciosa enfocada a beneficios a largo plazo donde el país puede tener una mayor ventaja comparativa: el Chaco.<sup>6</sup>

En el caso que ocupa a este documento (Actores Sociopolíticos Alrededor de la Iniciativa REDD+ en Paraguay), las instituciones estratégicas son:

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) [e 4 más, incluyendo SEAM e INFONA, a nivel nacional];
- La Comisión Nacional de los Recursos Naturales [poder legislativo];
- Las gobernaciones y municipalidades;
- Las cooperativas y sus federaciones;
- El sector privado liderado por la Unión de Gremios de la Producción (UGP);
- Las organizaciones campesinas;
- Las organizaciones de los pueblos originarios.

“...[P]ara el Ministerio de Agricultura y la SEAM está fuera de discusión el proceso de expansión de la soja (que otros actores dicen que alcanzó sus límites, incluyendo empresarios) y de la ganadería extensiva en el Chaco” (Nassar, 2016).

---

<sup>5</sup> Puede inferirse que a través del PNC ONU REDD y su proceso preparatorio se concluyó fehacientemente, a través del levantamiento de información clave, que el sector privado tiene un rol preponderante en el diseño e implementación de actividades REDD sobre el terreno, y que cualquier fase/trabajo futuro debe necesariamente incluir a los sectores financieros y NDC (Nationally Determined Contributions, o compromisos de reducción de emisiones que los países hicieron como parte del Acuerdo de París).

<sup>6</sup> Puede inferirse que a través del PNC ONU REDD se identificaron las debilidades institucionales y técnicas, como establecido en el plan de trabajo del proyecto.

La pertinencia del concepto de pagos por resultados vía REDD+ depende en gran medida del posicionamiento en relación a la extensión de las grandes plantaciones de soja y pastizales y del involucramiento del sector privado.

Como vimos en relación al diseño del proyecto, hay dudas en relación a la relevancia de la estrategia para el cultivo de soja, principalmente en áreas de la Región Oriental. La experiencia de un proyecto REDD+ en San Rafael – Itapúa muestra que el pago por resultados a pequeños productores fortalece su resistencia a la incursión de las grandes plantaciones de rubros industriales como la soja, incluso porque facilita la adquisición del título de la tierra.

Existe el proyecto *Green Commodities* (Paisaje de Producción Verde), de la Secretaría del Ambiente (SEAM), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF). Su objetivo es proteger la biodiversidad y las funciones de la eco-región del Bosque Atlántico del Alto Paraná frente a las amenazas existentes y emergentes de las prácticas de producción multisectorial, convirtiéndose en modelo a ser replicado a lo largo de las eco-regiones del país. Procura trabajar con los grandes productores de la región, pero sin el pago por resultados y sin ninguna relación directa con ONU-REDD o REDD+. <sup>7</sup>

Actualmente se procuran concentrar acciones del Proyecto Proeza, en este momento en negociación con el Fondo Verde Clima, en zonas de tradición forestal (principalmente en la Región Oriental) con concentraciones de familias en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. La información generada en el marco del ONU-REDD ha servido mucho para la formulación del proyecto, que incluye el concepto de transferencias monetarias condicionadas, asociadas a la reforestación.

El programa, “Apoyo a REDD+ de Base Comunitaria” (CBR+), una iniciativa conjunta del Programa ONU-REDD y del Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD-FNAM), actualmente apoya 13 pequeños proyectos con organizaciones campesinas, comunidades indígenas y organismos no gubernamentales, 12 de los cuales en la Región Oriental. El proyecto CBR+ en Itapúa, que fue visitado por los evaluadores, no menciona el principio de pagos por resultados, debido a la reputación negativa entre los campesinos del Programa de Compensación por Servicios Ambientales, del gobierno nacional; enfoca principalmente el desarrollo de pequeñas áreas en las propiedades para la plantación de semillas para reforestación. <sup>8</sup>

De la manera como están estructurados hoy, REDD+ y el concepto de pagos por resultados carecen de relevancia en relación a la cuestión mayor de las grandes plantaciones de soja, principalmente para exportación. Por otro lado, la información generada a través del PNC ONU REDD permite identificar la relevancia de REDD para la ganadería.

¿REDD+ puede ser relevante para la ganadería, principalmente en el Chaco? Como observa Nassar (2016), en relación al proceso de expansión de soja y ganadería, “Otros sectores podrían excluirse del diálogo si no es posible realizar una lectura crítica de ese proceso (ONG, indígenas y campesinos)”.

Se podría preguntar, ¿La supuesta culpabilidad de la ganadería la descalifica de la inclusión en un programa de reducción de emisiones? Según la FAO, el sector global de ganado contribuye cerca de 14,5% de las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (estima 7,1 giga toneladas de CO<sub>2</sub>-eq por año para el período de referencia de 2005). La producción anual de carne bovina y leche responde por 41% y 20% de

---

<sup>7</sup> Actualmente algunos actores han hecho ya los vínculos del caso. Se espera consolidar estos vínculos en el diseño final de la EN/PA REDD+, así como en su implementación. En la práctica, el proyecto PPV implementa algunas de las llamadas PAMs (políticas y medidas de REDD+).

<sup>8</sup> La iniciativa CBR+ no tiene como objetivo final y único instalar el pago por resultados, sino que son variados sus objetivos incluyendo conocimiento sobre cambio climático y redd, reducción de emisiones a través de proyectos de reforestación, etc.



las emisiones del sector, respectivamente.<sup>9</sup> Entretanto, la fuente principal de emisiones es la producción y procesamiento de pienso (suplemento alimenticio), que corresponden por 45% de estas emisiones. El CO<sub>2</sub> liberado debido a la expansión de pastizales (CUS) para carne bovina responde por 14,8%; para lácteos, es despreciable. Por lo tanto, la contribución indirecta del cultivo de soja, principalmente para la suplementación alimenticia del ganado en confinamiento en otros países, puede ser un villano peor que la cría de ganado de pastizal.

Otras dos publicaciones relacionadas a la cuestión, también de 2016, enfocan el dilema de la producción de alimentos para el consumo nacional versus exportación:

Al mismo tiempo que la producción de soja y carne orientada a la exportación aumenta, las expectativas de producción de la agricultura familiar campesina, basada en la diversidad de cultivos, disminuyen. Esto repercute negativamente sobre la disponibilidad de recursos para la producción de alimentos, teniendo en cuenta que las unidades de agricultura familiar campesina son el eslabón fundamental en la producción de alimentos para consumo humano a nivel país (WWF, 2016).

Por lo tanto, es preciso cambiar la manera en que los suelos y recursos productivos están siendo usados en Paraguay. Forzosamente, esto implica la recuperación de la tierra y de los sistemas tradicionales de manejo, con miras a gestionar la tierra juiciosamente en beneficio de toda la población, distribuyendo los recursos productivos con equidad. Los suelos fértiles de Paraguay pueden todavía producir productos superavitarios para exportación (Global Forest Coalition, 2016).

El MANUD (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) incluye entre sus objetivos que el volumen de producción de alimentos por la agricultura familiar debe crecer tres veces hasta el año 2019 (ver más abajo). Por lo tanto, los signatarios (la ONU y el Gobierno) reconocen la importancia de la agricultura familiar para la alimentación paraguaya. Sin duda, REDD+ puede ser de gran relevancia para el logro de este objetivo y para las preocupaciones resaltadas en las dos publicaciones arriba, sin hablar de los indudables beneficios para la salud. La propia carne bovina paraguaya, casi toda de pastizal, ofrece varios beneficios para la salud y el ambiente, incluso como sumidero de carbono. Esto no ocurre con la cría en confinamiento. Cada vez más, la carne de pastizal tendrá un nicho importante en los mercados globales.

## RESULTADOS Y CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS

### ENTREGA DE LOS PRODUCTOS

Contribuyendo al Efecto (Resultado) 1, hubo 3 *outputs*, o productos en el sentido de bienes y servicios,<sup>10</sup> que serían entregados: planes de trabajo y de adquisiciones; informes periódicos; apoyos técnicos gestionados para la preparación a REDD+. En relación al plan de comunicación y capacitación que sería implementado, el Marco de Resultados Post RMC determinó que “Se definirá al momento de preparación del POA en Julio 2014”. Fue aprobado en el 2015. No se llegó a implementar en su totalidad, pero si en los reportes hay

---

<sup>9</sup> La fermentación entérica es un factor de relevancia creciente en América Latina y el Caribe: “The livestock population in LAC is mostly beef and dairy cattle. The abundance of ruminants in the region results in large methane emissions, mostly from enteric fermentation. With a growing livestock population, these emissions from enteric fermentation increased significantly and linearly at a rate of 448 gigagrams methane per year in 2000-2010, resulting in a 19 per cent increase in emissions. The share of these emissions in the total global emissions from the same source and period also showed a significant and fairly linear trend: emissions in 2010 were 7.3 per cent higher than in 2000” (United Nations Environment Programme, 2016).

<sup>10</sup> “Productos” como “Plan de comunicación y capacitación implementado”; “Mecanismo de participación, consulta y consentimiento”; “Capacidades de coordinación institucional y diálogo de político fortalecidas” y “Paraguay posicionado a nivel internacional para agilizar la movilización de fondos REDD+” no son bienes y servicios que podrían ser entregados, sino realizaciones de fortalecimiento organizacionales esperadas.

mención de las acciones vinculadas a comunicación y capacitación.

Contribuyendo al Efecto nº 2, habría 13 outputs: informes técnicos completados y consensuados; talleres de presentación de informes técnicos; reporte de costos de oportunidad; reporte con identificación de beneficios múltiples; reporte de análisis participativo de áreas prioritarias para REDD+; opciones priorizadas, tomando en cuenta sus dimensiones sociales, ambientales, políticas y económicas; talleres organizados; opciones consensuadas; documento de estrategia y plan de acción desarrollado y aprobado por Comité Político del PNC; propuesta de marco legal para implementación de REDD+ aprobada por Comité Directivo del PNC; reporte con identificación de modalidades que faciliten financiamiento privado de REDD+; diseño de mecanismo financiero y de distribución de beneficios para la implementación de REDD+; reporte con identificación de opciones de política que generen demanda por unidades de reducción de emisiones de REDD+. Faltó tiempo o estrategias para llegar a consensos al respecto antes del cierre del Programa.

Al Efecto 3, 10 outputs: factores de emisión estimados para las eco-regiones definidas en la metodología del IFN; unidades de muestreo relevadas; metodología revisada y validada; mapas disponibles para los años de referencia de uso de la tierra; metodología de detección de cambios de uso de la tierra; matriz de cambio de uso de la tierra validado; tabla de reporte de GEI sector LULUCF para circa 2010; manual de procedimiento; componente informático del SNIF implementado; SEAM con módulo LULUCF en funcionamiento; protocolo de intercambio de información entre SEAM e INFONA.

Efecto 4, 4 outputs: mapas de cambio de uso forestal; documentos de análisis; talleres de socialización y validación; metodología documentada para los talleres de socialización y validación.

Al Efecto 5, 3 outputs: “Interpretación nacional” de las salvaguardas de Cancún; propuesta de modalidad de aplicación de salvaguardas de Cancún en un programa REDD+ Paraguay; propuesta de SIS consensuada para discusión en proceso de Estrategia Nacional y Plan de Acción.

## EFICIENCIA

La eficiencia se analiza al valorar si los insumos o recursos utilizados (como los fondos, la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados de forma económica. Aquí evaluamos la eficiencia en términos de los fondos destinados para producir bienes y servicios (*outputs*) destinados a resultar en efectos (*outcomes*).

Para cada uno de los efectos fueron presentados, en el Informe Anual 2015, varios “Productos” y respectivos “Indicadores de producto”. Los evaluadores prefirieron separar aquellos “indicadores” que se encuadran bien en la definición de “bienes y servicios producidos y puestos a la disposición” y considerarlos los *outputs*. En el Informe Anual, fueron especificados cinco efectos:

1. Capacidades de las Instituciones fortalecidas para implementar la fase de preparación de REDD+;
2. Primera versión de la “Estrategia Nacional REDD+” elaborada de manera participativa que integra criterios sociales y ambientales;
3. Sistema Nacional de Monitoreo Forestal diseñado y operativo;
4. Niveles de referencias de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal analizados y acordados;
5. Sistema de información sobre salvaguardas sociales y ambientales.

Contribuyendo al Efecto 1, hubo 3 *outputs*: planes de trabajo y de adquisiciones; informes periódicos; apoyos técnicos gestionados para la preparación a REDD+. Los gastos totales fueron de US\$ 2.862.123, o sea, 55,9% del total de gastos directos. Los gastos en este componente fueron de US\$ 1.530.484 en la primera etapa, y US\$ 1.331.639 en la segunda.

Todos los otros gastos directos ocurrieron en la segunda etapa.



Contribuyendo al Efecto 2, habría 13 outputs: informes técnicos completados y consensuados; talleres de presentación de informes técnicos; reporte de costos de oportunidad; reporte con identificación de beneficios múltiples; reporte de análisis participativo de áreas prioritarias para REDD+; opciones priorizadas, tomando en cuenta sus dimensiones sociales, ambientales, políticas y económicas; talleres organizados; opciones consensuadas; documento de estrategia y plan de acción desarrollado y aprobado por Comité Político del PNC; propuesta de marco legal para implementación de REDD+ aprobado por Comité Directivo del PNC; reporte con identificación de modalidades que faciliten financiamiento privado de REDD+; diseño de mecanismo financiero y de distribución de beneficios para la implementación de REDD+; reporte con identificación de opciones de política que generen demanda por unidades de reducción de emisiones de REDD+. A pesar del grande número de productos relacionados al Efecto 2, los gastos fueron de solamente US\$ 202.920, o sea, 4,0% del total de gastos directos. El mecanismo nacional para manejo transparente de fondos REDD+ (producto 2.5) todavía no fue diseñado. El borrador de la Estrategia Nacional Bosques para el Crecimiento Sostenible (ENBCS) fue divulgado con la fecha de diciembre de 2016.

Contribuyendo al Efecto 3, hubo 10 outputs: factores de emisión estimados para las eco-regiones definidas en la metodología del IFN; unidades de muestreo relevadas; metodología revisada y validada; mapas disponibles para los años de referencia de uso de la tierra; metodología de detección de cambios de uso de la tierra; matriz de cambio de uso de la tierra validado; tabla de reporte de GEI sector LULUCF para circa 2010; manual de procedimiento; componente informático del SNIF implementado; SEAM con módulo LULUCF en funcionamiento; protocolo de intercambio de información entre SEAM e INFONA. Los gastos totales fueron de US\$ 1.906.330,00, o sea, 37,2% del total de gastos directos.

Contribuyendo al Efecto 4, habría 4 outputs: mapas de cambio de uso forestal; documentos de análisis; talleres de socialización y validación; metodología documentada para los talleres de socialización y validación. Los gastos fueron de US\$ 132.695,00, o sea, 2,6% de los gastos totales. Faltaron los talleres, pero se realizaron análisis de las circunstancias nacionales.

Contribuyendo al Efecto 5, habría 3 outputs: “Interpretación nacional” de las salvaguardas de Cancún; propuesta de modalidad de aplicación de salvaguardas de Cancún en un programa REDD+ Paraguay; propuesta de SIS consensuada para discusión en proceso de Estrategia Nacional y Plan de Acción. Los gastos fueron de US\$ 19.624,00, o sea, apenas 0,4% del total de gastos directos. Hubo efectivamente talleres de interpretación y socialización, pero no se puede afirmar que una propuesta haya sido consensuada.

El desarrollo de capacidades/fortalecimiento institucional correspondió a 55,9% de los gastos, al paso que el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal respondió por 37,2%; análisis y consultas sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal, y el desarrollo de la primera versión de la “Estrategia Nacional REDD+”, costaron los 6,9% restantes.

Con apenas un técnico interno cualificado, y sin recursos para comprar un software de georreferenciamento libre, el INFONA desarrolló un sistema de diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal considerado tan bueno que el país ya ha prestado asistencia a varios otros países – un excelente ejemplo de eficiencia.

El área de salvaguardas era del interés especial de la FAPI, que representa a 12 de las 60 asociaciones indígenas del país. Considerando la importancia que el programa REDD+ atribuye a los indígenas, y el hecho que casi 2 millones de hectáreas están en las manos de ellos, hay buenos argumentos en favor del destaque dado a ese segmento. Por otro lado, no es correcto identificar la FAPI con la propia sociedad civil, como parece hacer la Revisión de Medio Término; los indígenas corresponden a apenas 1,9% de la población paraguaya.

Todo indica que hubo pocos gastos por parte del proyecto PNUD para promover la participación de los otros actores relevantes mencionados. Después de algunas dificultades iniciales, prácticamente no hubo más esfuerzos para contactar los grupos campesinos. Hoy, hay un proyecto sucesor del proyecto de preparación

para la REDD+, CBR+, que trabaja con campesinos e indígenas (ver más arriba).

Conforme a la meta del Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y la Organización de las Naciones Unidas, 2015-2019 (República del Paraguay, Organización de las Naciones Unidas, 2014, meta 2.1.2, indicador 1), el volumen de producción de alimentos por la agricultura familiar campesina debe crecer tres veces a partir de 2008, hasta llegar a 19.000 toneladas en el año 2019. Es un desafío muy grande, considerando que “se ha encontrado una marcada disminución del número de fincas de agricultura familiar y un aumento de las fincas de Medianos y Grandes Productores (MGP)” (WWF, 2016, pág. 10). El ONU-REDD, cuya finalidad precípua es apoyar a los países en desarrollo a mejorar su capacidad de reducir emisiones y participar en futuros mecanismos de REDD, contribuyó muy poco a ese objetivo.

## EFICACIA

La eficacia se evalúa analizando el grado en que se han alcanzado los resultados previstos del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD en Paraguay.

El marco de resultados original del PNC ONU-REDD, pactado en el 2011 definía 3 grandes resultados.

Luego de la Revisión de Medio Término realizada en junio de 2014, se efectuaron ajustes en el Marco de Resultados del PNC, incorporando las recomendaciones del equipo evaluador para una mejor implementación del Programa, así como los arreglos necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos previstos. Los cambios introducidos a partir de la revisión dieron desembocaron en un nuevo marco de resultados. La evaluación final se enfocará en el nuevo marco de resultados modificado en el 2014, el cual posee las siguientes especificaciones:

### *Resultado 1. Capacidades de las Instituciones fortalecidas para implementar la fase de preparación de REDD+.*

Con relación a este primer efecto planeado, las instituciones involucradas (SEAM, INFONA y FAPI) se encuentran fortalecidas en sus capacidades para gestionar el paso de la fase de preparación de REDD+, a través de la consolidación de equipos institucionales de trabajo y con técnicos capacitados, e iniciar la Fase 2 para pilotar actividades REDD y consolidar sus capacidades. El INDI, cuya intervención estaba prevista como cuarto aliado, y que llegó a recibir repases de recursos destinados a la FAPI, prácticamente no participó; por lo tanto, el índice de participación fue de 75%. La participación del INDI fue importante, pero a pesar de los esfuerzos del PNC ONU REDD solo logró darse en una medida limitada con consultorías puntuales para apoyar el entendimiento de esta institución pública sobre los procesos inherentes al PNC REDD. La tarea de socialización de Cambio Climático y ONU-REDD fue realizada en el interior de FAPI, pero la expectativa de divulgación entre las comunidades indígenas en general por el INDI no se materializó.

Paraguay tiene hoy capacidades fortalecidas a nivel institucional y social sobre gestión sostenible de los bosques para la mitigación del cambio climático. La SEAM y el INFONA cuentan con capacidades técnicas desarrolladas gracias al PNC ONU-REDD+ Paraguay, lo que a su vez permitió la generación de información técnica que facilita la toma de decisiones orientadas a las políticas públicas de su competencia

El Marco de Resultados Post RMC ya preveía un riesgo: “las diferentes contrataciones pendientes, incluyendo la del coordinador internacional, requieren varios meses, lo que no permite acelerar la implementación del programa”. De hecho, un coordinador nunca fue contratado y el programa fue encabezado hasta el final por un Equipo de Apoyo en donde se distribuyeron las actividades que debería haber realizado el coordinador general. Hubo un “subcoordinador” en la SEAM, cuyo contrato terminó el pasado 31/12/2016. En esa fecha, la Estrategia Nacional Bosques para el Crecimiento Sostenible todavía estaba en forma de borrador; no había más tiempo hábil para elaborar el plan de acción o iniciar la implementación de la estrategia. La incorporación de una coordinación general podría haber mejorado el mecanismo de coordinación inter-institucional e inter-agencial.

### *Resultado 2. Primera versión de la “Estrategia Nacional REDD+” elaborada de manera participativa que integra criterios sociales y ambientales*

Con relación al efecto 2, como fruto de un trabajo de los últimos dos años, que incluye la actualización de los análisis de las causas directas e indirectas de la deforestación e involucramiento de diferentes actores del sector público, privado y social, Paraguay prácticamente cuenta con el Primer Borrador de la Estrategia Nacional “Bosques para el Crecimiento Sostenible”. Es un primer borrador de análisis interno, que no cuenta con el respaldo de un proceso amplio de participación y retroalimentación por parte de varios sectores del Gobierno y sociedad civil. Este documento incluye información sustantiva generada durante el programa y alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2030 del Paraguay, teniendo en cuenta el contexto nacional e internacional, incluyendo análisis cualitativos de las causas directas y subyacentes de la deforestación y posibles futuras tendencias, el marco legal vigente, la gobernanza, los principales actores identificados y el plan de involucramiento, los Niveles de Referencia, y el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal.

Así mismo, el documento preliminar de la Estrategia Nacional “Bosques para el Crecimiento Sostenible”, y la propuesta de políticas y medidas de REDD+, ha considerado aspectos más allá del carbono, tales como los beneficios sociales y ambientales que pudieran resultar de una Estrategia REDD+ bien diseñado. En el marco de este trabajo, el Programa ONU-REDD desarrolló dos estudios de beneficios múltiples, con análisis espaciales del territorio para identificar áreas donde las medidas REDD+ pudieran proporcionar beneficios múltiples, y aquellas áreas bajo presión por deforestación o con otros riesgos. Este esfuerzo contribuyó a asegurar que tanto los beneficios múltiples, como los riesgos asociados a REDD+, estén debidamente considerados en procesos de planificación del Paraguay, que es un enfoque también alineado con las salvaguardas para REDD+.

### *Resultado 3. Sistema Nacional de Monitoreo Forestal diseñado y operativo*

En cuanto al Efecto 3, el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF) del país se encuentra en pleno funcionamiento y generando información. Dicho Sistema cuenta con un lugar físico, capacidades humanas y técnicas, así como el equipamiento necesario para su implementación en INFONA y en estrecha colaboración con la SEAM. Se ha realizado el diagnóstico de los aspectos legales del SNMF y se ha consensuado entre la SEAM y el INFONA la propuesta de un decreto presidencial para establecer la metodología, designar los responsables de la elaboración y la validación de la información generada en ambas instituciones. Se encuentra disponible el GEOPORTAL que presenta la información del SNMF (<http://snmf.infona.gov.py:8091/portal/>).

Se cuenta además con los mapas de uso y cambio de uso de la tierra para los siguientes periodos: 2000-2005; 2005-2011; 2011-2013; 2013-2015. Esto representa un hito histórico para el Gobierno Nacional, pues por primera vez se cuenta con datos generados y validados por el sector público a nivel nacional. Se ha concluido con el relevamiento de las parcelas forestales del Inventario Forestal Nacional (IFN), y esta información ya ha sido procesada.

Estos productos han servido de insumo para que el país pueda cumplir con la presentación del nivel de referencia de emisiones forestales (ya evaluado por el panel de expertos de la CMNUCC, 2016) y el IGEI sector USCUS para el primer BUR (ya remitido a la CMNUCC 2015 ) y la tercera comunicación nacional (República de Paraguay, 2016).

### *Resultado 4. Niveles de referencia de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal analizados y acordados*

Con relación al Efecto 4, se ha consensuado la propuesta de Niveles de Referencia de Emisiones Forestales (periodo 2000 – 2015), la cual ha sido validada y aprobada por el Ministro de la SEAM, el Presidente del INFONA, y el presidente de la FAPI, a propuesta del Equipo Técnico Nacional. El nivel de referencia incluye los Datos de Actividad más actualizados mediante la implementación del Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre (SSMT) y los resultados del Inventario Forestal Nacional (IFN), en línea con el Inventario de Gases de Efecto invernadero (IGEI) del sector Uso y Cambio de Uso de la Tierra (USCUS) con año base 2011, definiendo el alcance a nivel nacional.

La propuesta fue sometida a la revisión técnica por parte de la CMNUCC en el mes de enero de 2016. Posterior a esta remisión, se ha trabajado en forma conjunta con los equipos institucionales de la SEAM y el INFONA, para responder a las consultas y sugerencias de los revisores de la CMNUCC, trabajo que se ha concluido en el mes de Julio de 2016 con el envío de la propuesta de Niveles de Referencia de Emisiones Forestales revisada (ver ([http://redd.unfccc.int/files/paraguay\\_2016\\_frel\\_submission\\_modified.pdf](http://redd.unfccc.int/files/paraguay_2016_frel_submission_modified.pdf)), la cual ha sido validada y aprobada nuevamente por el Ministro de la SEAM, el Presidente del INFONA y el presidente de la FAPI. En fecha 20/12/2016, FCCC envió el *Report on the FREL* (ver (<http://unfccc.int/resource/docs/2016/tar/pry.pdf>) para Paraguay. El tono del informe es positivo y, con referencia a la inclusión de nuevas informaciones sometidas, elogia Paraguay por esa inclusión, “que contribuyó positivamente a la confianza en las estimativas usadas para la construcción del FREL”.

### *Resultado 5. Sistema de Información sobre Salvaguardas sociales y ambientales*

Por último, con respecto al Efecto 5, Paraguay, con el apoyo del Programa Nacional, ha logrado tener importantes avances en el desarrollo de su enfoque de salvaguardas, con el desarrollo de una interpretación de ellas en el contexto de país; un análisis del marco legal vigente relacionado a los elementos clave de las salvaguardas; y una propuesta de consideraciones para el diseño del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Todos los documentos generados a lo largo de la vida del PNC ONU-REDD+, se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <http://www.seam.gov.py/programas-y-proyectos/onuredd/materiales-ONU-REDD>.

El documento, *Hacia una interpretación de las salvaguardas de Cancún y una propuesta para el diseño del sistema de información de salvaguardas en Paraguay* (PNUMA, 2016b), sin duda de gran valor, todavía no llega a presentar el diseño de un sistema de información, limitándose, en el anexo, a sugerir 15 posibles sistemas y fuentes de información relevantes para el SIS. De las siete salvaguardas de Cancún, quizás la más difícil, pero esencial, es la b): “La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales”. Los autores recuerdan que “Cada país que pone en marcha REDD+ debe desarrollar un sistema de información de salvaguardas (SIS) para reportar sobre cómo cada salvaguarda de Cancún está siendo abordada y respetada... La CMNUCC no define los términos ‘abordar’ ni ‘respetar’, pero se puede entender que ‘abordar’ se refiere al establecimiento (por escrito) de las disposiciones de gobernanza correspondientes, por ejemplo: políticas, leyes, decretos, instituciones y sistemas de información, entre otros. Por su parte, ‘respetar’ puede asociarse a la manera en que estas disposiciones de gobernanza son aplicadas e implementadas y cómo esto afecta (en la práctica) los resultados reales y positivos en el terreno”.

La Fiscalía Ambiental es el órgano que debe realizar el control y hacer las denuncias de violaciones, pero no es mencionada en el referido documento. Evidentemente, sin control, denuncias y consecuencias, será prácticamente imposible evitar sistemáticamente la deforestación y degradación de bosques.

El Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre ofrece un apoyo importante, pero no suficiente, para la fiscalización. En el área de San Rafael (que sería un área de reserva para Parque Nacional”) cerca de Pro Crosara, fotografías aéreas mostrando violaciones a la Ley 2524/2004 “ley de deforestación cero” son sistemáticamente presentadas a las autoridades por un piloto particular, pero los violadores no son citados por la fiscalización. Al mismo tiempo, hay solo un fiscal de la SEAM en el área, con pocas posibilidades de hacer inspecciones in situ. La situación de indefinición de San Rafael, en términos de su categoría, suscita varios vacíos legales y situaciones de delitos ambientales, mas claramente este problema de fondo excede las capacidades del PNC ONU REDD.

## **B.4 ASUNTOS TRANSVERSALES: GÉNERO, DESARROLLO DE CAPACIDADES, PRODUCTOS NORMATIVOS**

En relación a género, Global Forest Coalition (2008) observa que:

“Los pueblos indígenas y las comunidades locales y mujeres enfrentan prejuicios en las políticas establecidas de cambio climático. No se benefician suficientemente de la corriente principal de financiamiento, debido a la creciente tendencia de fusionar el financiamiento climático con los investimentos del sector privado, considerando que estos necesitan ser comercialmente lucrativos. En contraste, los Territorios y Áreas

Conservados por la Comunidad e los Pueblos Indígenas (ICCA) tienden a suministrar una amplia gama de beneficios sociales, culturales, ecológicos y de sustento, pero ganancias financieras apenas modestas”.

Los autores observan que, en Paraguay, 1% de la población es dueño de 80% de las tierras, y las mujeres son dueñas de apenas 27% de las tierras particulares. Asimismo, como no poseen muchas tierras grandes, no es fácil para ellas competir en un mercado libre. Muchas campesinas (y no solamente las indígenas) no hablan español. Tener un abogado o una abogada (como de la FAPI) puede ayudar un poco. Asimismo, tener una mujer como responsable (por parte de la ONG paraguaya) por proyectos locales REDD+ con campesinos/as e indígenas ha sido un factor de estímulo. Cuando los hombres (los hijos o hasta el esposo) se sienten atraídos por supuestas oportunidades fuera, quien permanece muchas veces son las mujeres. Con un aumento de ingresos proveniente de los pagos por resultados, y la posibilidad de adquirir el terreno, la fragilidad de su posición puede ser disminuida.

La evaluación del desarrollo de capacidades es presentada en otra sección. Aquí se puede agregar apenas una observación: como cuidadora de la biodiversidad y primera educadora de los hijos, la madre desempeña un papel esencial en el desarrollo de capacidades. Sería lógico, en un sistema de compensación por servicios ambientales, recompensar también esos esfuerzos.

No hubo generación de productos normativos de ONU-REDD, en el sentido de leyes o decretos, aunque por lo menos un documento producido haya servido de base para la preparación de un borrador de decreto (ver abajo).

## B.5 SOSTENIBILIDAD Y AMPLIACIÓN

Institucionalmente, la sostenibilidad del programa se apoyaría en la colaboración entre SEAM y INFONA, mediada por la abogada de la FAPI. Ocurre que la FAPI no está dispuesta a continuar en ese papel. En INFONA, el sentimiento es que el proceso de continuidad ahora está siendo dominado por el PNUD y la SEAM, los nuevos puntos focales de la REDD (y, cada vez más, por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social - STP), aunque en tesis la INFONA sea la autoridad nacional competente en se tratando de los bosques.

En el momento de la finalización de este presente informe, INFONA estaba finalizando el Sistema de Monitoreo Satelital y el Inventario Forestal. Financieramente, INFONA depende de los Planes de Uso que aprueba. Aunque esté tratando de incorporar el desarrollo sostenible en esos planes, la ironía es que cuanto mayor la tala, mayor la sostenibilidad financiera del órgano. Eso se aplicará durante las próximas dos décadas.

Las limitaciones financieras de INFONA (bien como de la SEAM) y los sueldos bajos implican en la pérdida de la mayor parte de los recursos humanos capacitados por el Programa. Asimismo, según un funcionario del INFONA, “Una de las principales dificultades que se puede mencionar es el hecho de que los consultores vienen, hacen lo que se les pide y se van, sin plantearse que alguna vez se tenga que regresar a revisar las mediciones y las determinaciones. Nosotros que somos los que tenemos que continuar el trabajo y seguramente repetir todo el proceso más adelante, evaluando y procesando de vuelta los datos, muchas veces no estamos bien informados de lo hecho por los consultores”. Así, la memoria institucional se pierde.

Por otro lado, “El documento [*Propuesta de funcionalidad para la continuidad del Sistema*] fue preparado por un consultor con nuestra participación [de INFONA], y ha servido de base para la preparación de un borrador de decreto para la formalización de la Dirección del Sistema Nacional de Información Forestal, cuya existencia actual está fundada en una Resolución”.

Evidentemente, la Estrategia Nacional “Bosques para el Crecimiento Sostenible” está muy lejos de ser un plan de acción o una estrategia de salida. Los siguientes verbos fueron usados entre 5 y 12 veces en el borrador de la Estrategia Nacional “Bosques para el Crecimiento Sostenible”: promover (12), fortalecer (11), incorporar (7), establecer (6), desarrollar (5). Los siguientes fueron usados tres veces: identificar, implementar, revisar; y dos veces: acelerar, capacitar, crear, definir, impulsar, mejorar, ordenar, reglamentar.



Los siguientes verbos fueron usados una única vez: adecuar, adoptar, apoyar, aprovechar, articular, conformar, coordinar, determinar, diseñar, diversificar, elaborar, fomentar, generar, incluir, incrementar, lograr, penalizar, socializar y difundir, trabajar. Adicionalmente, fueron usados dos sustantivos: cabildeo y escalafón. En el total, fueron empleadas 38 expresiones. No fueron usados sujetos. ¿Quién debe hacer esas cosas? ¿Hasta qué fecha? ¿Cuáles son los recursos necesarios?

Como se observa, ninguna de las afirmaciones en la Estrategia Nacional es operacional. No hay, por ejemplo, declaraciones como “el Gobierno determinará, providenciará, comunicará, multará, pagará”, etc., o “las siguientes empresas (u organizaciones de la sociedad civil, u organismos internacionales/multilaterales) se comprometen a...”.<sup>11</sup>

La sostenibilidad que podrá existir es de herramientas desarrolladas (Inventario Forestal Nacional, Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre, Inventario de GEI en el sector USCUS, Componente informático para la implementación del SNIF, Sistema Nacional de Información Ambiental) y de hábitos formados (mayor colaboración entre SEAM e INFONA, y con FAPI y los organismos internacionales), y otras capacidades desarrolladas.

La sostenibilidad financiera tiene una connotación de autofinanciamiento, más que de continuidad. La continuidad podrá ser considerada garantizada en el corto plazo para algunos de los productos si el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), del Banco Mundial, fuere aprobado para ejecución por el PNUD en 2017. Este nuevo proyecto podrá tener como productos esperados una plataforma de participación intersectorial y de multiactores; diseminación de información para asegurar un proceso de consulta e implementación de la Estrategia Nacional REDD+; un proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+, el establecimiento de un mecanismo de reclamos para REDD+; la elaboración de niveles de referencia nacional; el establecimiento de un marco legal/operacional; y un mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando. En cierta forma, ese nuevo proyecto podrá ser considerado una continuación del ONU-REDD. Sin embargo, considerando que a partir de enero de 2017 ya no existen funcionarios o consultores del proyecto ONU-REDD, inevitablemente habrá cierta solución de continuidad en el proceso.

El escenario global en relación al combate al cambio climático es algo nebuloso en este momento. Hoy la inmensa mayoría de los recursos para REDD+ y pagos por resultados ya es proporcionada por donaciones, no por la compra de bonos por el sector privado. Algunos gobiernos pueden substituir parte de su asistencia al desarrollo por pagos por resultados – lo que puede no ser interesante para los países receptores. Otros pueden querer reducir sus donaciones a la luz de las nuevas tendencias. El sector privado puede tener aún menos incentivo para participar en el mercado de bonos. O, al contrario, puede haber una nueva movilización global en torno de la cuestión, frente a los avances del escepticismo climático.

En suma, podemos afirmar que de los principales factores de sostenibilidad, las bases científica y técnica del programa son buenas. La base política-organizativa ha sido desarrollada casi exclusivamente en la capital, en dos órganos del gobierno, tres organismos internacionales y una única organización de la sociedad civil representando una pequeña fracción de la población. La base social carece de un discurso coherente ampliamente divulgado.

Asimismo, las debilidades de otros condicionantes de la sostenibilidad en el país y en el mundo son bien conocidas:

- “Un sistema político democrático que asegure a los conciudadanos una participación efectiva en la

---

<sup>11</sup> Asimismo, en el caso de la Política Ambiental Nacional (PAN) “para el logro del objetivo general y de los objetivos específicos”, se proponen los siguientes verbos: incorporar, impulsar, diseñar, implementar, generar, desarrollar y promover, mejorar, formular, construir, monitorear, defender, fomentar, inducir, aplicar, constituir, consolidar, integrar la norma y garantizar.

---

toma de decisiones;

- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante;
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado;
- Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente;
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones;
- Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas;
- Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma” (Carrizosa, 1992).

## B.6 PROBABILIDAD DE IMPACTO

Los impactos deseados son definidos por la REDD+: la reducción de las emisiones de la deforestación y degradación forestal, la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de las reservas forestales de carbono.

En el borrador de su propuesta de preparación para estar listo para reducir emisiones (Republic of Paraguay, 2014,

[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/June/RPP%20Paraguay%20rev%20090614\\_English.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/June/RPP%20Paraguay%20rev%20090614_English.pdf) – acceso en 02/07/2017), son delineados cuatro mecanismos: mecanismo de intercambio de informaciones, mecanismo anti corrupción, mecanismos de tratamiento de daños y perjuicios o reparación por los mismos, y mecanismo de pagos y canalización de los mismos a nivel local. También se pueden considerar como medios los *outputs* listados en la sección “Eficiencia”, arriba.

Los procesos iniciales (“capacitar; mensurar, relatar y verificar las emisiones de carbono; asegurar conformidad con la legislación actual, las normas del Banco Mundial y los pueblos indígenas”) deberían posibilitar la transformación de los mecanismos y *outputs* en los efectos esperados o *outcomes* (las instituciones fortalecidas y capacidades desarrolladas para elaborar, de manera participativa, la Estrategia Nacional REDD+, integrando criterios sociales y ambientales; capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local; aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques). Con eso, se espera aprobar, implementar y operar la REDD+, y alcanzar los impactos deseados.

Preguntamos primero, ¿cuán lógicas son las conexiones postuladas? y segundo, ¿están confirmándose en la práctica? ¿La aprobación de la documentación para REDD+, posibilitando posteriores proyectos de pagos por resultados, etc. (fase 3), es inminente? En el momento del cierre oficial del proyecto ONU-REDD (15/12/2016), la Estrategia Nacional todavía no estaba lista; según el subcoordinador nacional, se esperaba que estuviese lista al final de diciembre (cuando la última persona contratada por el proyecto, él mismo, estaría cerrando su contrato).

## FACTORES QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO

### GESTIÓN Y COORDINACIÓN DEL PROGRAMA

Mantinian (2016) informa que “Como fruto del PNC ONU-REDD+ se ha conseguido una gestión coordinada entre las instituciones del Estado a cargo de las políticas ambientales y forestales. Se ha logrado establecer un sistema de gobernanza que permita la coordinación interinstitucional entre dos instituciones públicas con visiones diferentes. Estas instituciones guardan un enfoque diferenciado en su acción; por un lado la SEAM tiene un punto de vista que apunta más a la conservación y la preservación, en cambio el INFONA tiene un punto de vista que apunta a la función productiva. Lo que el PNC ha logrado es generar un punto de equilibrio para alcanzar la gestión coordinada de ambas organizaciones”.

Observase que las eventuales diferencias de orientación entre SEAM e INFONA no se comparan con las diferencias con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que institucionalmente se encuentra alineado con la política nacional de buscar siempre que la producción de *commodities* para exportación alcance sus máximos niveles posibles.

La Revisión de Medio Término aplicó su propio marco de evaluación y apuntó ciertos aspectos del diseño para mejor adecuación. En algunos aspectos, los resultados y productos especificados en la revisión son menos ambiciosos: en el lugar de “*gerenciar actividades REDD+*”, se adoptó la expresión *implementar la fase de preparación* de REDD+. En vez del propio Plan REDD+, pasó a leerse la *primera versión* de la “Estrategia Nacional REDD+”, destacando el aspecto participativo. El Resultado 2 de la primera versión, capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel *local*, fue suprimido, y la nueva versión se restringe al nivel nacional.<sup>12</sup>

Al reducir los compromisos asumidos en el proyecto inicial y adoptar objetivos en general más técnicos, la eficiencia de la gestión se aumentó. Otro factor todavía más importante es que la pérdida de rumbo después del cambio de gobierno en 2012 dejó de existir con la transformación del programa en un proyecto que priorizaba los pilares de Varsovia.

El Informe Anual 2015 informa que “El ETN [Equipo Técnico Nacional] ha logrado llegar a dos reuniones de coordinación por mes”. En términos del cumplimiento de plazos, afirma también que “Se ha cumplido con los plazos acordados con el CP en un 80% con respecto a la implementación del POA”.

Verificando esa afirmación, examinamos el *Country Programme Document for the Republic of Paraguay (2015-2019)*. El producto relevante es el Output 1.4.: *Climate change mitigation and adaptation actions increased and implemented in all sectors based on strategic tools and multi-sectoral consensus*. Los indicadores son los siguientes:

1.4.1 A: *Approval and implementation percentage of gender sensitive climate change mitigation and adaptation strategy (under development)*. Target: *To be defined*. Comentario: la estrategia (que parece no considerar el factor género), todavía estaba en forma de borrador en 31/12/2016.

1.4.1 B: *Launch and implementation percentage of an environmental, social and human rights safeguard system (under development), with an emphasis on indigenous people*. Target: *To be defined*. Comentario: conclusión moderadamente satisfactoria.

1.4.1 C: *Approval and implementation percentage of the national plan for reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD+)*. Target: *To be defined*. Comentario: todavía no existe.<sup>13</sup>

Informase que el producto “*involves the ongoing participation of all sectors (particularly the private sector, civil society organizations and academia) both at national and sub-national levels. All United Nations organizations are also involved.*” Comentario: el sector privado se involucró muy poco. Prácticamente la única organización de la sociedad civil involucrada fue la FAPI. Tres organizaciones de las Naciones Unidas (dos de las cuales presentes en Paraguay) estuvieron involucrados.

Los programas preparatorios para REDD+ tienen tres fases: 1, Preparación o *REDD+ Readiness*; 2, Implementación; 3, Actividades basadas en resultados:

El borrador del *Readiness Preparation Proposal (R-PP)* es elaborado y aprobado por el *UN-REDD Programme Policy Board*.<sup>14</sup> Incluye la elaboración de una Estrategia Nacional o Plan de Acción REDD+; un Nivel Nacional

<sup>12</sup> Esto puede ser considerado correcto, porque ONU-REDD tiene el mandato de trabajar en la preparación para REDD+ según los lineamientos de la CMNUCC, en donde se ha clarificado que el proceso se desarrolla a nivel nacional. Más adelante, en la implementación de REDD+ se puede tener políticas, acciones y medidas que son implementadas a nivel local.

<sup>13</sup> Este indicador se refiere a la Estrategia REDD de “Bosques y Cambio Climático”, que existe, aunque aún queda por ser socializada con la amplitud requerida, a partir de lo cual debería ser aprobada y pasar a implementación.

<sup>14</sup> El R-PP se usa tanto para FCPF como para ONU-REDD. Pero no es aprobado por ninguno de los dos, sino endosado.



de Referencia de Emisiones Forestales y/o un Nivel Nacional de Referencia Forestal; un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal y un Sistema de Información sobre Salvaguardas, implementación de las políticas y medidas, estrategias nacionales y planes, con actividades demostrativas; implementación total de pagos basados en resultados.

Con la esperada conclusión y aprobación de la Estrategia Nacional en 2017, se debe concluir la Fase 1 (*Scoping*). Considerando que el proyecto ya fue cerrado en diciembre de 2016, el atraso es evidente.

En diciembre de 2015, la “hoja de ruta” (PNC ONU-REDD+/SEAM/INFONA/FAPI, 2015) previó:

- Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques implementado;
- Niveles de Referencia presentados;
- Sistema Nacional de Información Ambiental fortalecido y Forestal implementado;
- Inventario Nacional de Bosques y de Carbono;
- Estrategia Nacional REDD+ culminada.

Con la finalización de la Estrategia Nacional, se espera llegar al fin de esa etapa, que corresponde a la Fase 1.

El marco de resultados original del PNC ONU-REDD, pactado en el 2011, definía 3 grandes resultados:

Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay;

Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local;

Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.

En junio de 2014, el Informe de Medio Término afirmó que “Es importante aclarar que este Resultado 2 no podrá avanzar satisfactoriamente si el Resultado 1 no se ha concluido, pues este determina las bases para que el proyecto - los tres resultados esperados - sea implementado”. Los tres evaluadores destacaron que “sin la capacidad establecida a nivel de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, el Resultado 1, o sea el diseño del REDD+, es imposible de llevar a la práctica”.

¿Los que diseñaron el proyecto erraron al no percibir que el Resultado 1 era prerrequisito a los Resultados 2 y 3? Esa es una cuestión de teoría organizacional. Y para que una teoría organizacional sea incorporada en un programa firmado por el Gobierno y organismos de las Naciones Unidas, es evidente que ella tendrá que adecuarse al contexto político del momento. En Paraguay, el contexto de 2014 era bien diferente del contexto en 2011.

En el marco de resultados revisado en consecuencia del Informe de Medio Término, los Resultados 2 y 3 originales fueron eliminados. En otras palabras, la intención de hacer pilotos para capacitar a nivel local y trabajar con “comunidades dependientes de los bosques” fue suprimida. La “sociedad civil” no se menciona más; en la práctica, el concepto se limita a las oficinas en la capital de una entidad que representa algunas de las etnias en el país.

¿El cumplimiento del marco de resultados revisado preparará el País para las fases 2 y 3?

El Informe Narrativo 2012 registró que el comité local REDD+ en el área demostrativo “no existe pero si existen Comités de Cambios Climáticos en 4 Departamentos”. No hay noticias de la continuidad de estos comités de cambio climático en la antigua área demostrativa.

Si durante la primera fase, después de la revisión, prácticamente no hubo consultas con interesados, una estrategia de participación, contactos con oficiales de los gobiernos locales, y talleres y discusiones con los pueblos de los bosques, estará faltando esa base en las fases 2 y 3.

Mismo que haya habido alguna participación y consulta con indígenas a través de la FAPI, los campesinos y otros eventuales pueblos dependientes de los bosques prácticamente no fueron involucrados.

Los nuevos resultados previstos se resumen al diseño de dos sistemas o herramientas (Resultados 3 y 5), la aplicación de esas herramientas para desarrollar un producto (Resultado 4), el fortalecimiento de dos instituciones públicas y de una organización de la sociedad civil (solamente para implementar la *fase de preparación* de REDD+) y otros detalles (Resultado 1), y la elaboración de una estrategia nacional (Resultado 2).

¿Un coordinador nacional podría haber celado por el cumplimiento de los propósitos iniciales del programa? ¿O esto habría sido imposible debido al contexto político? Los referentes opinaron que una coordinación nacional no hacía falta para ejecutar los planes, debido a la buena coordinación entre SEAM, INFONA y FAPI. Evidentemente, las tareas que habrían sido atribuidas al coordinador dentro del marco de resultados revisado eran más técnicas que políticas, de conformidad no solamente con el contexto político nacional, sino también con los pilares 2, 3 y 4 del Marco de Varsovia (aprobado 22/11/2013).

A pesar de la meta de finalizar la primera versión de la Estrategia Nacional (el único objetivo “político”) en diciembre de 2015, todavía no la habían completamente finalizado en diciembre de 2016 (el cierre del programa preparatorio). En relación a los otros tres pilares,<sup>15</sup> y el Resultado 1. (Capacidades de las Instituciones fortalecidas para implementar la fase de preparación de REDD+), la conclusión fue satisfactoria.

Las organizaciones y sus programas y proyectos existen para alcanzar objetivos, o producir impactos deseados. Hay que siempre estar vigilante para el peligro de “substitución de objetivos (Etzioni, 1975)” o “erosión de objetivos (Senge, 1990)”, donde los medios substituyen los fines. Globalmente, el fin buscado es la preservación del planeta con equidad; nacionalmente, se expresa concisamente en la visión del Plan 2030 de Desarrollo. La investigación, la innovación y la capacitación, bien como los procesos de desarrollo social y económico, son medios para alcanzar esos fines. Al mismo tiempo ellos tienen, sin duda, su propio valor. El programa revisado fue eficaz y eficiente en la promoción de resultados/efectos (*outcomes*) nacionales como investigaciones bastante pertinentes; la capacitación y el fortalecimiento de SEAM, INFONA y FAPI; e innovaciones como Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, niveles de referencia de las emisiones forestales y Sistema de Información sobre Salvaguardas sociales y ambientales.<sup>16</sup> Fue menos eficaz en la efectiva promoción del desarrollo sostenible en las regiones y localidades. Su eventual contribución a grandes visiones de impactos positivos como la reducción de la deforestación y degradación de bosques, emisión de gases de efecto invernadero y calentamiento global, y la promoción de derechos humanos transversales (salvaguardas), es incierta.

## ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

Al inicio, en SEAM, hubo una resolución que designó un punto focal y un equipo técnico para los efectos del PNC. Sin embargo, no se mantuvo la resolución inicial, porque cada director de gabinete que llegaba introducía cambios, con lo que quedaba derogada y sin efecto. Fue designado, al inicio del Programa, un equipo técnico de ocho personas, funcionarios de SEAM. Había un punto focal titular, un punto focal alterno, así como coordinadores específicos en las áreas socio-ambiental, mapas, inventario forestal nacional, biodiversidad, etc. Aparte de las personas del equipo técnico institucional, había un equipo de apoyo, con el sub-coordinador del Programa, una comunicadora, un administrador, una sub-administradora, una secretaria, un chofer, y una persona que hacía de apoyo a la Oficina Nacional de Cambio Climático y servía como enlace con varios proyectos. Este segundo grupo estaba conformado por 7 personas contratadas por PNUD.

<sup>15</sup> El pilar sobre salvaguardas no ha sido concluido. Queda la mayor parte del trabajo por hacer en ese elemento. Al final del PN hubo dos pilares con avances sólidos (FREL y SNMB); uno en estado avanzado (ENBCS) y uno en etapas iniciales (SIS).

<sup>16</sup> Este Sistema no existe aunque si existe un esbozo de elementos que podrían ser parte del diseño de dicho sistema.

En cuanto a las consultorías por productos específicos, debemos decir que todo se trabajó en conjunto, es decir todo pasaba indefectiblemente por el ETN y tenía el aval de las tres personas que integraban ese Comité. Globalmente, hubo alrededor de 36 consultorías grandes que fueron utilizadas a lo largo de los cinco años. En general, se respetó los criterios técnicos a la hora de seleccionar y contratar recursos humanos para el Programa. Internamente, siempre SEAM ha designado a lo mejor que tenía en cada ámbito para que tomara parte del proceso. Externamente, siempre se ha buscado con las consultorías suplir los ámbitos deficitarios en el nivel nacional. En todos los casos se optó por contratar a lo mejor que se estaba presentando y dentro de los límites

En el balance final, se puede decir que las personas que trabajaron en el proceso lo hicieron en forma ordenada, coordinada, y haciendo cada uno sus esfuerzos para la coordinación con las otras instituciones. Las rotaciones y la movilidad que había en ningún caso significaron una causal de riesgo para la continuidad de los trabajos que se venía realizando. Fue complicado, pero se trató de administrar bien. En cuanto a permanencia/continuidad, en el grupo de funcionarios la mayoría sigue siendo parte de SEAM.

En INFONA, la cantidad de personas ligadas directamente al Programa fue cinco. El personal de apoyo estaba compuesto por:

- Un asistente técnico;
- Todos los consultores (que fácilmente llegaron a 15).
- Había también las brigadas trabajando por el inventario.

En FAPI, durante un tiempo había una asistente administrativa de apoyo externo; posteriormente, ya tuvieron ese recurso de apoyo internamente. FAPI participó con los siguientes recursos: la licenciada Mirta Pereira, como punto focal titular, desde el inicio hasta el fin del Programa; cuatro líderes de la Comisión Directiva de FAPI, dos de la Región Oriental y dos de la Región Occidental.

En cuanto a lo presupuestario, debemos señalar que por lo general se manejan honorarios más bien bajos, y tal vez sea por eso que ha tenido ciertas resistencias del personal local a la hora de sumarse abiertamente a las tareas de las consultorías externas. En general, conseguir técnicos capacitados en el tema ha sido muy difícil.

El PNUD mostró eficiencia financiera (ver sección de Eficiencia, arriba). En 30 de setiembre de 2016, ya había ejecutado 97 por ciento de los recursos alocados por ello (incluso 7% para costos indirectos de apoyo). Los dos otros organismos también “transfirieron” la totalidad del presupuesto aprobado, pero todavía no habían rendido cuentas o insertado los respectivos gastos acumulativos en la fecha mencionada. Evidentemente, el PNUMA, que no tiene oficinas en el Paraguay, tiene que hacer su contabilidad fuera del país. En el caso de FAO, que tiene su representación en Asunción, la contabilidad es rutinariamente hecha en Roma, y los datos referentes al Programa no están fácilmente disponibles en las oficinas de FAOPY.

#### APOYO Y SUPERVISIÓN TÉCNICA

El Programa/Número del Proyecto fue UNJP/GLO/386/UNJ (Programa ONU-REDD, *Support to National Actions, Paraguay Assistance*) – Programa Conjunto de las Naciones Unidas / Programa Global, Soporte a Acciones Nacionales, Apoyo a Paraguay.

El Manual Operativo del Programa (SEAM-DPE03, 2016) especifica que “El PNUD, la FAO y el PNUMA son las agencias ejecutoras del PNC ONU-REDD+ con responsabilidad administrativo/financiera en su implementación bajo la modalidad de ejecución directa, siendo los asociados en la implementación la SEAM, el INFONA y la FAPI...”.

Es importante entender la diferencia entre las modalidades de ejecución directa y ejecución nacional. Hoy en día la modalidad más tradicional, la ejecución directa, solo puede ser aprobada para los países en situaciones especiales de desarrollo (CSDS). Tales situaciones incluyen el hecho que “falta a las autoridades nacionales la

capacidad de ejecutar el proyecto”, y “el proyecto no podría ser ejecutado por otra agencia de las Naciones Unidas” (Dien Le, M.M., 2004).

“La relación tripartita nacional de ejecución por agencia tenía el PNUD en un papel tradicional de donante, ministerios gubernamentales operativos como recipientes e implementadores de los proyectos de asistencia, y las agencias especializadas de la ONU como los ejecutores técnicos y gerenciales, de confianza, de los programas financiados por el PNUD. *Jurar lealtad a la relación tripartita no disfraza el hecho que ella no existe más en su forma tradicional* (itálico en el original) (Andic, Huntington e Maurer, s.f.).

Diríamos, también, que el hecho de que fue un “Programa Conjunto” del PNUD con dos agencias del sistema de las Naciones Unidas no invalida la conclusión de que básicamente siguió el viejo modelo tripartido nacional de ejecución directa.

Era la responsabilidad de las tres agencias de ejecución “Monitorear y dar seguimiento periódicamente (3-6-12 meses) de los resultados y avances de la ejecución al Equipo Técnico Nacional”; cabía al Equipo Técnico Nacional (SEAM, INFONA Y FAPI) “Revisar y aprobar informes mensuales de seguimiento, semestrales, anuales y finales preparados por el Coordinador” [o, como no había coordinador, por las agencias de ejecución, principalmente el PNUD]. En ese contexto, parecería vacío afirmar que el ETN debía “Realizar monitoreo de la ejecución del Programa” – lo que efectivamente no ocurrió (o por lo menos no dejó rastros). Como veremos más abajo, hubo apenas dos reportes semestrales y cuatro o cinco anuales en los cuasi seis años del programa.<sup>17</sup>

¿El proyecto (programa) podría haber sido de ejecución nacional? Habría entonces los “propietarios” (el PNUD y las agencias especializadas de la ONU, y también el Gobierno) y los agentes (agencias del gobierno o una organización de la sociedad civil): “La relación entre los propietarios y el agente es gobernado por aquello que es esencialmente un ‘contrato de gestión’, que forma parte integral del ‘documento de programa’ aprobado y firmado por los dos propietarios (PNUD y Gobierno) y el agente de gestión seleccionado. Ese agente es normalmente una institución nacional: un departamento gubernamental especializado, un comité directivo interorganizacional apropiado, una ONG o una entidad del sector privado. El agente gerencial seleccionado será contemplado con el ‘contrato de gestión’; y la toma de decisiones será de la responsabilidad de la agencia – que, por su vez, responderá al PNUD y al Gobierno por los resultados del programa” (Andic, Huntington e Maurer, s.f.).

En ese caso, “El agente de gestión del programa puede entrar en acuerdos de subcontratación con una o más entidades nacionales o internacionales, siempre que se juzgue necesarios sus insumos especializados” (Andic, Huntington e Maurer, s.f.). Una probable ventaja de la subcontratación, principalmente nacional, es que los miembros de las entidades subcontratadas pueden desarrollar un sentido de “propiedad”. Esta identificación y participación puede entonces permanecer después del cierre del proyecto – cosa difícil de ocurrir con los consultores contratados.

El modelo de ejecución directa tuvo su eficiencia en la contratación de especialistas para elaborar la rica documentación producida por ONU-REDD. También fue eficaz en la capacitación de las tres entidades participantes (aunque se pueda argumentar que la ejecución nacional tendría propiciado más aprendizaje de la práctica de gestión).

Todo indica que el trabajo conjunto de los tres organismos transcurrió sin fricciones mayores y fue relativamente eficiente en la promoción de los objetivos relacionados a los pilares de Varsovia, aunque sin integración presupuestaria. En la primera fase, tuvo algunas tentativas bastante limitadas en términos de contactos con relevantes actores gubernamentales, del sector privado, locales y campesinas. Pero sin un coordinador nacional y otros consultores le largo plazo, incluyendo componentes de un Equipo de Apoyo, se

<sup>17</sup> El ETN se reunía periódicamente a revisar 1) preparar/aprobar POA detallado que identifica “responsables institucionales”, 2) preparar/aprobar términos de referencia dentro de su competencia institucional; 3) supervisar el desarrollo técnico de las consultorías dentro de su competencia institucional, 4) aprobar los productos finales.

tornó prácticamente imposible dar continuidad a esas pocas iniciativas en la segunda fase, con la excepción de los esfuerzos de la FAPI con algunas comunidades indígenas.

Por definición, la supervisión es ejercida por el superior. En tesis, no hay superioridad entre las agencias de la ONU, aunque la Representante Residente sea automáticamente la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones en el País y, en este caso, el representante *ex officio* de las tres agencias en el Comité Político del Programa. La ONU, por su vez, no puede ser considerada superior al Gobierno. Podría, si, haber existido supervisión de la actuación de SEAM y INFONA y otros órganos del Gobierno en el Programa por parte de la Presidencia de la República, pero no hay noticias de eso haber ocurrido.

La sub-coordinación del componente de la SEAM del Programa (que no tenía una relación directa de supervisión por el Comité Político) respondía a la supervisión técnica de la punto focal en la SEAM.

En el SEAM, el sistema de liderazgo siempre era encabezado por el Ministro como el líder político, luego el punto focal institucional. Sin los acuerdos técnicos en el Comité, no se procedía a la aprobación. En ese sentido se manejó muy bien: todos sabían cuáles eran los niveles de gerenciamiento y los niveles de decisiones, primero técnicos y luego políticos, en las instancias respectivas.

#### PARTICIPACIÓN Y APROPIACIÓN DE PARTE DEL GOBIERNO

No consta ninguna contribución financiera del Gobierno al Presupuesto del PNC ONU-REDD+ Paraguay, que totalizó US\$ 4.720.001 en contribuciones en dinero de los tres organismos de la ONU.

La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2030, que incluye varias referencias al cambio climático, compensación por servicios ambientales y protección del ambiente, podría quizás ser vista como un compromiso asumido con la misión de REDD+. Por otro lado, el Marco de Resultados PNC ONU-REDD+ POST RMT afirma que “En Q2 2014, se insertaron algunas referencias importantes a REDD+ en el plan nacional de desarrollo 2030; sin embargo, la visión del desarrollo del país sigue siendo contradictoria con la reducción de la deforestación”.

Por ejemplo, la Estrategia 3.2, Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país, establece entre sus objetivos:

“Ubicar a Paraguay entre los primeros exportadores mundiales de alimentos, en rubros seleccionados por ventajas comparativas y/o competitivas.

Armonizar los intereses del sector privado–empresarial paraguayo en todas las negociaciones para configurar una oferta exportable realista, completa y ambiciosa”.

Por otro lado, la Estrategia 3.4, “Sostenibilidad del hábitat global”, propone, en el punto 3.4.1, “Gestión de riesgos global”, que “La estabilidad de los ecosistemas estará libre de amenazas a través de la concientización de su valor en la población, la adecuada regulación que evite la pérdida acelerada de los hábitats naturales, la implementación de sistemas de áreas protegidas, así como el incremento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas y de los asentamientos humanos”.

Tal vez como puentes entre las dos estrategias,<sup>18</sup> debiera establecerse:

“Promover exportaciones con certificación de estándares de sostenibilidad ambiental”.

“Aumentar los ingresos nacionales por la venta de servicios ambientales (créditos por sumideros de carbono)”.

Como la aplicación de la Ley nº 3001/06, de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, no aumenta los ingresos nacionales, la única opción parece ser el mecanismo de pagos por resultados, de

---

<sup>18</sup> Estas dos estrategias, de hecho, han sido identificadas como líneas de trabajo prioritarias en la Estrategia REDD de “Bosques y Cambio Climático”, como resultado del PNC ONU REDD.

REDD+. En ese contexto puramente económico, la cuestión del costo oportunidad (ver arriba) se torna esencial.

¿Esos puentes serían suficientes para atraer actores clave de diferentes ramos del gobierno, del sector privado y del tercer sector al dialogo?

Nassar (2016) lista 16 “actores estratégicos”, incluyendo 4 integrantes del gobierno nacional y 1 del legislativo, 3 representantes del sector privado y 8 del tercer sector.

El Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM) parece ser el foro más indicado para dar continuidad al diálogo. La Estrategia Nacional Bosques para el Crecimiento Sostenible (borrador) especifica que “Se desarrollarán acciones instrumentales a través de un trabajo conjunto y concertado entre los diferentes actores del CONAM”. Durante la ejecución del Programa prácticamente no funcionaba, pero muy recientemente (el 28 de diciembre) el Ministro de SEAM convocó una reunión, indicando una posible tendencia de reactivación de esa instancia. Como el CONAM, la Comisión Nacional de Cambio Climático también es coordinada por el Ministro de SEAM. Por otro lado, es importante resaltar que ambos son órganos deliberativos, no ejecutivos. El problema serio se presenta cuando hay que hacer acciones conjuntas.

El involucramiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el Comité Político de ONU REDD quizás pueda ofrecer una oportunidad para la participación de los sectores que más contribuyen a la deforestación y la degradación forestal en los procesos normativos – lo que prácticamente no ocurrió durante el Programa ONU-REDD, a pesar que el Viceministerio de Ganadería se involucró en seguida que asumió en el cargo, posiblemente en parte porque que el sector con el que trabaja incluye algunos propietarios de bosques. Fue de gran ayuda por ese lado para el Programa, incluso para encontrar el punto de relacionamiento con el Proyecto Paisaje de Producción Verde (*Green Commodities*); y aquí es bueno destacar que Naciones Unidas hizo realmente bien el trabajo de operar en equipo con diferentes iniciativas, sobre las autoridades, principalmente cuando se trata de buscar determinados cambios.

Esta cercana colaboración del Viceministro de Ganadería ha ayudado para que el Ministerio fuera incorporando progresivamente nuevos valores a su discurso, orientándose más hacia la sostenibilidad ambiental, con lemas tales como “producción más sustentable,” “producción más amigable con el medio ambiente,” “vamos a expandir la ganadería, pero debemos tener en cuenta los sistemas,” etc. Cada vez más se iba alejando de los discursos de 2011-2012, cuando se decía que “vamos a barrer con 5 millones de hectáreas en el Chaco”.

Por otro lado, el MAG no marca la agenda de la agricultura empresarial; ésta marca su agenda a través de los gremios y en contacto directo con el Presidente de la República o la persona designada por el.

Como resultado de entrevistas semiestructuradas realizadas dentro de una “Consultoría para la Sistematización” (Mantian, 2016), se pudo informar (con alguna hipérbole, sin duda) que “Gracias a la estrategia de involucramiento de actores la SEAM ha liderado un proceso participativo e inclusivo con todos los sectores de la sociedad vinculados directa o indirectamente a los bosques, incluyendo a los grandes productores, el sector financiero, campesinos, indígenas, instituciones públicas, organizaciones y medios de comunicación en el proceso de construcción de la Estrategia REDD+”.

En relación a la participación de las partes interesadas locales, Nassar (2016) lista tres organizaciones indígenas a escala nacional y sub nacional, además de la FAPI, y 14 asociaciones departamentales y locales. Son listadas 24 organizaciones campesinas. Fuera de la FAPI, prácticamente ninguna de esas entidades estuvo involucrada en ONU-REDD.

Todavía hay una comprensión bastante limitada de ONU-REDD en Asunción, y muy poca en el interior. Todo indica que la hipótesis de iniciar a nivel sub nacional no fue considerada. La apropiación nacional de las políticas y los procesos de REDD+ ocurrió principalmente en SEAM, INFONA y FAPI; en general, hubo poca divulgación de la “marca ONU-REDD”.



## MONITOREO, NOTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

En relación a la calidad, la exhaustividad y la regularidad de la información sobre los productos, los resultados y las hipótesis y factores impulsores del impacto, se puede afirmar que la calidad y exhaustividad de la información espacial para apoyar la planificación del uso de la tierra fueron excelentes, pero que la regularidad dejaba que desear.

La responsabilidad de las tres agencias de “monitorear y dar seguimiento... al Equipo Técnico Nacional (ETN)” se concretaba a través del equipo de apoyo, es decir Roberto López por PNUD, Cesar Balbuena por FAO, y Gabriela Viñales (quien sucedió a otras dos personas que anteriormente ocuparon la posición), por PNUMA). Aparte de los informes semestrales y anuales obligatorios, el sub-coordinador (López) enviaba también un informe trimestral (para la representación local de PNUD). Además, mantenía reuniones mensuales con el oficial de programa, posibilitando el monitoreo permanente.

Además de la función de revisar y aprobar los informes, el ETN tenía también la de aportar a la sistematización y formalización de ellos. Esa amplia función de monitoreo era cumplida por el ETN, incluso a través de las reuniones bimensuales que mantenía, instancia que era deliberativa, pero al mismo tiempo también ejecutiva.

Es evidente que el mayor impulsor de impacto ambiental en el país es la tasa de expansión de las tierras dedicadas al cultivo de soja y a la ganadería. Pero faltan informaciones dinámicas permanentes o periódicas. Considerase que “análisis espaciales que identifican áreas importantes para múltiples beneficios con evaluaciones de costos de REDD+ puede ayudar a los planificadores a diseñar acciones de REDD+ en Paraguay” (Walcott, et alii, 2015). No se proponen hipótesis tales como:

la adopción de política P en momento T se correlaciona con la subsecuente toma de acciones A;

acciones A progresivamente llevan a resultados R (series temporales correlacionadas), o repentinamente producen un efecto R dramático (discontinuidad de la regresión);

los R se asocian, a lo largo del tiempo, con impactos I.

Hoy día la tecnología permite la detección casi en tiempo real de deforestación o degradación localizada. ¿Cuáles podrían ser las consecuencias efectivas del monitoreo eficiente y divulgación puntual de tales informaciones?

Cuanto al monitoreo administrativo, informes anuales fueron registrados y enviados a la Secretaría del Programa ONU-REDD en 2011 (en inglés), 2012, 2014 y 2015; el informe para 2016 todavía estaba pendiente en el momento de entrega del presente informe de evaluación. Hubo también informes semestrales en 2012 y 2013; sin duda, habrían sido útiles también en 2014, 2015 y 2016.

Cada informe está dividido en cuatro secciones: 1) Situación Actual del Programa Nacional, 2) Avances del Programa Nacional, 3) Información de la contraparte del Gobierno y 4) Información sobre otros actores involucrados (no gubernamentales). Los responsables por la elaboración de los informes fueron FAO, PNUD y PNUMA (primera y segunda partes), el Gobierno (tercera parte) y FAPI (cuarta parte).

El aspecto más básico del monitoreo es el seguimiento de las acciones programadas. Idealmente, sería utilizado para eso un software de gerenciamiento en línea del tipo MS Project. Evidentemente, para eso hay que tener programación de acciones.

El informe semestral 2013 mencionaba un objetivo anual esperado referente al primer objetivo del proyecto: “Para diciembre del 2013 contar con el Comité Nacional REDD+ establecido, y la hoja de ruta para el inicio de la preparación del PLAN REDD+ a través de un proceso participativo e inclusivo”. Tal vez debido a la situación tumultuosa de doble transferencia del poder en el país, no hubo informe anual en 2013. Solo en el informe anual 2015 leemos que “durante el periodo de reporte se ha logrado identificar una hoja de ruta con

los principales hitos requeridos para lograr consolidar un primer borrador”. Significa, por lo tanto, que solamente en 2016, o tal vez en parte de 2015, habría sido posible el seguimiento en ese sentido.

Los riesgos fueron considerados principalmente bajo el objetivo relacionado a las salvaguardas. El informe de 2015 procura responder las preguntas, si se definen las políticas, leyes y reglamentos específicos, así como otras medidas para abordar los beneficios y riesgos identificados, y cuál había sido el grado de avance del diseño de un enfoque para abordar las salvaguardas y si se alinea con la estrategia nacional o el plan de acción. El reporte informa que “Han sido analizadas todas las leyes y reglamentos específicos vinculadas a las Salvaguardas”, y que el referido alineamiento estaba “En desarrollo. Se deberá extender el trabajo de Salvaguardas para que esta se base en las Políticas, Acciones y Medidas”.

El Informe Final Paraguay, de 28/12/2016, en su Narrativa de Riesgo (que visa “capturar los riesgos internos y externos clave experimentados por el Programa durante la implementación”), afirma que los principales riesgos internos enfrentados y sus respuestas fueron cinco:

Falta de un acuerdo político para la conformación del CONAREDD. Se siguen analizando las instancias existentes (Consejo Nacional del Ambiente, la Comisión Nacional de Cambio Climático, Consejo Asesor Forestal) que podrían contener un comité nacional REDD.

Falta de aplicación efectiva de las directrices de ONUREDD y la FAPI y la propuesta de CLPI para pueblos indígenas. Las principales organizaciones indígenas han consensuado una propuesta de Protocolo CPLI, y han solicitado que esta propuesta pueda ser elevada al ejecutivo para su promulgación como Ley de la Nación.

Falta de apoyo político para la implementación de reformas legales necesarias para la implementación del programa (aprobación de modificaciones de leyes, etc.). Se ha logrado un mayor involucramiento de las autoridades en las actividades del Programa para que esto les permita planificar la sostenibilidad de las actividades REDD+.

Cambios y rotación frecuente de personal en las instituciones ejecutoras afectan a la disponibilidad y calificación del personal asignado, debilitando el desarrollo del plan. En los últimos 2 años de ejecución del PNC se ha registrado cierta estabilidad en los equipos institucionales, lo cual ha contribuido a un mayor avance en este periodo.

Falta de adecuada coordinación, colaboración y cooperación de las instituciones ejecutoras afecta el avance hacia el logro del objetivo común del programa. Durante los últimos 2 años de ejecución del PNC, se ha logrado aumentar la coordinación interinstitucional, apoyado en la estabilidad de los equipos institucionales de trabajo.

Examinando estos puntos, se observa que tratan de faltas (o, en un caso, cambios y rotación de personal) ya existentes en el momento de cierre del programa, en vez de posibles problemas en el futuro.

Asimismo, en relación a los “riesgos externos”, el reporte menciona una dificultad específica que hubo y la medida tomada para enfrentarla.

Se han presentado dificultades para acceder a varios lugares para realizar las mediciones para el Inventario Nacional de Bosques debido a inundaciones y periodos prolongados de lluvias, así como aspectos logísticos y problemas administrativos que se debieron a cambios institucionales en las agencias PNUMA y FAO y de la misma forma en el INFONA, lo cual ha retrasado la obtención de estos resultados.

A este efecto, y de manera a asegurar la culminación de trabajos, las empresas contratadas aumentaron la cantidad de brigadas de campo para el levantamiento de los datos correspondientes a las parcelas faltantes.

En lo tocante a la calidad de la revisión/evaluación de medio período y la medida en que el programa ha seguido las recomendaciones, son presentadas las siguientes observaciones.



El equipo de la Revisión de Medio Término hizo *desk review* y entrevistas. Afirma haber entrevistado SEAM, INFONA, FAPI, INDI, otras entidades del gobierno, de la sociedad civil, organizaciones de pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, personal de NNUU involucrado en la implementación de este programa (HQ, región, país, secretariado) y otras iniciativas vinculadas al tema del proyecto, pero que no participan, como el Fondo de Conservación de Bosques Tropicales, Sobrevivencia, Altervida, TierraViva o Gente Ambiente y Territorio-GAT.

La Tabla 2 del Informe de Medio Término, “Resumen de las calificaciones obtenidas para cada resultado”, es bastante confusa, principalmente en relación al criterio Relevancia. Veamos:

El Resultado 2: [*Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local*] “Es de gran relevancia considerando que sin la capacidad establecida a nivel de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, el Resultado 1 [*Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay*], o sea el diseño del REDD+, es imposible de llevar a la práctica”.

Por otro lado, “El Resultado 1 es la base fundamental del proyecto. Sin haberlo concluido resulta imposible tener efectos concretos para que los otros dos resultados [2. *Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local* y 3. *Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país*] cumplan sus objetivos”.

Y referente al Resultado 3,

“El conocimiento y la capacitación tanto de las altas esferas gubernamentales, como de las instituciones y de la sociedad civil son de significativa relevancia en la implementación del proyecto. Deben incorporarse a las políticas nacionales y a la participación de la sociedad civil para empezar un cambio en el modelo de desarrollo establecido en el país”.

En otras palabras, de la frase, “las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país”, la parte relevante se refiere principalmente a los “otros actores claves del país”, especialmente los “pequeños, medianos y grandes productores, y otros actores” (Producto 3.3), en adición a “los pueblos indígenas” (en cuanto forman parte de la sociedad civil - vía FAPI).

El Producto 3.1, “Campaña nacional REDD+”, es mencionado indirectamente en relación al criterio efectividad.

La confusión en relación al Resultado 2 se disipa un poco en la parte sobre efectividad (eficacia): “La efectividad ha sido muy baja porque el Resultado 2, depende mucho de los avances del 1”.

La discusión de la sostenibilidad del Resultado 1 clarifica un poco la visión de los evaluadores, que coincide con los cuatro pilares de Varsovia: “En términos de la sostenibilidad del proyecto, el Resultado 1 es la base fundamental porque sin el conocimiento científico del capital forestal existente en el país, sin un sistema de medición, reporte y verificación de las Emisiones de Carbono-MRV-, sin niveles de referencia de emisiones –REL-, sin la incorporación en las políticas nacionales de las Salvaguardas, es imposible diseñar la Estrategia Nacional REDD+”.

Evidentemente, hay aquí un equívoco conceptual. Aquí los evaluadores no se refieren a la *sostenibilidad*, en el sentido de continuidad y permanencia en el futuro del proyecto social, y sí a la *sustentabilidad* de la estrategia, que “está relacionada con la Base que la sostiene, que la respalda, con su solidez y consistencia” (Quintero Uribe, 2000, pág. 103-104).

En lo tocante al Resultado 2, “No existe sostenibilidad del Resultado 2, considerando la incapacidad de las instituciones nacionales de desarrollar todos los productos del resultado 1. Sin estos productos, el Resultado 2 no puede avanzar, precisamente porque su objetivo es poner en práctica el REDD+ diseñado en el

Resultado1”.

En relación al Resultado 3, “No puede haber sostenibilidad en el tiempo y espacio si no existe compromiso gubernamental y de la sociedad civil, para lo cual es esencial la capacitación a todos los niveles, pero fundamentalmente a las comunidades indígenas”. No está claro por qué la capacitación de las comunidades indígenas sería lo más fundamental para que exista “compromiso gubernamental y de la sociedad civil”.

“Este resultado 3, depende mucho de que el 1 y 2 estén funcionando, para que sirvan como ejemplo y modelo de que sí funciona y es importante llevarlo a la práctica”. Pero ¿por qué el Producto 3.3, “¿Capacitación y consulta sobre REDD+ con pequeños, medianos y grandes productores, y otros actores”, y principalmente la consulta, dependerían del funcionamiento anterior de los Resultados 1 y 2? ¿No sería más lógica la siguiente secuencia, *en paralelo* con los esfuerzos para alcanzar el Resultado 1?

Consultas nacionales, regionales y locales;

Diseño de posibles estrategias;

Comparación con experiencias de REDD+ en otros países y de la ONG Guyra Paraguay, con campesinos en San Rafael y con indígenas en el Pantanal;

Elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional.

Con relación a la Presencia en el Ámbito Regional, los evaluadores ya habían recomendado que

“El Programa ONU-REDD debe trabajar de manera mucho más descentralizada. Actualmente se encuentra muy restringido en Asunción y prácticamente no ha llegado a las diferentes regiones del País, que son, precisamente donde habrá que implementar REDD+ en un futuro. Se debe realizar el esfuerzo de hacer partícipes a las instituciones y autoridades locales y Departamentales”.

La secuencia sugerida arriba parece mucho más compatible con esta recomendación. Por lo contrario, la supresión de los Resultados 2 y 3 originales reforzó la centralización del proyecto (que ya había tímidamente iniciado algunas iniciativas fuera de la capital, como vimos arriba).

---

### PARTE 3. CONCLUSIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

#### CONCLUSIONES

La investigación, la innovación y la capacitación promovidas por el proyecto proporcionan una base sólida para la búsqueda de la realización de la visión de un mundo y un país prósperos, sostenibles y equitativos. Sin embargo, ONU-REDD se centralizó en apenas tres entidades en la capital: los dos órganos del gobierno más directamente involucrados en el asunto y una única organización de la sociedad civil, representante de una parte de una pequeña minoría en el país. Otros actores claves en la capital fueron entrevistados, pero no alistados. Algunas tímidas iniciativas en el interior antes de la Revisión de Medio Término fueron abortadas a pesar de la recomendación explícita de los evaluadores de que “El Programa ONU-REDD debe trabajar de manera mucho más descentralizada”.

A pesar de insuficientes por si solos para revertir el aumento de emisión de gases de efecto invernadero, experiencias exitosas muestran que pequeños proyectos locales de REDD+, en las regiones Oriental y Chaco, con pagos por resultados, pueden tener un papel importante en el sentido de promover la equidad, defender los derechos humanos y contener un poco la persistente expansión del monocultivo de los granos industriales y de la ganadería. No es una cuestión de ir contra comportamientos naturales de proteger los bosques, sino de contribuir a aumentar un poco los ingresos y posibilitar la adquisición de tierras, para que por lo menos una buena parte de los habitantes puedan permanecer en sus fincas y reforzar sus prácticas de agricultura familiar agroforestal y silvopastoril sostenible. Lamentablemente, en los proyectos de CBR+, diseñados para promover los ideales de REDD+ en nivel local, hay una tendencia en Paraguay de no hablar de pagos por resultados, debido a la decepción con la aplicación de la compensación por servicios ambientales en el País.

El diseño y establecimiento de sistemas de monitoreo asistidos por satélite en todo el territorio nacional es positivo, pero la aplicación inicial de REDD+ podría muy bien comenzar en la Región Occidental, conocida como el Chaco. Solamente en la Región Oriental existe la ley de deforestación cero; allí, la prioridad ahora debería ser la fiscalización y aplicación de la ley. Debería también ser correctamente aplicada la ley de compensación por servicios ambientales, aunque se pueda cuestionar si es correcto compensar a un propietario por su obediencia a la ley. La Mata Atlántica de San Rafael debería ser defendida como una reserva ambiental efectiva, no solamente en el papel. El proyecto *Green Commodities* ya enfoca la producción del complejo soja y la ganadería en la Región Oriental. En cuanto a la producción del complejo de granos industriales (soja, maíz, girasol), prevaleciente en el sudeste, los lucros son tan elevados que difícilmente los pagos por resultados serían atrayentes para los productores: para ellos, el costo oportunidad de dejar de talar es muy elevado.

El diálogo entre los principales actores es muy difícil, pero necesario si REDD+ debe realmente reducir o compensar emisiones mediante el pago por resultados y otros mecanismos. La posibilidad real de ese tipo de diálogo es bastante mayor en el Chaco, donde prevalece la ganadería de pastizal. Ya existe el concepto de mercadeo de una carne bovina nacional más saludable por no ser de ganado en confinamiento. La creciente demanda global por carne representa un desafío para el control de las emisiones de GEI.

Sin embargo, buena parte del problema se deriva de la producción de soja, principalmente para la alimentación de ganado en confinamiento en el extranjero, una práctica comprobadamente perjudicial al ambiente y a la salud animal y humana. Hay necesidad de más investigaciones científicas de buena calidad para calcular los costos y beneficios para el ambiente de la ganadería de pastizal de diferentes dimensiones y características. En cuanto al costo de oportunidad de la protección de los bosques a cambio de pagos por resultados, todo indica que puede ser favorable para el ganado de pastizal.

Además de ser una exigencia para REDD+, el monitoreo satelital de la deforestación y degradación de bosques puede potencialmente reforzar la fiscalización de violaciones y la aplicación efectiva de la ley. Evidentemente, no es suficiente: la fiscalía carece de un mandato para realmente trabajar con seriedad, bien como de presupuestos que posibiliten el posicionamiento de adecuados efectivos bien equipados en tierra,

y, posiblemente, en el aire – cuestiones esas que extrapolan las posibilidades de acción de REDD+.

## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES PARA EL PNC:

Optar, individual y colectivamente, por la “tensión creativa” en la búsqueda de impactos anhelados como la limitación del calentamiento global y la prosperidad nacional. La maestría personal por parte de los involucrados es esencial.<sup>19</sup>

Promover diálogo abierto y franco entre los diversos interesados (gobiernos nacional, departamental y local), organizaciones de la sociedad civil, productores, indígenas de las diversas etnias, campesinos y otros pequeños productores rurales, etc.), principalmente a través del Consejo de Medio Ambiente (CONAM).

Enfocar inicialmente la región occidental (el Chaco, incluyendo el Pantanal).<sup>20</sup>

Atender al mercado de bovinos (carne, leche y cuero) de pastizal, promoviendo la ganadería sostenible y saludable.<sup>21</sup>

Apoyar iniciativas locales REDD+ de pagos por resultados por parte de ONGs nacionales e internacionales y empresas interesadas, en cualquier parte del territorio nacional.

Promover la agropecuaria sostenible, que atienda a los mercados locales, ofreciendo alimentos más saludables y preservando los bosques.<sup>22</sup>

Aprovechar los sistemas de información modernos para apoyar la fiscalización y aplicación efectiva de la ley.

### RECOMENDACIONES PARA PROGRAMACIONES FUTURAS:

REDD+ debe apoyar esfuerzos motivados por la racionalidad económica, el compromiso ecológico (incluso la salud) y la fiscalización y aplicación de la ley.

Sean los proyectos realizados en la modalidad de asistencia directa o ejecución nacional, el presupuesto debe ser unificado, administrado por el PNUD.

Costo de oportunidad desfavorable inviabiliza pagos por resultados cuando la motivación es la pura racionalidad económica.

Costo de oportunidad depende parcialmente, no totalmente, del tamaño económico o geográfico del emprendimiento.

La agropecuaria ecológicamente y legalmente correcta merece el apoyo de REDD+. Esto puede ser válido incluso para la ganadería de pastizal.

Por el costo de oportunidad extremadamente desfavorable del cultivo en gran escala de soja y otros rubros del complejo de granos industriales, principalmente para exportación, su tendencia de expansión difícilmente puede ser contenida solamente por mecanismos de pagos por resultados.

Por razones de equidad, compromiso ecológico y también racionalidad económica, es válido apoyar los pequeños productores en sus esfuerzos en el sentido de resistir incursiones y contaminación, proteger los bosques y abastecer las localidades de alimentos saludables.

Por sus valores culturales y su presencia en los bosques, los pueblos indígenas pueden ser aliados de gran valor. Asimismo, muchas veces lo mismo se aplica a otros campesinos y moradores de los bosques.

---

<sup>19</sup> “The central practice of personal mastery involves learning to keep both a personal vision and a clear picture of current reality before us. Doing this will generate a force within ourselves called ‘creative tension’” (Senge, 1994, pág. 195).

<sup>20</sup> Es una línea de la estrategia REDD.

<sup>21</sup> Es una línea de la estrategia REDD.

<sup>22</sup> Es una línea de la estrategia REDD.

---

Los “pilares de Varsovia” son importantes, pero no suficientes, en la preparación para REDD+. El diálogo entre los interesados nacionales y locales, y la planificación participativa, continúan siendo esenciales.

Es necesario conjugar los objetivos de investigación, instrumentalización y fortalecimiento de las instituciones del gobierno central con el diálogo con los actores claves en nivel central, regional y local, de gobierno, sector privado y tercer sector.

### LECCIONES APRENDIDAS

Aún sin el apoyo de ONU-REDD, existen ejemplos de proyectos locales exitosos de REDD+ con comunidades campesinas e indígenas, evidenciando efectos positivos de la aplicación del principio de pagos por resultados. En el futuro, el programa nacional REDD+ podrá multiplicar tales ejemplos.

El costo de oportunidad del pago por resultados puede ser favorable para algunas industrias (p.ej., la ganadería), y desfavorable para otras (p.ej., los monocultivos del complejo soja).

La creación de sistemas de monitoreo y niveles de referencia en nivel nacional puede ser de gran valor, al mismo tiempo que sea más recomendable iniciar la ejecución de REDD+ en nivel sub nacional.

Entre las lecciones aprendidas, el haber apostado al trabajo conjunto de las instituciones nacionales fue lo más destacable; fue complicado, pero dio sus frutos. Sabemos que cada institución funciona en pos de sus intereses, pero por encima de esos intereses individuales, existen unos intereses generales que solamente pueden ser abordados exitosamente con renunciamentos y con acuerdos interinstitucionales.

---

[1]. “The central practice of personal mastery involves learning to keep both a personal vision and a clear picture of current reality before us. Doing this will generate a force within ourselves called ‘creative tension’ (Senge, 1994, pág. 195).”

## ANEXOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN

Anexo I: Términos de referencia de la evaluación

Anexo II: Documentos analizados

Anexo III: Listado de personas consultadas

Anexo IV: Matriz de productos finales del Programa

Anexo V: Breve perfil de los miembros del equipo de evaluación

Anexo VI: Escala de calificación del desempeño del Programa

## I: TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

Términos de Referencia

para Consultoría

<b>Título del puesto:</b>	Consultoría <b>Internacional</b> Especialista Evaluador (Team Leader)		
<b>División/Departamento</b>	FAO Paraguay		
<b>Programa/Número de Proyecto</b>	<b>UNJP/GLO/386/UNJ (Programa ONU-REDD, Support to National Actions, Paraguay Assistance)</b>		
<b>Lugar de trabajo</b>	Representación y contrapartes, con desplazamientos al interior.		
<b>Posible fecha de inicio</b>	<b>Duración:</b>	60 días	
<b>Reporta a</b>	<b>Nombre:</b> Rolf Hackbart	<b>Título:</b>	Representante Permanente

### DESCRIPCIÓN GENERAL DE TAREAS Y OBJETIVOS A ALCANZAR

#### Objetivos y Alcance:

El alcance de esta evaluación se limita al Programa Nacional Conjunto ONU-REDD de Paraguay. La evaluación se basará en los datos disponibles en el momento de la evaluación y analizará los resultados entregados por el programa desde la reformulación del programa (Junio 2014) hasta el momento de cierre de su fase operativa (prevista para Julio de 2016). También evaluará la probabilidad de los resultados y el impacto futuros que se podrían alcanzar después del cierre financiero del proyecto.

El propósito de la evaluación del PNC ONU-REDD de Paraguay es valorar: (i) el desempeño del programa en términos de relevancia, eficacia (productos y resultados) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación/escalamiento de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del Programa. La evaluación tiene los siguientes objetivos:

Proporcionar evidencia de los resultados para satisfacer los requisitos de rendición de cuentas,

Evaluar el grado de preparación para REDD+ en Paraguay, las brechas y los desafíos que se deben abordar para lograr la preparación para REDD+ y la posible función del Programa ONU-REDD en el proceso futuro de REDD+ en el país.

Promover el aprendizaje, la retroalimentación y el intercambio de conocimientos a través de los resultados y las lecciones aprendidas entre las organizaciones participantes de la ONU y los demás socios. La evaluación identificará las lecciones de pertinencia operativa y técnica para la formulación y aplicación futura de actividades de ONU-REDD, y para el Programa ONU-REDD en general.

Los destinatarios principales de la evaluación serán el Gobierno de la República del Paraguay, las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas del Programa ONU-REDD y los asociados que participan en el Comité Directivo del PNC. Los destinatarios secundarios de la evaluación serán la Junta Ejecutiva de ONU-REDD y las partes interesadas en REDD+ a escala nacional. La evaluación también se pondrá a disposición del público a través del sitio web del Programa ONU-REDD ([www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)).

#### **Funciones Generales:**

El Equipo de Evaluación estará conformado por dos evaluadores, un consultor internacional (team leader) y un consultor nacional que proporcionará apoyo durante la misión en Paraguay. El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el PNC ONU-REDD de Paraguay.

El Equipo de Evaluación es responsable de realizar la evaluación tal como se establece en estos términos de referencia y de aplicar el enfoque y los métodos propuestos en el informe inicial que prepararán. Todos los miembros del equipo, incluido el Líder, participarán en las reuniones informativas previas y posteriores, los debates y las visitas de campo, y contribuirán a la evaluación con aportes por escrito.

Formar parte del Equipo de evaluación y participar de una misión para entrevistas con actores locales (10 días)

Preparación y sesión de presentación de los primeros hallazgos.(10 días)

Preparación del informe borrador de evaluación (10 días laborables)

Revisión del de informe de evaluación preliminar por parte de los organismos de Naciones Unidas (5 días)

Introducción de comentarios al informe borrador y entrega del informe final (7 días)

Presentación de los resultados de la Evaluación en Paraguay

Respuesta de la dirección de los organismos participantes de las Naciones Unidas y Respuesta de la dirección del Homólogo Gubernamental (5 días)

Difusión del Informe

**Se adjunta a estas funciones generales el documento “Términos de referencia para la Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Paraguay” Programa ONU-REDD PARAGUAY de Agosto 2016, que contiene en detalle las directrices y procedimientos a seguir para la evaluación final.**



<p>Resultados Esperados:</p> <p>Elaborar un informe inicial;  Elaborar un informe de conclusiones preliminares y presentarlo ante las partes interesadas del PNC ONU-REDD Paraguay, al final de la misión;  Producir un proyecto de informe consolidado. El líder del equipo, es decir el consultor internacional, es el responsable de consolidar el informe;  Preparar una respuesta a los comentarios sobre el proyecto de informe recibidos de las partes interesadas;  Producir un informe final consolidado. El líder del equipo es el responsable de consolidar el informe.  Preparar una presentación de PowerPoint de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y presentarla en Paraguay ante las principales partes interesadas.</p>	<p>Fecha de término requerida:</p> <p>Según cronograma de trabajo aprobado.</p>
<p>competencias requeridas</p>	
<p><b>Competencias Técnicas y Experiencia requerida</b></p> <p>Competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Independiente del Programa ONU-REDD y los organismos participantes de las Naciones Unidas, FAO, PNUMA y PNUD;</li> <li>• El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el Programa Nacional, que incluya: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buena comprensión técnica de REDD+;</li> <li>- Preferiblemente con conocimiento de la cultura y geografía de Paraguay.</li> </ul> </li> <li>• Demostrar experiencia en evaluaciones similares de programas que hayan utilizado el método de evaluación basado en Teoría del Cambio.</li> <li>• Excelentes habilidades de redacción y edición.</li> <li>• Atención al detalle y cumplimiento de cronogramas.</li> </ul> <p>Requisitos:</p> <p>Título universitario superior en un área pertinente.</p> <p>Se requiere que el consultor internacional cuente como mínimo 5 años de experiencia profesional; una experiencia profesional más extensa representa una ventaja, además de experiencia demostrada en países en desarrollo.</p> <p>Fluidez hablada y escrita en Español. Conocimiento del idioma inglés es una ventaja.</p>	
<p>Evaluaciones</p> <p>Los consultoría será periódicamente evaluada según los niveles demostrados en: Eficiencia, Eficacia, Confiabilidad, Autonomía, Iniciativa, Trabajo en equipo y Puntualidad.</p>	
<p><b>POSTULACIÓN</b></p>	
<p>PARA POSTULAR: ingrese al sitio web de FAO Paraguay y leer atentamente las Normas para postulantes <a href="http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/empleo-y-adquisiciones/es/">http://www.fao.org/paraguay/fao-en-paraguay/empleo-y-adquisiciones/es/</a></p> <p>Se solicita gentilmente a los postulantes completar su perfil profesional en el <a href="#">Formulario de Antecedentes Personales (PHF)</a>. (NO ENVIAR CV).</p> <p><b>Recepción de documentos:</b> Formato FAO del <a href="#">Formulario de Antecedentes Personales (PHF)</a>, completo en su totalidad, firmado, con foto reciente.</p> <p>Las postulaciones se recibirán en formato FAO hasta las 23:30 <b>horas del 02 de Septiembre de 2016</b>, a través del correo electrónico: <a href="mailto:FAOPY-Convocatorias@fao.org">FAOPY-Convocatorias@fao.org</a></p>	

El mensaje de presentación debe incluir en asunto: **Consultoría Nacional Especialista Evaluador o Consultoría Internacional Especialista Evaluador.**

**Nota Importante:** Sólo serán analizadas las Hojas de Vida (formato FAO PHF firmado y con foto reciente) que cumplan con todos los requisitos solicitados, y que sean enviadas en la fecha indicada, con el nombre de la convocatoria en el asunto del correo electrónico. Así mismo, contactaremos únicamente los candidatos preseleccionados.

## ANEXO

Términos de referencia para la Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Paraguay



**Programa Nacional  
Conjunto ONU-REDD  
Evaluación Final  
Términos de Referencia**

**PARAGUAY**

---

Programa ONU-REDD

---

Agosto 2016

### Antecedentes y contexto

Estos TdRs han sido elaborados para la evaluación final del Programa Nacional Conjunto (PNC) ONU-REDD Paraguay. Esta Evaluación no solo abarcará el diseño y la aplicación del Programa y sus resultados sino que también revisará la relación costo-beneficio del PNC como mecanismo para apoyar los esfuerzos nacionales de preparación para REDD+.

#### Programa Nacional

El Gobierno del Paraguay, en forma conjunta con el Programa ONU-REDD diseñó y ejecutó un PNC ONU-REDD. El PNC es una iniciativa de preparación para REDD+, con un apoyo financiero de US\$ 4,72 millones del programa ONU-REDD centrado en el establecimiento de las condiciones y bases institucionales necesarias para habilitar la participación de las partes interesadas y los procesos de consulta y organización, el desarrollo de insumos técnicos y el apoyo a desarrollar los pilares de preparación para REDD+, establecidos en los Acuerdos de Cancún para REDD+ (Estrategia Nacional/Plan de Acción REDD+, Nivel de Referencia de Emisiones Forestales/Nivel de Referencia Forestal, Sistema Nacional de Monitoreo de Bosque, Sistema de Información

sobre Salvaguardas) y el marco de Varsovia para REDD+. Es importante aclarar que el PNC fue aprobado y puesto en operación antes de Varsovia, y luego en la evaluación de medio término se ajustó el marco de resultados de programa conjunto a los acuerdos de Varsovia, es por ello que se observara un marco de resultados y prodoc modificados.

**Tabla 1: Información acerca del Programa**

<b>Título del programa</b>	<b>Programa Nacional Conjunto ONU-REDD Paraguay</b>		
Objetivo del Programa	Asistir al Gobierno de la República del Paraguay para el establecimiento de un programa REDD+ a nivel nacional teniendo en cuenta las directrices de UN-REDD y las directrices de la FAPI que se aplicarán para la implementación en territorios indígenas		
Fecha de Aprobación	Julio 2011	Fecha de transferencia de fondos	09/08/2011
Fecha de Finalización Original	Junio de 2014	Prolongación sin costo	31 de Julio de 2016

Paraguay se unió al programa ONU-REDD en Setiembre de 2008 y el Documento del Programa Nacional se firmó en julio de 2011. El PNC está diseñado para incorporar consultas a múltiples partes interesadas y la amplia participación de las mismas, el análisis de los impulsores de la deforestación y la degradación forestal, así como el desarrollo de capacidades de monitoreo y de medición, reporte y verificación (MRV) de las condiciones forestales. El programa comenzó en el 2011 apoyándose en los conocimientos técnicos especializados de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente (PNUMA), que constituyen las organizaciones participantes por parte de las Naciones Unidas.

#### **Objetivo, resultados y productos esperados.**

El marco de resultados original del PNC ONU-REDD, pactado en el 2011 definía 3 grandes resultados:

*Resultado 1: Capacidad institucional y técnica mejorada de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay.*

Producto 1.1: Plan de Acción para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques (Plan REDD+).

Producto 1.2: Sistema Nacional de Información Forestal (INFONA) y el Sistema de Información Ambiental (SEAM) para medir y evaluar la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación de bosques (Sistema de Medición, Notificación y Verificación – MRV).

Producto 1.3: Sistema nacional de contabilidad de carbono y manejo de datos.

Producto 1.4: Mecanismo de pagos y canalización de los mismos a nivel local.

*Resultado 2: Capacidad establecida para implementar REDD+ a nivel local*

Producto 2.1: Proyecto piloto REDD+.

Producto 2.2 Propuestas de proyectos REDD+ diseñados para otras áreas boscosas.

*Resultado 3: Aumento del conocimiento y generación de capacidades para el tema REDD+ a las comunidades dependientes de los bosques, en especial los pueblos indígenas y otros actores claves del país.*

Producto 3.1 Campaña nacional REDD+.

Producto 3.2: Capacitación y consulta sobre REDD+ con Pueblos Indígenas.

Producto 3.3 Capacitación y consulta sobre REDD+ con pequeños, medianos y grandes productores, y otros

actores.

Luego de la Revisión de Medio Término realizada en junio de 2014, se efectuaron ajustes en el Marco de Resultados del PNC, incorporando las recomendaciones del equipo evaluador para una mejor implementación del Programa, así como los arreglos necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos previstos. Los resultados de la revisión dieron como resultados un nuevo marco de resultados, definido de la siguiente manera. La evaluación final solo se enfocara al nuevo marco de resultados modificado en el 2014 el cual posee los siguientes resultados:

*Resultado 1. Capacidades de las Instituciones fortalecidas para implementar la fase de preparación de REDD+*

Producto 1.1. Plan de Acción para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de bosques (Plan REDD+).

Producto 1.2. Plan de comunicación y capacitación implementado.

Producto 1.3. Mecanismo de participación, consulta y consentimiento.

Producto 1.4. Capacidades de coordinación institucional y diálogo de político fortalecidas.

Producto 1.5. Paraguay posicionado a nivel internacional para agilizar la movilización de fondos REDD+

*Resultado 2. Primera versión de la “Estrategia Nacional REDD+” elaborada de manera participativa que integra criterios sociales y ambientales*

Producto 2.1. Análisis detallado de las causas de la deforestación consensuado.

Producto 2.2. Opciones para reducción de la deforestación evaluadas y priorizadas, con énfasis en sus dimensiones sociales, ambientales, económicas y políticas.

Producto 2.3. Opciones para reducción de la deforestación consensuadas en la Estrategia Nacional REDD+.

Producto 2.4. Ajustes al marco institucional, legal y metodológico definidos

Producto 2.5. Mecanismo nacional para manejo transparente de fondos REDD+ diseñado.

*Resultado 3. Sistema Nacional de Monitoreo Forestal diseñado y operativo*

Producto 3.1. Inventario Forestal Nacional (que incluye contenido de carbono) implementado

Producto 3.2. Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre diseñado e implementado

Producto 3.3. Inventario de GEI en el sector LULUCF diseñado e implementado

Producto 3.4. Arreglos inter-institucional para la implementación del Sistema de Monitoreo Forestal diseñados y acordados (SEAM – INFONA)

Producto 3.5. Componente informático para la implementación del SNIF operativo

Producto 3.6. Sistema Nacional de Información Ambiental diseñado, acordado e implementado para Inventario de GEI sector AFOLU y Arreglos institucionales para la implementación del Sistema de Monitoreo Forestal diseñados y acordados inter-institucionalmente.

*Resultado 4. Niveles de referencias de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal analizados y acordados.*

Producto 4.1. Datos históricos de actividad (Cambio de uso del suelo) disponibles y validados

Producto 4.2. Análisis de las circunstancias nacionales y su impacto sobre los niveles históricos validados

Producto 4.3. Propuesta de Niveles de Referencias acordada y validada

*Resultado 5. Sistema de información sobre Salvaguardas sociales y ambientales*

Producto 5.1. Salvaguardas sociales y ambientales identificadas y acordadas

Producto 5.2. Diseño del sistema de información sobre Salvaguardas

## **Acuerdos Ejecutivos**

El Programa acordó su marco de resultados en el 2009 apoyándose en la capacidad de convocatoria y los conocimientos técnicos especializados de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones

Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que constituyen las organizaciones participantes de Naciones Unidas.

### Costos y Financiamiento

La cantidad total transferida al Programa Nacional ONU-REDD de Paraguay es de US\$ 4.720.001, como se muestra en la Tabla 2:

**Tabla 2: Presupuesto del PNC ONU-REDD+ Paraguay**

Organización de la ONU	Presupuesto de Programa aprobado	Cantidad transferida
FAO	2,046,729	2,046,729
PNUD	1,392,524	1,392,524
PNUMA	971,963	971,963
Costos indirectos de apoyo (7 %)	308,785	308,785
Total	4,720,001	4,720,001

### Estado de implementación del programa

Luego de un periodo inicial pocos avances debido a la inestabilidad política nacional y la indefinición en el proceso de negociación REDD+ en el marco de la CMNUCC, el PNC, entre los años 2014 a 2016, con un marco de resultados modificado para reflejar el marco de Varsovia se han dado avances muy significativos para el programa, en particular desde la revisión de medio término, después de la cual se han obtenido progresos considerables en el desarrollo de todos los componentes en comparación con los periodos anteriores, a través de una mayor coordinación interinstitucional, así como del fortalecimiento de capacidades técnicas.

En los Informes Anuales y Semestrales del Programa se puede obtener más información sobre la aplicación del PNC ONU-REDD de Paraguay.

Documentos disponibles para revisión:

Documento del Programa Nacional 2011 y Revisión de Medio Término en junio de 2014

Informes semestrales y anuales (2011 hasta 2015)

Documento del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)

Actas de la Junta Normativa de ONU-REDD

Notificaciones sobre la prolongación sin costo

Presupuestos generales y anuales del programa, desglosados por resultados y productos entregados y aprobados por Equipo Técnico Nacional y el Comité Político

Planes operativos anuales

Registro financiero del período de implementación del programa

Documentos concernientes a los contratos del personal

Documentos relacionados con las adquisiciones (es decir, los bienes y servicios adquiridos, incluidos los consultores)

Lista de los miembros del Comité Directivo e información de contacto

Lista de los miembros del Equipo de Apoyo y su información de contacto

Lista de las contrapartes nacionales y sus contactos, incluidos los miembros de los grupos indígenas, y otras instituciones pertinentes para REDD+, asociados para el desarrollo.

Lista de los asociados para el desarrollo nacionales y regionales y su información de contacto. Incluyendo FCPF y proyectos similares (p. ej. FCPF)

Materiales producidos - hojas de ruta, directrices y herramientas, informes técnicos, documentos de políticas, documentos sobre lecciones aprendidas

Comunicaciones y materiales de gestión del conocimiento (p. ej., boletines, comunicados de prensa, folletos, páginas web, etc.)

Otros documentos e informes pertinentes

## La Evaluación

### Objetivos y Alcance

El alcance de esta evaluación se limita al Programa Nacional Conjunto ONU-REDD de Paraguay. La evaluación se basará en los datos disponibles en el momento de la evaluación y analizará los resultados entregados por el programa desde la reformulación del programa (Junio 2014) hasta el momento de cierre de su fase operativa (prevista para Julio de 2016). Para los propósitos de cumplimiento en el uso de los recursos esta evaluación también verificará aspectos relacionados al uso eficiente, efectivo y apropiado de los recursos en línea con el marco de resultados y la aplicación de las reglas y procedimientos de las agencias. También evaluará la probabilidad de los resultados y el impacto futuros que se podrían alcanzar después del cierre financiero del proyecto.

El propósito de la evaluación del PNC ONU-REDD de Paraguay es valorar: (i) el desempeño del programa en términos de relevancia, eficacia (productos y resultados) y eficiencia; (ii) la sostenibilidad y la ampliación/escalamiento de los resultados; y (iii) el impacto real y potencial del Programa. La evaluación tiene los siguientes objetivos:

Proporcionar evidencia de los resultados para satisfacer los requisitos de rendición de cuentas.

Evaluar el grado de preparación para REDD+ en Paraguay, las brechas y los desafíos que se deben abordar para lograr la preparación para REDD+ y la posible función del Programa ONU-REDD en el proceso futuro de REDD+ en el país.

Considerando que el PNC fue designado antes del acuerdo de la CMNUCC de Varsovia. La evaluación final apuntará a reconstruir de manera retroactiva una línea de base contra los 4 elementos del marco de Varsovia y evaluar la extensión de los progresos en base a esos 4 elementos. Las tarjetas de puntuación proveídas en el Anexo de estos TdRs proveen el marco para evaluar el progreso, y su intención es que sean completadas por el equipo evaluador con los insumos y reflexiones de los actores consultados. El objetivo es el de proveer un sentido de atribución al apoyo del programa hacia el progreso en la construcción de esos 4 pilares.

Promover el aprendizaje, la retroalimentación y el intercambio de conocimientos a través de los resultados y las lecciones aprendidas entre las organizaciones participantes de la ONU y los demás socios. La evaluación identificará las lecciones de pertinencia operativa y técnica para la formulación y aplicación futura de actividades de ONU-REDD, y para el Programa ONU-REDD en general.

Los destinatarios principales de la evaluación serán el Gobierno de la República del Paraguay, las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas del Programa ONU-REDD y los asociados que participan en el Comité Directivo del PNC. Los destinatarios secundarios de la evaluación serán la Junta Ejecutiva de ONU-REDD y las partes interesadas en REDD+ a escala nacional. La evaluación también se pondrá a disposición del público a través del sitio web del Programa ONU-REDD ([www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)).

### Criterios de evaluación

Con el fin de circunscribir los objetivos de la evaluación mediante la definición de los estándares con los que se valorará la iniciativa, se aplicarán los siguientes cinco criterios de evaluación:

**Pertinencia.** Se refiere a la medida en que el Programa Nacional y sus resultados o productos previstos son coherentes con las políticas y prioridades nacionales y locales y las necesidades de los beneficiarios previstos. La pertinencia también se relaciona con la medida en que la iniciativa esté alineada con la Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015 (o el Documento Marco del Programa ONU-REDD para los Programas aprobados antes de noviembre de 2010) y los planes corporativos de las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas. También se debe evaluar la pertinencia en relación con otros programas REDD+ o relacionados con REDD+



ejecutados en el país, en términos de sinergias, complementariedades y ausencia de duplicación de esfuerzos.

**Eficacia.** Mide el grado en que se han alcanzado los resultados previstos (productos y resultados) del Programa Nacional, o la medida en que se ha avanzado hacia los productos y resultados. Para explicar por qué ciertos productos y resultados se han logrado mejor o en mayor medida que otros,:

**Eficiencia.** Mide cómo, en términos económicos, se usan los recursos o insumos (como los fondos, los conocimientos especializados y el tiempo) con miras a alcanzar los resultados y productos establecidos, Y también la calidad, relevancia y prontitud de la contribución técnica de las agencias También los factores y procesos que afectan el logro de los resultados del proyecto, dirigidos a la examinación del grado de preparación del proyecto, la apropiación del país, la participación de las partes interesadas, la planificación financiera, el desempeño de los organismos nacionales y locales de ejecución y la agencia de supervisión designada, el mecanismo de coordinación con otros proyectos y programas de donantes pertinentes, y las razones de los cuellos de botella y retrasos existentes en la entrega de los resultados y productos del proyecto y el logro de la sostenibilidad.

**Sostenibilidad.** Analiza la probabilidad de obtener resultados sostenibles al terminar el programa, con énfasis en la sostenibilidad de los recursos financieros, el entorno sociopolítico, los efectos catalíticos o multiplicadores del proyecto, los factores institucionales y de gobernanza y los riesgos ambientales.

**Impacto.** Mide en qué medida el Programa Nacional ha contribuido o es probable que contribuya a estados intermedios hacia el impacto, tales como cambios en los sistemas de gobernanza y el comportamiento de las partes interesadas, y al impacto en las vidas de las personas y el medio ambiente. La evaluación valorará la probabilidad de impacto al revisar críticamente la estrategia de intervención de los programas (Teoría del Cambio) y la presencia de los factores impulsores y supuestos necesarios para que los resultados conduzcan a los estados intermedios y al impacto previsto.

## Preguntas de evaluación

La siguiente lista incluye las preguntas y problemas estándar que debe incluir la evaluación del PNC ONU-REDD. Se basa en los criterios de evaluación internacionalmente aceptados y mencionados anteriormente; es decir, pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, e incluye una categoría adicional de preguntas relacionadas con los factores que afectan el desempeño del programa. La evaluación valorará el PNC ONU-REDD de Paraguay de la siguiente manera:

## Concepto y pertinencia del Programa Nacional

### ***Diseño.***

Los Programas Nacionales se basan en hipótesis acerca de cómo y por qué alcanzarán los objetivos acordados mediante la estrategia seleccionada; este conjunto de hipótesis constituye la teoría del programa, o "Teoría de cambio", y puede estar explícito (p. ej., una matriz de marco lógico) o implícito en un documento del programa. Si la Teoría de Cambio es implícita, el Equipo de Evaluación la reconstruiría retroactivamente y la validaría con las partes interesadas clave, incluidas las contrapartes y los organismos nacionales.

Esta sección incluirá un diagrama y una breve descripción de la Teoría de Cambio del programa, incluidas las cadenas de resultados de los productos hacia el impacto, los factores impulsores y las hipótesis<sup>23</sup>, y analizará

---

<sup>23</sup> Los factores impulsores y las hipótesis son factores externos al programa que influyen en el cambio a lo largo de las vías causales de la Teoría del Cambio. Influyen en si un cambio en cierto nivel de resultados (p. ej., un resultado inmediato del programa) puede conducir a un cambio en un nivel superior de resultados (p. ej., un estado intermedio hacia el impacto). Los factores impulsores son factores externos sobre los cuales el programa tiene cierto nivel de control; por ejemplo, a través de un producto del programa o por medio de

críticamente:

La idoneidad de las metas y resultados de desarrollo establecidos (objetivos inmediatos);

La evolución de los productos y resultados desde la reformulación del programa;

La relación causal entre los productos, los resultados (objetivos inmediatos) y el impacto (objetivos de desarrollo);

La medida en que los factores impulsores del cambio han sido reconocidos y apoyados por el programa;

La pertinencia e idoneidad de los indicadores;

La amplitud de los factores impulsores y las hipótesis identificados por el programa.

Esta sección también evaluará críticamente:

La suficiencia del tiempo y los esfuerzos invertidos en el proceso de diseño;

Si el marco temporal para la implementación es realista;

La suficiencia de la metodología de implementación utilizada para alcanzar los resultados previstos;

La claridad y la lógica del marco de resultados del programa;

¿El programa preparó y siguió una hoja de ruta clara de preparación para REDD+, con una secuencia adecuada de actividades y productos?

La calidad de la identificación de las partes interesadas y los beneficiarios;

La idoneidad de los criterios de selección de las áreas piloto.

### ***Pertinencia***

La pertinencia de la estrategia y los objetivos del Programa Nacional para:

Las necesidades del país;

Las prioridades nacionales de desarrollo tal como se expresan en las políticas y los planes nacionales, así como en los marcos sectoriales de desarrollo;

El MANUD y Plan Único entre el Gobierno de Paraguay y las Organizaciones de las Naciones Unidas;

El Documento Marco del Programa ONU-REDD;

Otros programas relacionados con REDD+ en el país, en particular el borrador de la Estrategia y el Plan de Acción nacional REDD+ (la estrategia definitiva cuando esté disponible).

¿Qué tan bien se tomaron en consideración las políticas, los programas, los mecanismos y las experiencias existentes para que la preparación para REDD+ pudiera avanzar lo más posible en su mejoramiento, en lugar de en la creación de otros nuevos y paralelos?

### **Resultados y contribución a los objetivos establecidos**

#### ***Entrega de resultados y productos finales***

La medida en que se han desarrollado los resultados y productos esperados, su calidad y puntualidad, así como las deficiencias y retrasos de la entrega y sus causas y consecuencias.

---

la influencia en la parte interesada que se espera proporcionará el factor impulsor. Las hipótesis están completamente fuera del control del programa

Idealmente, el equipo de evaluación debe valorar directamente todos los productos y, de ese proyecto, el grado de entrega de los resultados, con base en la cadena de efectos que vincula los productos con los resultados. Como esto no siempre es factible debido a las limitaciones de tiempo y recursos, se debe hacer el análisis detallado de una muestra representativa de los resultados que se evaluaron directamente, mientras que se debe incluir como anexo una lista completa de los productos y su ritmo de entrega y calidad, preparada por el equipo del programa.

### ***Eficacia***

El grado al que han sido alcanzados los resultados esperados (objetivos específicos e inmediatos).

Los principales factores que influyen en su consecución (con referencias según sea necesario a análisis más detallados bajo "Factores que afectan el desempeño").

Las contribuciones de las distintas partes interesadas a su consecución.

¿Cuál es el estado de preparación para REDD+ en el país, considerando los componentes típicos de preparación para REDD+, y en qué medida el programa ha contribuido a cada uno?

### ***Eficiencia***

El costo y el cronograma de los productos clave entregados en comparación con los valores de referencia nacionales y regionales

Los costos administrativos (incluidos los costos de supervisión y coordinación entre las agencias participantes de las Naciones Unidas) en comparación con los costos operativos

Todas las medidas para ahorrar tiempo y costos tomadas por el PNC.

Todos los retrasos o sobrecostos significativos en los que se haya incurrido, la razón y la idoneidad de las medidas correctivas tomadas

Modalidad de implementación e impactos en el ritmo y eficiencia de implementación

### ***Temas transversales***

Una evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en el Programa Nacional Inicial. Esto abarcará:

Un análisis de cómo se reflejaron las cuestiones de género en los objetivos, el diseño, la identificación de los beneficiarios y la ejecución del Programa;

Un análisis de cómo se verán afectadas por la iniciativa las relaciones y la igualdad de género;

La medida en que las cuestiones de género fueron tomadas en consideración en la gestión del programa.

Una evaluación de la distribución probable de los beneficios y los costos entre las partes interesadas.

El alcance y la calidad del trabajo del programa en el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios, incluidas las perspectivas para la adopción y la transversalización de las capacidades recién adquiridas, o su difusión más allá de los beneficiarios o del programa. ¿En qué medida los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades se basaron en una sólida evaluación de las necesidades, que haya identificado tanto lo que las personas deben saber y saber hacer, como las deficiencias?

El uso dado por el PNC a los productos, directrices y Salvaguardas del Programa ONU-REDD; por ejemplo, las Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) del Programa ONU-REDD y las Directrices sobre la Participación de las Partes Interesadas en la Preparación para REDD+, y la medida en que han contribuido a las Salvaguardas nacionales<sup>24</sup>.

La contribución real y potencial del PNC a la generación de conocimiento e información sobre los procesos REDD+ y al trabajo normativo del Programa ONU-REDD.

### ***Sostenibilidad y ampliación***

La idoneidad de la estrategia de salida del programa;

Los principales factores que influyen en la consecución de sostenibilidad por parte del programa, o ausencia de la misma y las perspectivas para el sostenimiento y la ampliación de los resultados del PNC por parte de los beneficiarios después de su finalización. La evaluación de la sostenibilidad incluirá, según corresponda:

La sostenibilidad institucional, técnica, económica, social, política y ambiental de las tecnologías, innovaciones y procesos propuestos;

¿Cuáles son las perspectivas para el seguimiento y la ampliación de REDD+ en Paraguay? (Incluye sugerencias sobre la posible participación de ONU-REDD, si procede.)

¿Qué posibilidad existe de que las recomendaciones, conclusiones y estrategias identificadas a través del programa sean implementadas con o sin apoyo financiero externo?

### ***Probabilidad del impacto***

Medida en que el PNC ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos sociales y ambientales; esto también incluirá la identificación de los impactos positivos y negativos, reales y potenciales, producidos por el PNC, directa o indirectamente, intencionalmente o no.

Presencia de las hipótesis y factores impulsores necesarios para que los resultados conduzcan a los estados intermedios y el impacto previsto.

### **Factores que afectan el desempeño**

#### ***Gestión y coordinación del Programa***

Función y eficacia de los mecanismos institucionales;

Calidad de la gestión de operaciones, tanto dentro del PNC como por las organizaciones participantes de las Naciones Unidas;

Toma de decisiones estratégicas por parte de la dirección del PNC;

Realismo de los planes de trabajo anuales;

Eficacia de los cambios en la estructura de gestión tras la revisión a mitad de periodo;

¿El liderazgo central fue adecuado, ya sea por parte de un órgano de gobierno o uno de los organismos asociados de las Naciones Unidas?

Calidad de la coordinación del Programa:

entre las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas;

---

<sup>24</sup> Ninguna de las directrices mencionadas estaba disponible durante la mayor parte del período de ejecución del programa.

entre el Gobierno y las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas;

Dentro y entre las entidades de Gobierno;

Entre el PNC y otras iniciativas bilaterales y multilaterales de REDD+.

### ***Administración de Recursos Humanos y Financieros***

#### Recursos Humanos

La idoneidad en términos de número y competencias del personal de gestión y supervisión de las actividades del PNC en los organismos asociados, incluido el gobierno;

Las tasas de rotación de personal y el balance entre la continuidad del personal y las nuevas contrataciones en el PNC y con los organismos asociados, incluido el gobierno;

La capacidad de los responsables/líderes para planificar, coordinar y delegar el trabajo, comunicarse eficazmente, motivar y recompensar al personal;

Factores que influyen en la moral y la satisfacción del personal con su trabajo.

#### Administración de los recursos financieros

Idoneidad de la asignación de fondos a cada componente, tipo de intervención y asociado, y la tasa de gastos en cada caso;

La calidad, la transparencia y la eficacia de los sistemas y procesos utilizados para la gestión financiera;

La coherencia y la solidez de las Revisiones Presupuestarias al equiparar las necesidades de implementación y los objetivos del programa;

Eficacia de los acuerdos de administración de fondos.

Otros procesos administrativos que facilitan o dificultan la ejecución continúa de las actividades del PNC.

### ***Apoyo técnico y supervisión***

Extensión, puntualidad y calidad del apoyo técnico de los equipos de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas, a todos los niveles (sede central, oficinas regionales, subregionales y nacionales).

Puntualidad, calidad y cantidad de insumos y apoyo por parte del Gobierno y otros asociados dentro del país.

Eficacia de los acuerdos y procesos de supervisión y dirección del programa en general, pero también dentro de los diferentes organismos asociados que están participando. ¿Tuvo buen funcionamiento el Comité Directivo?

### ***Participación y apropiación de las partes interesadas nacionales***

El compromiso y el apoyo del gobierno al PNC, en particular:

Los recursos financieros y humanos puestos a disposición de las operaciones del PNC;

La adopción de productos y resultados a través de políticas o de inversiones para la ampliación.

¿En qué medida participan en los procesos normativos los sectores que contribuyen a la deforestación y la degradación forestal (y no solo en el ministerio o departamento respectivo)?

¿Qué tan fuerte fue la participación de las partes interesadas locales (a nivel de bases) en el diseño, la ejecución y el M&E del proyecto? ¿Hay suficiente certeza de que a las actividades de sensibilización y las discusiones a nivel local se les puede dar seguimiento en el corto plazo con acciones y beneficios concretos a nivel local?

¿Hay una comprensión adecuada de la diferencia entre ONU-REDD y REDD+ a nivel nacional y subnacional? ¿Se dio un equilibrio adecuado entre el desarrollo de la marca ONU-REDD y el aseguramiento de la apropiación nacional de las políticas y los procesos de REDD+?

### **Monitoreo, notificación y evaluación**

La calidad, la exhaustividad y la regularidad de la información sobre los productos, los resultados y las hipótesis y factores impulsores del impacto dirigida al Gobierno, los organismos asociados de las Naciones Unidas y los donantes. ¿Cuáles mecanismos de verificación se han implementado para asegurar la fiabilidad y la exactitud de los informes?

La eficacia de los sistemas de monitoreo y revisión interna, incluida la definición clara de las funciones y responsabilidades relacionadas con la recolección, el análisis y el uso compartido de datos y de los recursos adecuados para el monitoreo.

¿Cómo se utiliza la información de monitoreo para la gestión, la supervisión y la dirección del programa? ¿Cuáles mecanismos se han implementado para asegurar que los resultados del monitoreo se utilizan para mejorar el desempeño del programa?

La idoneidad de los indicadores de desempeño para medir el progreso hacia la consecución de los productos, resultados y factores conducentes al impacto;

La calidad de la revisión/evaluación de medio período y la medida en que el programa ha seguido las recomendaciones.

En que medida el monitoreo y evaluación ha incluido el monitoreo de riesgos y manejo adaptativo para responder y mitigar esos riesgos.

¿En qué medida las lecciones aprendidas del programa han sido extraídas, comunicadas y han fundamentado el diseño de un posible seguimiento?

### Metodología de evaluación

La evaluación final del PNC ONU-REDD será llevada a cabo por un/a consultor/a independiente (que contará con el apoyo de un consultor nacional durante su misión en Paraguay) bajo la responsabilidad y la supervisión de los OTL de las 3 agencias (PNUD, FAO y PNUMA) , y del Equipo Técnico Nacional (ETN – SEAM, INFONA y FAPI).

Las conclusiones y dictámenes de la evaluación se deben basar en pruebas y análisis rigurosos, claramente documentados en el informe de la evaluación. La información, en la medida que sea posible, será triangulada (es decir, se verificará a partir de diferentes fuentes), y cuando la verificación no sea posible, se mencionará la única fuente<sup>25</sup>. Siempre se deben describir claramente los análisis que conducen a los dictámenes evaluativos. Las limitaciones del marco metodológico también se deben explicar detalladamente en los informes de evaluación.

La evaluación calificará los distintos criterios de evaluación detalladas en el Anexo 6.

En el intento de atribuir resultados e impactos al programa, los evaluadores deben considerar la diferencia entre lo que ha sucedido con el programa y lo que habría sucedido sin él. Esto implica que se deben tomar en consideración las condiciones de línea base y las tendencias relacionadas con los resultados e impactos previstos del PNC. Esto también significa que se debe contar con evidencia plausible para atribuir esos resultados e impactos a las acciones del proyecto. A veces no estará disponible la información adecuada sobre las condiciones de base y las tendencias. En estos casos, los evaluadores resaltarán claramente esta situación, junto con las hipótesis simplificadas que le permitieron al evaluador emitir sus juicios informados sobre el desempeño del proyecto.

Como se trata de una evaluación final, se debe prestar especial atención al aprendizaje que se pueda obtener de

---

<sup>25</sup> Cuando sea necesario preservar el anonimato, los individuos no serán mencionados por su nombre. En tales casos, las fuentes se pueden mencionar en términos genéricos (Gobierno, ONG, donante, etc.).

la experiencia. Por lo tanto, la pregunta "por qué" debe ocupar un lugar prioritario en la mente del/la consultor/a durante toda la experiencia de evaluación. Esto significa que el/la consultor/a debe trascender la evaluación de "cómo" fue el desempeño del programa y hacer un esfuerzo serio por proporcionar una comprensión más profunda de "por qué" el desempeño resultó de la manera en que lo hizo, es decir, de los procesos que afectan el logro de los resultados del PNC. Esto debe conformar la base de las lecciones que se pueden derivar del programa. De hecho, la utilidad de la evaluación será determinada en gran medida por la capacidad del/la consultor/a para explicar "por qué sucedieron las cosas" tal y como sucedieron y cómo es probable que evolucionen en una u otra dirección, lo cual va más allá de la mera evaluación de "cómo están las cosas" en la actualidad. El/la consultor/a también podría ofrecer recomendaciones para el futuro.

#### Herramientas de evaluación

La evaluación final del PNC ONU-REDD de Paraguay utilizará las siguientes herramientas:

a) Un examen documental de los documentos del PNC que incluya, pero no se limite a:

Documentación relevante sobre antecedentes, incluido el Documento Marco del Programa ONU-REDD<sup>26</sup>;

Los informes pertinentes, tales como los informes Anuales, Semestrales y Trimestrales del PNC, la publicación Resumen del Año, evaluaciones externas por parte de los donantes, asociados, etc.;

Los documentos del diseño del PNC, tales como el Documento de Proyecto, los planes de trabajo y presupuestos anuales, las revisiones del marco lógico y el financiamiento del proyecto;

La documentación relacionada con los productos y los materiales pertinentes del PNC publicados en el sitio web o el espacio de trabajo relevante;

El informe final de la Revisión de Medio de Término del PNC ONU-REDD de Paraguay;

Otros documentos pertinentes, tales como documentos de las nuevas políticas nacionales, los planes sectoriales y las evaluaciones disponibles relevantes para ONU-REDD.

b) Entrevistas semiestructuradas<sup>27</sup> con informantes, partes interesadas y participantes clave, que incluyan:

Homólogos gubernamentales;

Las partes interesadas gubernamentales, incluyendo todos los ministerios que participan de los organismos coordinadores o los comités de dirección;

Organizaciones de la sociedad civil:

Organizaciones de pueblos indígenas;

Personal del país, regional y de la sede de las tres agencias de la ONU que participan en el PNC; p. ej., la Unidad de Gestión del Programa, el asesor residente de coordinación y los asesores técnicos regionales;

Representantes de otras iniciativas bilaterales o multilaterales que cofinancian el PNC, si procede.

c) La Teoría de Cambio y la posterior aplicación del enfoque ROTI para progresar hacia el impacto<sup>28</sup>.

El Anexo 5 incluye una lista de las principales partes interesadas y otras personas que deberían ser consultadas.

#### Proceso consultivo

A pesar de ser totalmente independiente en sus dictámenes, el Equipo de Evaluación adoptará un enfoque

---

<sup>26</sup> El Documento Marco del Programa ONU REDD está disponible en:

<http://www.unredd.net/documents/foundation-documents-88/4-un-redd-programme-framework-document-20-june-2008-4.html>

<sup>27</sup> Entrevistas presenciales o mediante cualquier otro medio adecuado de comunicación

<sup>28</sup> Oficina de Evaluación del FMAM, (OPS4) Progreso hacia los impactos: El Manual de ROTI: Hacia un mejoramiento de los impactos de los proyectos ambientales - Documento metodológico 2



consultivo y transparente hacia las partes interesadas internas y externas. Durante todo el proceso el equipo de evaluación mantendrá una estrecha relación con: el Grupo de Gestión de Evaluación (compuesto por representantes de los departamentos de evaluación de las tres organizaciones participantes de la ONU y la Secretaría de ONU-REDD), el Equipo de Apoyo del PNC, la sede de la ONU, miembros del personal a nivel regional, subregional y nacional, y otras partes interesadas clave. Si bien el equipo evaluador tiene libertad de hablar con las autoridades competentes cualquier aspecto relevante para su cometido, no está autorizado a comprometerse en ningún sentido en nombre del Gobierno, el donante o las organizaciones participantes de las Naciones Unidas.

El proyecto de informe de evaluación se distribuirá entre las tres Organizaciones de las Naciones Unidas participantes, incluido el Grupo de Gestión de Evaluación, y otras partes interesadas clave, para que formulen observaciones antes de su finalización; las sugerencias se incorporarán según lo considere apropiado el equipo de evaluación.

### El Equipo de Evaluación

El Equipo de Evaluación estará conformado por dos evaluadores, un consultor internacional y un consultor nacional que proporcionará apoyo durante la misión en Paraguay. El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el PNC ONU-REDD de Paraguay. Los requisitos incluyen conocimiento del país en cuestión, buena comprensión técnica del tema de REDD+, así como competencias y habilidades en evaluación. En la medida posible, el Equipo de Evaluación estará equilibrado en cuanto a la representación geográfica y de género, con el fin de garantizar la diversidad y la complementariedad de perspectivas.

Los miembros del Equipo de Evaluación no podrán haber tenido participación previa en la formulación, la implementación o el apoyo de la iniciativa, y no podrán participar en el futuro con el programa ONU-REDD ni las unidades operativas, en Paraguay o en los organismos de la ONU participantes en ONU-REDD. Todos los miembros del Equipo de Evaluación firmarán el Formulario de Acuerdo con el Código de Conducta de los Consultores en Evaluación<sup>29</sup> (Anexo 3).

El Equipo de Evaluación es responsable de realizar la evaluación tal como se establece en estos términos de referencia y de aplicar el enfoque y los métodos propuestos en el informe inicial que prepararán. Todos los miembros del equipo, incluido el Líder, participarán en las reuniones informativas previas y posteriores, los debates y las visitas de campo, y contribuirán a la evaluación con aportes por escrito.

### Entregables de la evaluación

#### Informe inicial

Antes de comenzar la recopilación de datos el Equipo de Evaluación preparará un informe inicial que contenga una revisión exhaustiva de la calidad del diseño del PNC y del marco de evaluación. El informe inicial debe detallar la concepción de los evaluadores de lo que se está evaluando y por qué y mostrar cómo se pueden responder las preguntas de evaluación a través de: los métodos propuestos y las fuentes de datos, así como los procedimientos de recolección de datos. El informe inicial también presentará una Teoría del Cambio preliminar, basada en un estudio documental del PNC, que identificará los resultados, los estados intermedios hacia el impacto, los factores impulsores y las hipótesis a evaluar. El informe inicial también debería incluir un calendario propuesto de tareas, actividades y entregables, así como una Teoría del Cambio para el programa, basada en un análisis documental<sup>30</sup>. El marco de evaluación debe resumir la información disponible en la documentación del programa concerniente a cada uno de los principales parámetros de evaluación. Se deben identificar los vacíos de información y especificar los métodos para la recopilación adicional, la verificación y el análisis de datos. El marco de evaluación presentará con mayor detalle las preguntas de evaluación correspondientes a cada criterio con sus respectivos indicadores y

---

<sup>29</sup> 'Código de Conducta del UNEG para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas:

[www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct](http://www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct)

<sup>30</sup> Oficina de Evaluación del FMAM, (OPS4) Progreso hacia los impactos: El Manual de ROTI: Hacia un mejoramiento de los impactos de los proyectos ambientales - Documento metodológico 2.

fuentes de datos. Esto les permitirá a las tres organizaciones participantes de las Naciones Unidas verificar que exista una comprensión compartida de la evaluación y aclarar cualquier malentendido desde el principio. El Anexo 4 incluye una lista de los documentos y páginas web importantes que los evaluadores deben leer al principio de la evaluación y antes de finalizar el diseño de la evaluación y el informe inicial. El Informe Inicial se distribuirá entre los tres organismos de la ONU participantes y otras partes interesadas pertinentes y lo revisará el Grupo de Gestión de Evaluación.

#### Informe de evaluación

Al final de la misión sobre el terreno, el equipo consultor preparará un informe de conclusiones preliminares y presentarán sus primeras conclusiones a las partes interesadas en Paraguay en una sesión informativa. El informe de conclusiones preliminares no deberá superar 5.000 palabras y se le deberá distribuir a las partes interesadas invitadas a la sesión informativa con al menos 72 horas de antelación. Con el objetivo de ser eficientes con la misión del evaluador internacional, la sesión informativa podría realizarse post- misión.

Los evaluadores prepararán un proyecto de informe de evaluación en un plazo de tres semanas después de la misión en el terreno. El Líder del equipo es la persona responsable de presentar el proyecto de informe al Secretariado de ONU-REDD en un plazo de tres semanas a partir de la conclusión de la misión. El informe de evaluación se distribuirá entre los tres organismos participantes de la ONU y otras partes interesadas clave para obtener sus comentarios. Los comentarios serán incorporados según lo que considere apropiado el Equipo de Evaluación. El equipo consultor preparará una respuesta a los comentarios en forma de una tabla que enumere todos los comentarios rechazados parcial o totalmente por el equipo de evaluación, junto con una explicación del por qué, la cual será compartida con las partes interesadas para garantizar la transparencia. Los comentarios confidenciales sobre el informe no serán compartidos.

El informe de evaluación final documentará las pruebas encontradas que respondan a los temas, preguntas y criterios de evaluación que figuran en los Términos de Referencia. La extensión del informe de evaluación final será de 15-18.000 palabras, excluyendo el resumen ejecutivo y los anexos. Los datos y análisis de apoyo se anexarán al informe si se considera que son importantes para complementar el informe principal. Las recomendaciones irán dirigidas a las diferentes partes interesadas y se les asignará una prioridad; deben estar basadas en la evidencia, ser pertinentes, puntuales, estar claramente formuladas y ser capaces de traducirse en acciones. Las lecciones aprendidas se basarán en la experiencia del PNC y especificarán el alcance de su campo de aplicación más allá del mismo. Las recomendaciones incluirán una lista de próximos pasos prioritarios para la continuación de los requerimientos de apoyo a la preparación para REDD+ en el país, con especial referencia a los requisitos del Marco de Varsovia para REDD+.

El Equipo de Evaluación propondrá el esquema del informe en el informe inicial, con base en el modelo proporcionado en el Anexo 2 de estos Términos de Referencia. El informe se elaborará en español y será traducido al inglés.

El Equipo de Evaluación es totalmente responsable de su informe independiente, el cual no necesariamente reflejará los puntos de vista del Gobierno ni de los tres organismos participantes de las Naciones Unidas. Los informes de evaluación no están sujetos a la aprobación técnica de los departamentos de evaluación de los tres organismos participantes de las Naciones Unidas, pero deben cumplir los estándares de calidad de la evaluación de los tres organismos. El informe final se publicará en el sitio web del Programa ONU-REDD ([www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)).

Se invitará al Equipo de Evaluación a presentar las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la evaluación en un evento pertinente que reunirá a las partes interesadas de REDD+ en Paraguay para promover la difusión y la apropiación de los resultados de la evaluación. Tras la finalización del proceso de evaluación el Equipo también podrá ser invitado por uno o más organismos de las Naciones Unidas participantes a presentar la evaluación en la oficina regional o en la sede central.

#### Cronograma y presupuesto de la evaluación

La Tabla 3 resume el calendario provisional y las responsabilidades del proceso de evaluación. El calendario se

ajustará de acuerdo a la disponibilidad del equipo consultor seleccionado. Los días laborables sumarán un total de 32 comprendidos hasta Octubre de 2016.

Tabla 3: Cronograma de evaluación del PNC ONU-REDD Paraguay

<b>Fecha limite</b>	<b>Actividad</b>	<b>Responsabilidad</b>
5 de agosto de 2016	Términos de Referencia del Proyecto de Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto (el proyecto deberá basarse en el "Modelo de Evaluación Final del Programa Nacional")	La Secretaría de ONU-REDD prepara la primera versión de los TdR de Evaluación y la distribuye a los tres organismos participantes de la ONU para obtener sus comentarios. El personal del Programa Nacional garantiza que el proyecto de Términos de Referencia sea compartido con el homólogo gubernamental y otras partes interesadas clave para obtener información y comentarios.
26 de agosto de 2016	Reclutamiento de los Consultores (Firma del contrato)	Responsable del presupuesto de evaluación del Programa Nacional en consulta con los tres organismos participantes de las Naciones Unidas y la Secretaría de la ONU-REDD.
2 de setiembre de 2016	Preparación del informe inicial (3 días)	Equipo de Evaluación (Consultores) Apoyo logístico proporcionado por el personal de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el Programa Nacional
9 de setiembre de 2016	Revisión del informe inicial (5 días)	Los tres organismos participantes de las Naciones Unidas y la Secretaría de ONU-REDD
12 de setiembre de 2016	Misión del Consultor internacional en Paraguay, con apoyo acompañamiento de un consultor nacional y sesión de presentación de primeros hallazgos. (10 días)	Equipo de Evaluación (Consultores) Apoyo logístico proporcionado por el personal de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el Programa Nacional
22 de setiembre de 2016	Preparación del informe borrador de evaluación (10 días laborables)	El proyecto de Informe de Evaluación se remitirá a la Secretaría de ONU-REDD)
29 de Septiembre	Revisión del de informe de evaluación preliminar por parte de los organismos de Naciones Unidas (5 días)	Los tres organismos de Naciones Unidas participantes y la Secretaría de ONU-REDD revisan el informe desde el punto de vista de la calidad de su evaluación y hace comentarios al respecto para el Equipo de Evaluación. De ser necesario el Equipo de Evaluación modificará su informe. Este último será distribuido entre las partes interesadas en obtener sus comentarios.
7 de Octubre de 2016	Introducción de comentarios al informe borrador y entrega del informe final (7 días)	Equipo de Evaluación (Consultores) Apoyo logístico proporcionado por el personal de los organismos de las Naciones Unidas participantes en el Programa Nacional

14 de Octubre de 2016	Presentación de los resultados de la Evaluación en Paraguay	Equipo de Evaluación (Consultores) Apoyo logístico proporcionado Equipo del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD+ Paraguay.
22 de Octubre de 2016	Respuesta de la dirección de los organismos participantes de las Naciones Unidas y Respuesta de la dirección del Homólogo Gubernamental (5 días)	Organismos participantes de las Naciones Unidas Homólogo Gubernamental
30 de Octubre de 2016	Difusión del Informe	Las oficinas de la ONU en el país a Nivel Nacional y la Secretaría del programa a Nivel Mundial

#### Anexo 1: Términos de Referencia de las consultorías de evaluación

El Equipo de Evaluación estará conformado por un consultor internacional y un consultor nacional durante su misión en Paraguay, que será contratado por la representación FAO en Paraguay. El/la Líder del equipo debe tener experiencia probada en evaluación. El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el Programa Nacional ONU-REDD de Paraguay e idealmente incluirá una buena comprensión técnica de REDD+, así como competencias y habilidades en evaluación. En la medida de lo posible, el Equipo de Evaluación estará equilibrado en cuanto a la representación geográfica y de género, con el fin de garantizar la diversidad y la complementariedad de perspectivas.

Los miembros del Equipo de Evaluación no podrán haber tenido participación previa en la formulación, la implementación o el apoyo del Programa Nacional, y no podrán participar en el futuro con el programa ONU-REDD ni las unidades operativas, en Paraguay o en los organismos de la ONU participantes en ONU-REDD. Todos los miembros del Equipo de Evaluación firmarán el Formulario de Acuerdo con el Código de Conducta de los Consultores en Evaluación<sup>31</sup> (Anexo 3)

El Equipo de Evaluación es responsable de realizar la evaluación tal como se describe en los TdR generales de la evaluación y de aplicar el enfoque y los métodos que propondrán en el informe inicial. Todos los miembros del equipo, incluido el Líder del equipo, participarán en las reuniones informativas previas y posteriores, los debates y las visitas de campo, y contribuirán a la evaluación con aportes por escrito y presentaciones orales. El Equipo de Evaluación colaborará en un único documento para cada uno de los tres principales entregables (informe inicial, informe de conclusiones preliminares e informe principal), mientras que el Líder del equipo es responsable de la coordinación de los insumos y de garantizar que se cumplan todos los plazos.

#### Competencias:

Independiente del Programa ONU-REDD y los organismos participantes de las Naciones Unidas, FAO, PNUMA y PNUD;

El equipo de evaluación debe incluir la mejor combinación disponible de habilidades requeridas para evaluar el Programa Nacional, que incluya:

Buena comprensión técnica de REDD+;

Preferiblemente con conocimiento de la cultura y geografía de Paraguay.

Demostrar experiencia en evaluaciones similares de programas que hayan utilizado el método de evaluación basado en Teoría del Cambio.

Excelentes habilidades de redacción y edición.

<sup>31</sup> Código de Conducta del UNEG para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas [www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct](http://www.unevaluation.org/uneqcodeofconduct)

Atención al detalle y cumplimiento de cronogramas.

Requisitos:

Título universitario superior en un área pertinente.

Se requiere que el consultor internacional cuente como mínimo 5 años de experiencia profesional; una experiencia profesional más extensa representa una ventaja, además de experiencia demostrada en países en desarrollo.

Fluidez hablada y escrita en español. Conocimiento del idioma inglés es una ventaja.

**Entregables:**

Elaborar un informe inicial;

Elaborar un informe de conclusiones preliminares y presentarlo ante las partes interesadas del PNC ONU-REDD Paraguay, al final de la misión;

Producir un proyecto de informe consolidado. El líder del equipo, es decir el consultor internacional, es el responsable de consolidar el informe;

Preparar una respuesta a los comentarios sobre el proyecto de informe recibidos de las partes interesadas;

Producir un informe final consolidado. El líder del equipo es el responsable de consolidar el informe.

Preparar una presentación de PowerPoint de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y presentarla en Paraguay ante las principales partes interesadas.

**Cronograma de Pago:**

<b>Entregable</b>	<b>Pago porcentual al Consultor internacional</b>
Informe inicial	20%
Presentación y aprobación del proyecto de informe de evaluación	40%
Presentación y aprobación del informe final de evaluación (incluye resumen ejecutivo)	40%

Anexo 2: Esquema anotado del informe de evaluación del Programa Nacional ONU-REDD

El Equipo de Evaluación puede ajustar ligeramente la estructura del esquema del informe descrito a continuación, siempre y cuando los contenidos fundamentales se mantengan en el informe y el flujo de información y el análisis sean coherentes y claros. La extensión del informe final de evaluación del Programa Nacional ONU-REDD no debe exceder la cantidad de palabras, excluyendo el resumen ejecutivo y los anexos.

El documento numerará los párrafos para facilitar las referencias cruzadas al texto.

Agradecimientos

Insertar los agradecimientos.

Contenido

Insertar la tabla de contenido.

Siglas (máximo 1 página y solo para las siglas utilizadas más de 3 veces en el informe. Cuando se utiliza por primera vez una abreviatura en el texto, se debe explicar en su totalidad.)

**Resumen ejecutivo**

El Resumen ejecutivo deberá:

Tener un máximo de 1.800 palabras;

Proporcionar la información esencial sobre el proceso y la metodología de evaluación;

Describir los principales hallazgos y conclusiones;

Enumerar todas las recomendaciones: esto facilitará la elaboración de la Respuesta de la Administración a la evaluación.

Parte 1. Introducción

**A. Contexto del Programa Nacional**

Esta sección incluirá una descripción del contexto de desarrollo pertinente al Programa Nacional, que incluirá los principales desafíos en el área de la intervención, los temas políticos y legislativos, etc. También describirá el proceso por el cual se identificó y desarrolló el programa y citará otras intervenciones relacionadas y bilaterales, si son pertinentes. Además, describirá con más detalle el Programa Nacional (título, fechas de inicio y fin, resultados y productos previstos, el presupuesto inicial y total actual, los acuerdos de implementación, etc.).

## **B. La evaluación**

### **B.1 Propósito de la Evaluación**

Esta sección incluirá:

El propósito de la evaluación tal como se establece en los Términos de Referencia;

Las fechas de implementación de la evaluación.

También mencionará que el Anexo I del informe de evaluación son los Términos de Referencia de la evaluación.

### **B.2 Metodología de la evaluación**

Esta sección comprenderá una descripción de la metodología y las herramientas utilizadas y los criterios de evaluación que aplicó la evaluación. También debe describir las limitaciones inherentes a la aplicación de la metodología por parte del equipo de evaluación.

## Parte 2. Principales conclusiones de la evaluación

### **A. Concepto y pertinencia del PN**

#### A.1 Diseño

#### A.2 Pertinencia

### **B. Resultados y contribución a los objetivos establecidos**

#### B.1 Entrega de los productos

#### B.2 Eficacia

#### B.3 Eficiencia

#### B.4 Asuntos transversales: Género, desarrollo capacidades, productos normativos

#### B.5 Sostenibilidad y ampliación

#### B.6 Probabilidad del impacto

### **C. Factores que afectan el desempeño**

#### C.1 Gestión y coordinación del Programa

#### C.2 Administración de recursos humanos y financieros

#### C.3 Apoyo y supervisión técnica

#### C.4 Participación y apropiación de parte del gobierno

#### C.5 Monitoreo, notificación y evaluación

## Parte 3. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

**A. Conclusiones** deben estar justificadas por los hallazgos, de manera coherente con los datos recolectados y la metodología, y deben referirse a la identificación de problemas o cuestiones importantes o sus soluciones. Podrían ser respuestas a preguntas de evaluación específicas planteadas en los Términos de Referencia y deben proporcionar una base clara para las recomendaciones.

Las Conclusiones sintetizarán los principales hallazgos de las secciones anteriores: principales logros, principales debilidades y deficiencias de la implementación, los factores que afectan las fortalezas y debilidades, las perspectivas para el seguimiento, cuestiones emergentes. Consolidará la evaluación de diversos aspectos para juzgar el grado en que el programa ha cumplido, o se espera que cumpla, sus objetivos intermedios y específicos. Las consideraciones acerca de la pertinencia, los costos, la estrategia de ejecución y la cantidad y calidad de los productos y los resultados deben influir en la evaluación final general.

**B. Las Recomendaciones** deben basarse en la evidencia y el análisis presentado en las conclusiones, deben ser pertinentes y realistas; y las prioridades para la acción deben estar claras. Pueden abarcar asuntos estratégicos, temáticos u operacionales. Las recomendaciones relacionadas con las actividades en curso deben presentarse por separado de las relativas al seguimiento una vez que el Programa Nacional termina.

Cada recomendación debe dirigirse claramente a la(s) parte(s) correspondiente(s); es decir, el Gobierno y los organismos participantes de las Naciones Unidas en sus distintos niveles (oficina central, regional y nacional). En la medida de lo posible se deben establecer las responsabilidades y los plazos de implementación. Si bien no es posible identificar el número "correcto" de recomendaciones que debe incluir un informe de evaluación, el equipo de evaluación debe tomar en cuenta que cada recomendación debe recibir una respuesta.

**C. Lecciones aprendidas.** La evaluación identificará las lecciones y las buenas prácticas concernientes a cuestiones de fondo, metodológicas o de procedimiento, que podrían ser relevantes para el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos o programas similares, especialmente las futuras actividades y programas futuros de ONU-REDD en Paraguay y el resto del mundo. Las lecciones y prácticas deben haber sido innovadoras, haber demostrado su éxito y tener un impacto, y ser replicables.

#### **Anexos del informe de evaluación**

**I. Términos de Referencia de la Evaluación**

**II. Lista de los documentos estudiados**

**III. Lista de las personas entrevistadas durante el proceso de evaluación**

El equipo decidirá si incluirá en esta lista el nombre completo y la función de las personas entrevistadas.

**IV. Matriz de productos finales del programa**

Esta tabla presentará el grado de cumplimiento y comentará sobre la calidad de todas las actividades previstas del programa por componente (eventos de capacitación, reuniones, informes y publicaciones, otros). Se elaborará con la ayuda del personal del programa; en un formato que decidirá el equipo de evaluación, cuando los detalles no se puedan incluir en el texto principal por ser demasiado complejos o voluminosos.

**V. Breve perfil de los miembros del equipo de evaluación**

Anexo 3: Formulario de Acuerdo con el Código de Conducta de los Consultores en Evaluación<sup>32</sup>

El formulario lo deben cumplimentar todos los consultores e incluirse como anexo en el informe final.

Formulario de Acuerdo de los Consultores en Evaluación

Acuerdo de cumplimiento del Código de Conducta para evaluadores en el sistema de las Naciones Unidas

Nombre del consultor: \_\_\_\_\_

Confirmando que he recibido y comprendido y que observaré el Código de Conducta para Evaluadores de las Naciones Unidas.

Firmado en (lugar) el (fecha)

Firma \_\_\_\_\_

Anexo 4: Documentos básicos a consultar

Los documentos básicos que serán suministrados a la firma del contrato, suministrando un enlace para acceder a la carpeta preparada en Dropbox con la información del Programa ONU-REDD. La misma debe ser consultada por el evaluador al principio de la evaluación y antes de

<sup>32</sup> Código de Conducta para evaluadores en el sistema de las Naciones Unidas: [www.unevaluation.org/unegcodeofconduct](http://www.unevaluation.org/unegcodeofconduct)



finalizar el diseño de la evaluación y el informe inicial.

- Información relativa se encuentra en los siguientes enlaces:

- a incluir link de Dropbox con todas las informaciones

#### Anexo 5: Partes interesadas y socios clave

En forma tentativa, consultar la lista siguiente de partes interesadas y otras personas clave:

En Paraguay:

Cecilia Ugaz Estrada, Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente de PNUD para la República de Paraguay.

Roberto Gálvez, Representante Residente Adjunto PNUD

Rolf Hackbart, Representante Residente de FAO en Paraguay

Veronique Gerard, Oficial del Programa, PNUD Paraguay

Rolando de Barros Barreto, Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente (SEAM)

Victor Yambay, Presidente del instituto Forestal Nacional (INFONA)

Hipólito Acevei, Presidente de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)

Ethel Estigarribia, Directora de la Oficina Nacional de Cambio Climático de la SEAM (Punto focal de la CMNUCC)

María José Mendoza, Directora de Servicios Ambientales (Punto Focal de ONU-REDD – Secretaría del Ambiente)

Nelson Caballero, Director de Gabinete (Punto Focal Alterno ONU-REDD – Secretaría del Ambiente)

Roberto López Irala, Sub Coordinador de ONU-REDD por la SEAM.

César Balbuena, Asistente Técnico de FAO para el INFONA

Gabriela Viñales, Asistente Técnico de PNUMA para la SEAM

Paula Durruty, Directora de Relaciones Internacionales del INFONA (Punto Focal de ONU-REDD – INFONA)

Mirta Pereira, Asesora de la FAPI (Punto Focal de ONU-REDD – FAPI)

Marco Antonio Chiu, Asesor Técnico Regional, PNUD

Pierre-Yves Guedez, Asesor Técnico Regional, PNUD

José Arturo Santos, Especialista Técnico Regional en Involucramiento de Actores, PNUD

Angel Parra, Asesor Técnico Regional, FAO

José Dallo, Director de la Oficina Subregional para el Cono Sur, PNUMA

Gabriel Labbate, Senior Programme Officer, PNUMA

Juan José Ferrando, Oficial del Programa REDD, PNUMA

Mara Murillo — Directora Adjunta, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

En Nueva York y otros:

Charles Mac Neill, Senior Policy Advisor, ONU-REDD, PNUD, Grupo de Medio Ambiente y Energía.

Nina Kantcheva, Asesora, involucramiento de actores, ONU-REDD.

Gayathri Sriskanthan, ONU-REDD.

Jennifer Laughlin, ONU-REDD.

Mikel Berraondo, Grupo Intercultural Almaciga.

Vanessa Jimenez, Forest Peoples Programme

#### Anexo 6: Escala de calificación del desempeño del programa

La evaluación proporcionará las calificaciones individuales de los criterios de evaluación descritos en la sección 2.0 de estos términos de referencia.

Todos los criterios serán calificados de acuerdo con una escala de seis puntos, de la siguiente manera: Altamente satisfactorio (AS); Satisfactorio (S); Moderadamente Satisfactorio (MS); Moderadamente Insatisfactorio (MI); Insatisfactorio (I); Altamente Insatisfactorio (AI). La sostenibilidad se califica de Altamente Probable (MP) a Altamente Improbable (AI).

Se suministrará una calificación total (en una escala de seis puntos) del Concepto y la Pertinencia, los Resultados y la Contribución a los

objetivos establecidos, y al Desempeño General del Proyecto. Estas calificaciones no son el promedio de las calificaciones de los subcriterios, pero deben basarse en la ponderación minuciosa de los subcriterios por parte del equipo de evaluación. Todas las calificaciones deben usar letras (no números).

En la sección de conclusiones del informe las calificaciones se presentarán juntas en una tabla, junto con una breve justificación que haga referencia a los hallazgos descritos en el cuerpo principal del informe.

<b>Criterio</b>	<b>Calificación</b>	<b>Evaluación resumida</b>
<b>Concepto y pertinencia del PN</b>		
Diseño		
Pertinencia		
<b>Resultados y contribución a los objetivos establecidos</b>		
Entrega de los productos		
Eficacia		
Eficiencia		
Temas transversales:		
Género		
Desarrollo de capacidades		
Productos normativos		
Sostenibilidad		
Ampliación de la escala de aplicación		
Probabilidad del impacto		
<b>Factores que afectan el desempeño</b>		
Gestión y coordinación del Programa		
Administración de Recursos Humanos y Financieros		
Apoyo técnico y supervisión		
Participación y apropiación de parte del Gobierno		
Monitoreo, notificación y evaluación		
<b>Desempeño general del programa</b>		

## II: LISTA DE LOS DOCUMENTOS ESTUDIADOS

- Andic, F.; Huntington, R.; y Maurer, R. (s.f.). National Execution: Promise and Challenges. Nueva York, UNDP Office of Evaluation & Strategic Planning. <http://web.undp.org>
- Carrizosa Umaña, J. (1994). La viabilidad de desarrollo sustentable en Colombia: Una contrapropuesta. En: *Medio ambiente y desarrollo*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Costa, F. de A. (2011). *Trajetórias tecnológicas, territórios e mercado de terras*. En: Sauer, S. y Almeida, W. (2011). *Terras e territórios na Amazônia: Demandas, desafios e*
- Dien Le, M.M. (2004). Guidelines for direct execution. Nueva York, United Nations Development Programme.
- Donaldson, S. I. (2007). *Program theory-driven evaluation science: Strategies and applications*. New York, Taylor & Francis Group.
- Etzioni, A. (1975). *A comparative analysis of complex organizations*. Nueva Iorque, The Free Press.
- Executive Board of the United Nations Development Programme, the United Nations Population Fund and the United Nations Office for Project Services, 2014. *Country pr*
- Global Forest Coalition (2008). *Life as Commerce: the impact of market-based conservation on women*. GFC: Amsterdam.
- Global Forest Coalition (2016). Forest cover 9: *Meat as a driver of deforestation*. <http://globalforestcoalition.org/wp-content/uploads/2016/10/meat-as-a-driver-of-defor>
- Hall, R.; Malig, M. L. (2016). *What's at steak? The real cost of meat: Impacts of the industrial livestock and feedstock industries on forests, climate change, farmers and con*
- Labbate, G.; Ruiz, G.; Mariscal, E. Martino, D. (2016). *Paraguay: cambio de uso de suelo y costos de oportunidad: Sinergias entre REDD+ y la Ley de Valorización y Retribuci*
- Mantinian, M., sistematizadora (2016). *Consultoría para la Sistematización: Logros y lecciones aprendidas del Programa Nacional Conjunto REDD+ em Paraguay*. Asunción
- Nassar, D. D. (2015). *Actores sociopolíticos alrededor de la iniciativa REDD+ en Paraguay*. PNC ONU-REDD+/SEAM;INFONA/FAPI. Asunción: FAO/PNUD/PNUMA.
- PNC ONU-REDD+/SEAM/INFONA/FAPI (2016a). *Consultoría para el diseño del sistema de información sobre salvaguardas para REDD+ en Paraguay*. Asunción: FAO/PNUD/
- PNC ONU-REDD+/SEAM/INFONA/FAPI (2016b). *Hacia una interpretación nacional de las Salvaguardas de Cancún y una propuesta para el diseño del sistema de informació*
- PNC ONU-REDD+/SEAM/INFONA/FAPI (2015). *Programa Nacional Conjunto ONU-REDD+ Paraguay*. <http://www.infona.gov.py/application/files/4914/3205/2157/Paragu>
- República del Paraguay, Organización de las Naciones Unidas (2014). Marco de Cooperación para el Desarrollo entre la República del Paraguay y la Organización de las Na
- Republic of Paraguay (2014). *Readiness preparation proposal for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*. <https://www.forestcarbonpartnership.o>
- Republic of Paraguay (2015). *Nivel de Referencia de las Emisiones Forestales por Deforestación en la República del Paraguay para pago por resultados de REDD+ bajo la CN*
- SEAM-DPE03 (2016). Manual\_operativo, version final.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*. Nueva Iorque, Currency Doubleday.
- United Nations Environment Programme (2016). Global environment outlook GEO-6: Regional Assessment for Latin America and the Caribbean. <http://prensa.usal.edu.a>
- apoyar la planificación del uso de la tierra.
- WWF (2016). Análisis social, económico y ambiental de la producción <https://www.google.com.br/search?q=An%C3%A1lisis+social%2C+econ%C3%B3mico+y+ambiental+de+la+producci%C3%B3n+de+soja+y+carne+en+Paraguay&rlz=1C1W>  
<https://www.google.com.br/search?q=An%C3%A1lisis+social%2C+econ%C3%B3mico+y+ambiental+de+la+producci%C3%B3n+de+soja+y+carne+en+Paraguay&rlz=1C1W&id=chrome&ie=UTF-8>. Acceso en 16/01/2017.

### III: LISTA DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS DURANTE EL PROCESO DE EVALUACIÓN

ENTIDAD/ORGANIZACIÓN	CONTACTO	CARGO/FUNCIÓN
NACIONES UNIDAS	Cecilia Ugaz	Representante del sistema Nac. Unidas en el Comité Político
	Rolf Hackbart	Representante FAO
	Veronique Gerard	Oficial de Programa PNUD
	Cesar Balbuena, Lilian Portillo	Puntos Focales de FAO, PNUD
	Norma Ramos	Coordinadora de Proyecto Pequeñas Donaciones
FAPI	Mirta Pereira	Punto Focal FAPI
	Hipólito Acevei	Presidente de FAPI
Global Forest Coalition	Simone Lovera	Presidente
FCA/UNA - Carrera de Ing. Forestal	Mirta Vera	Directora de la Carrera de Ingeniería Forestal
	Larissa Rejalaga	
INFONA	Victor Yambay	Presidente
	Paola Durruty	Punto Focal
	Marcos Torres	Coordinador de Inventario y Encargado del Dpto de Información Forestal
SEAM	Rolando De Barros Barreto	Ministro
	Ing. Alfredo Molinas	Ex-Ministro
	María José Mendoza	Punto Focal; Directora de Servicios Ambientales
	Roberto Lopez	Sub Coordinador ONUREDD
	Luz Marina Coronel	Sistema de Información Ambiental
ASOCIACIÓN GUYRA PARAGUAY	Cecilia Pizzurno	Coordinador de Proyectos del área Cambio Climático
STP	Mario Villalba	
	Mario Ruiz Díaz	
MAG	Mario León	Vice Ministro de Agricultura
	Marcos Medina	Vice Ministro de Ganadería
UGP	Hector Cristaldo	Presidente
UNIÓN DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA NACIÓN YSHIR (UCINY)	Andrés Ozuna	Secretario

**Viaje a Itapúa**

<b>Reserva Para Parque Nacional San Rafael &lt;Asociación Guyrá Paraguay&gt;</b>	Nazario Lopez	Representantes de la Comunidad La Amistad
	Emerita Gonzalez	
	Bernardino Medina	
	Prudencia Delvalle	
	Ignacio Vera	
	Tomás Molinas	
	Cipriano Ledesma	Equipo Técnico Guyrá Paraguay en la zona
	Guillermo Cristaldo	
	Daniel Espínola	
	Gabriel Sanchez	
	Hans Hostettler	Directivos PRO COSARA
	Christine Hostettler	
Claudio Rodriguez	Técnico PRO COSARA	
<b>San Pedro del Paraná &lt;Altervida&gt;</b>	Nery Riveros	Integrantes Del Comité de Productores San Miguel
Comunidad Curupica'y	Teódulo Venialgo	
	Mariano Cáceres	
	Martín Paredes	
	Iván Cáceres	
	Camilo Venialgo	
Comunidad Santa Cruz	Roberto Delvalle	Integrantes del Comité de Productores/as
	Andrés Delvalle	
	Rosa Mendez	
	Evangelista Mendez	
Personal del Proyecto	Edgar Duarte	Integrantes del equipo técnico del Proyecto
	Fátima Figueredo	
	Lucio Martínez	

IV: MATRIZ DE PRODUCTOS FINALES DEL PROGRAMA

RESULTADOS Y PRODUCTOS	GRADO DE CUMPLIMIENTO	
	Informe Final del Programa	Comentarios del Equipo de Evaluación
<p><i>Resultado 1. Capacidades de las Instituciones fortalecidas para implementar la fase de preparación de REDD+</i></p>	<p>Las instituciones involucradas (SEAM, INFONA y FAPI) se encuentran fortalecidas en sus capacidades para gestionar para pasar de la fase de preparación (uno) de REDD+, a través de la consolidación de equipos institucionales de trabajo y con técnicos capacitados, e iniciar la Fase 2 para pilotar actividades REDD y consolidar sus capacidades.</p> <p>El ETN se encuentra capacitado para implementar la fase de preparación de REDD+, a través de la experiencia adquirida en el marco del programa en cuanto a la coordinación interinstitucional, la implementación de acuerdos de intercambio y validación de información, y la incorporación de técnicos capacitados.</p> <p>Del total de los aliados identificados en el Plan de Involucramiento de Actores<sup>33</sup>, han sido involucrados a través de diferentes instancias de participación, el 100%, incluyendo actores locales.</p>	<p>Los diversos testimonios recogidos y las observaciones practicadas por los evaluadores permiten corroborar que ciertamente la capacidad instalada a nivel de las instancias técnicas ha sido incrementada</p> <p>El ETN requiere aún al menos dos elementos claves para completar el alistamiento para la fase de REDD+</p> <p>Ajustes detallados de mecanismos para la operación en terreno; Implementación de experiencias piloto</p> <p>Algunos testimonios recogidos durante la Misión de Evaluación señalan que ha habido déficit de participación y entendimiento en diversos planos, destacándose:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Productores de la agricultura familiar campesina</li> <li>Medianos y grandes productores</li> <li>Instituciones relacionadas con agricultura familiar campesina</li> </ul> <p>El déficit más pronunciado en este ámbito estaría relacionado con las dificultades de encontrar una instancia institucional apropiada para que se entablen los debates serios en varios asuntos vinculados con la agenda ambiental. Hay referentes que sostienen que es posible revitalizar el CONAM asignándole la función consultiva que habría perdido en los últimos años.</p>

<sup>33</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/1-%20Actores%20sociopol%C3%ADticos%20iniciativa%20REDD%2B%20en%20Paraguay.pdf>

<p>Producto Técnico funcional.</p> <p>1.1. Equipo Nacional</p>	<p>El ETN considera como muy buena la calidad de la coordinación del Programa<sup>34</sup>. El sistema de gobernanza ha permitido el avance en la generación de información clave para el país. SEAM, INFONA y FAPI se han apropiado del proceso y han logrado realizar un trabajo en conjunto para obtener cifras oficiales con metodología de construcción propia y adecuada que permite tomar decisiones y soportar procesos futuros, incluyendo el potencial acceso a pagos por resultados por reducción de emisiones.</p>	<p>La Evaluación encuentra que si bien es cierto se logró cierta cohesión y espíritu de cooperación interinstitucional, que facilitó el logro de importantes avances en el proceso REDD, el alcance del arreglo logrado puede ser considerado como muy estrecho, por un lado porque no están todos los que tienen que ver con la problemática del uso de los recursos naturales, entre ellos el bosque; por otro lado porque siendo tan poco numerosos en el acuerdo, resultó sin embargo imposible acordar asuntos tan sencillos como la designación de una persona responsable de la coordinación general del proceso; y por último porque la durabilidad del entendimiento institucional pareciera ser algo efímera, cuando al menos una de las tres signatarias afirma que las próximas etapas estarán trabajando en el marco de otra de las iniciativas de cooperación internacional presente en el país</p>
<p>Producto 1.2. Plan de comunicación y capacitación implementado.</p>	<p>Se han capacitado a técnicos y funcionarios de varias Instituciones (SEAM, INFONA, FAPI, WWF Paraguay, Universidad Nacional de Asunción, Guyra Paraguay), quienes poseen conocimientos técnicos para participar de la implementación del mecanismo REDD+ en el futuro.</p>	<p>El Equipo Evaluador ha recibido abundantes referencias a través de las consultas, en lo que respecta a la capacitación de recursos humanos. Se reconoce ampliamente que el aporte en este campo ha superado incluso las expectativas iniciales.</p> <p>Sin embargo, en el aspecto comunicacional se ha percibido una marcada distancia como receptores de información entre el personal directamente involucrado en el proceso y personas que son partes de instituciones claves en las políticas dirigidas al uso de los recursos naturales. Ni qué decir el público en general.</p>

<sup>34</sup> <https://www.dropbox.com/sh/jrx42bdhngikws/AACmEhz2n6HMzAgoonGLJ421a?dl=0>



<p>Producto 1.3. Mecanismo de participación, consulta y consentimiento.</p>	<p>Se cuenta con una estrategia de involucramiento de actores elaborada y aprobada durante el 2015. Como resultado de la implementación de este plan, se han realizado diversos talleres y reuniones técnicas participativas, en las cuales se han abordado los principales drivers de la deforestación y propuestas políticas y medidas para reducir la deforestación de bosques en el Paraguay. Estos insumos generados en dichos espacios han sido claves para elaborar las propuestas de PAMs consideradas en la Estrategia.</p> <p>El ETN y el CP consideran muy buena las interacciones de la estrategia de involucramiento<sup>35</sup>.</p> <p>En el 2015 se ha generado un protocolo de Consulta Libre, Previo e Informado (CLPI), acordado entre las más de 31 organizaciones que componen la FAPI y otras organizaciones indígenas.</p>	<p>La evaluación ha verificado que efectivamente fueron instalados los espacios tipo talleres abiertos a la participación de personas – técnicas y no técnicas - en representación de instituciones públicas y académicas, gremios y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Se ha constatado a través de las consultas realizadas que el protocolo de Consulta Libre, Previo e Informado (CLPI) fue aplicado regularmente durante el proceso de construcción de la Estrategia.</p>
<p>Producto 1.4. Capacidades de coordinación institucional y diálogo de política fortalecidas.</p>	<p>Se han desarrollado espacios de dialogo técnicos, institucionales y sectoriales, en los que se han abordado los drivers de la deforestación y se han propuesto PAMs que podrían ser implementadas para reducir la deforestación y degradación de los bosques.</p> <p>Además, se ha logrado coordinación con otras iniciativas tales como Proyecto Paisajes de Producción Verde, Tercera Comunicación Nacional de Gases de Efecto Invernadero, Informe Bienal de Actualización, PAS Chaco, Contribuciones Nacionales Determinadas, que se encuentran relacionadas a la mitigación y adaptación al cambio climático.</p>	<p>Las tareas desplegadas por el Equipo Evaluador e terreno han dejado ver que las ideas en torno de éste y otros temas vinculados con crecimiento, desarrollo, aprovechamiento de recursos, en fin, en torno de sustentabilidad, se encuentran polarizadas al nivel del país:</p> <p>Por un lado, se ubican quienes sostienen que la máxima prioridad para el país la tiene la producción, principalmente rubros exportables;</p> <p>Por el otro, se encuentran quienes defienden con empeño la idea de que el Paraguay, al igual que todo el resto del planeta, debe modificar su estrategia orientando sostenidamente hacia esquemas de uso global de bajo impacto ambiental;</p> <p>Los primeros naturalmente tienden a minimizar los actuales niveles de impacto, mientras que los segundos desearían que las políticas impulsadas contengan lo antes posible los mecanismos de control que aseguren la paulatina reducción de los impactos actuales;</p> <p>En este punto, se percibe en el país la necesidad de contar con instancias de debate serio y constructivo de donde emerjan las recomendaciones de política ambiental aceptables para todas las partes. Hay quienes sostienen que la figura del CONAM con términos de referencia revisados puede ocupar ese espacio.</p>

<sup>35</sup> [http://www.seam.gov.py/sites/default/files/26-%20Paraguay%2C%20un%20pa%C3%ADs%20con%20bases%20s%C3%B3lidas%20para%20integrar%20la%20conservaci%C3%B3n%20y%20el%20crecimiento%20sostenible\\_0.pdf](http://www.seam.gov.py/sites/default/files/26-%20Paraguay%2C%20un%20pa%C3%ADs%20con%20bases%20s%C3%B3lidas%20para%20integrar%20la%20conservaci%C3%B3n%20y%20el%20crecimiento%20sostenible_0.pdf)

<p>Producto 1.5. Paraguay posicionado a nivel internacional para agilizar la movilización de fondos REDD+</p>	<p>Se ha gestionado el Proyecto FCPF por un monto de 3,8 millones de USD cuyo inicio está previsto para el primer semestre del 2017. De acuerdo al Informe de Identificación de fuentes de financiamiento<sup>36</sup>, los grandes grupos de cooperación financiera identificados incluyen Fuentes Publicas Nacionales, Fuentes privadas Nacionales, Fuentes Publicas Internacionales, y Fuentes Privadas internacionales.</p>	<p>La evaluación ha tomado conocimiento de las gestiones encaminadas para iniciar la ejecución del FCPF en el transcurso del 2017, así como el Proyecto PROMESA del Chaco, ambos ya con financiación asegurada. Se ha recogido asimismo testimonios en el sentido de que principalmente el FCPF cumpliría el papel de puente entre la conclusión de los desembolsos de ONU-REDD y la terminación efectiva de la fase preparatoria para la fase REDD+</p>
<p>Resultado 2. Primera versión de la "Estrategia Nacional REDD+ elaborada de manera participativa que integra criterios sociales y ambientales"</p>	<p>Se cuenta con un documento preliminar de la Estrategia Nacional REDD+ que incluye información sustantiva generada durante el programa y alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2030 del Paraguay, teniendo en cuenta el contexto nacional e internacional, incluyendo análisis cualitativos de las causas directas y subyacentes de la deforestación y posibles futuras tendencias, el marco legal vigente, la gobernanza, los principales actores identificados y el plan de involucramiento, y los niveles de referencia, incluyendo la identificación de políticas y medidas para reducir la deforestación.</p>	<p>Se ha tomado conocimiento del documento preliminar de la Estrategia Nacional REDD+ que contiene los lineamientos, las metas y la enumeración provisoria de las acciones y medidas consideradas prioritarias para el logro de los objetivos estratégicos que, a su vez, se encuentran alineados con los propósitos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 2030.</p>
<p>Producto 2.1. Análisis detallado de las causas de la deforestación consensuado.</p>	<p>Se disponen de 5 informes técnicos consensuados: y son los siguientes: Drivers de la Deforestación, Análisis de la Información Existente del Estado Actual de los Bosques y las Principales Causas y Agentes de Deforestación, Análisis de la tenencia de la tierra en sus diferentes tipos de propiedad y vínculos con la deforestación, Escenarios de la deforestación Futura en el Paraguay. Análisis de las causas de deforestación<sup>37</sup></p>	<p>Se ha tomado conocimiento de los 5 informes técnicos que han superado los controles de calidad de las instituciones especializadas y de los plenarios de participación de involucrados</p>

<sup>36</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/6-%20Identificaci%C3%B3n%20de%20fuentes%20de%20financiamiento%20REDD%2B.pdf>

<sup>37</sup> [http://www.seam.gov.py/programas-y-proyectos/onuredd/materiales-ONU REDD](http://www.seam.gov.py/programas-y-proyectos/onuredd/materiales-ONU%20REDD)

<p>Producto 2.2. Opciones para reducción de la deforestación evaluadas y priorizadas, con énfasis en sus dimensiones sociales, ambientales, económicas y políticas.</p>	<p>El reporte de Costos de oportunidad se encuentra concluido y publicado en diciembre de 2016<sup>38</sup>.          Dos reportes sobre Beneficios Múltiples se encuentran concluidos y publicados:  <b>Mapeo de los beneficios múltiples de REDD+ en Paraguay: el uso de la información espacial para apoyar la planificación del uso de la tierra</b><sup>39</sup>  <b>Mapeo de los beneficios múltiples de REDD+ en Paraguay: análisis adicionales para orientar la toma de decisiones sobre políticas y medidas REDD+</b><sup>40</sup> .          Se cuenta con el producto de Escenarios de deforestación actualizado<sup>41</sup>.          Se cuentan con áreas identificadas prioritarias que estarán incluidas en el documento final de la Estrategia REDD+, previsto para el primer trimestre del 2017</p>	<p>Se ha tomado conocimiento de la documentación pertinente, cuya preparación ha superado los controles de calidad de las instituciones especializadas y de los plenarios de participación de involucrados</p>
<p>Producto 2.3. Opciones para reducción de la deforestación consensuadas en la Estrategia Nacional REDD+.</p>	<p>Se cuentan con las opciones de reducción consensuadas con diferentes actores a través de talleres y reuniones con grupos focales, realizadas a lo largo del 2016, para establecer las Políticas, Acciones y Medidas para reducir la deforestación.          Las discusiones técnicas sobre las Políticas, Acciones y Medidas para reducir la deforestación identificadas y priorizadas se han extendido más allá de las previsiones iniciales, extendiendo el diseño de la Estrategia Nacional hasta diciembre de 2016, previéndose su socialización y validación en el primer trimestre del 2017</p>	<p>Se ha tomado conocimiento de la documentación pertinente, cuya preparación ha superado los controles de calidad de las instituciones especializadas y de los plenarios de participación de involucrados. La documentación de referencia derivó – a través de los esfuerzos de participación conducidos por el equipo de implementación – en el diseño de las Políticas, Acciones y Medidas para reducir la deforestación, tal como ha quedado asentado en la Estrategia Nacional.</p>

<sup>38</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/4-%20Cambio%20uso%20suelo%20y%20costo%20de%20oportunidad%20%281%29.pdf>

<sup>39</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/2-%20Mapeo%20de%20informaci%C3%B3n%20espacial%20para%20planificaci%C3%B3n%20de%20tierra%20REDD%2B.pdf>

<sup>40</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/3-%20Mapeo%20de%20an%C3%A1lisis%20para%20decisiones%20sobre%20pol%C3%ADticas%20y%20medidas%20REDD%2B.pdf>

<sup>41</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/7-%20Escenarios%20de%20deforestaci%C3%B3n%20futura%20en%20Paraguay.pdf>

<p>Producto 2.4. Ajustes al marco institucional, legal y metodológico definidos</p>	<p>Se cuenta con el estudio “Análisis del Marco Legal e Institucional vigente<sup>42</sup> para la implementación de REDD+ en Paraguay”. Se cuenta con el Documento consensado de propuesta de marco legal de REDD+</p>	<p>Se ha tomado conocimiento de la documentación producida en el marco de la Consultoría para “Análisis del Marco Legal Institucional vigente para la implementación de REDD+ en Paraguay. A la fecha de cierre de este informe borrador de la Evaluación Final del Programa, no se ha podido acceder a información que indique cuál fue el seguimiento dado a al estudio precedente. Se obtuvo sí referencias verbales sobre la existencia de la Propuesta de Marco Legal de REDD+</p>
<p>Producto 2.5. Mecanismo nacional para manejo transparente de fondos REDD+ diseñado.</p>	<p>Se cuenta con el informe de Identificación de fuentes de financiamiento REDD+ y de opciones para generar demanda por unidades de reducción de emisiones en el Paraguay que cuenta con tres bloques principales: (i) identificación y mapeo de fuentes de financiación, (ii) análisis de la viabilidad de acceso a las mismas y (iii) estrategia de acceso a fuentes de fondos<sup>43</sup></p>	<p>El equipo evaluador ha tomado conocimiento del documento principal generado en este ámbito. El documento contiene una acabada caracterización de los diferentes recursos institucionales y privados existentes a nivel local e internacional; analiza detenidamente la viabilidad de que Paraguay tenga acceso a los recursos, para por último desarrollar una propuesta estratégica de los pasos críticos en el mediano y largo plazos, incluyendo acciones de conclusión de alistamientos, preparación de proyectos para financiación REDD, e inicio de la implementación de los primeros proyectos</p>
<p><i>Resultado 3. Sistema Nacional de Monitoreo Forestal diseñado y operativo</i></p>	<p>El SNMF se encuentra operativo y generando información sobre el bosque (IFN) y la cartografía (SSMT) además de haber proveído información para el NREF y el IGEI Sector USCUS.</p>	<p>La evaluación ha tomado conocimiento de los logros alcanzados en este ámbito, tanto a través de la observación de los materiales producidos con el soporte del SNMF, como a través de los testimonios recogidos al nivel de la Institución pertinente, el INFONA</p>
<p>Producto 3.1. Inventario Forestal Nacional (que incluye contenido de carbono) implementado</p>	<p>Se han finalizado Factores de Emisión para 6 Ecorregiones (Estratos de Bosque)<sup>44</sup> y se cuenta con resultados preliminares para estos estratos. El total acumulado de parcelas levantadas en terreno es de 328 lo que equivale a 210 Unidades Muestrales en los 6 estratos del IFN (en ciertos estratos UM se compone de 3 parcelas)<sup>45</sup>. Metodología Versión 1.0 revisada y validada por la SEAM y el INFONA. La misma ha sido publicada en un Manual de Campo del IFN<sup>46</sup> y el Manual de Supervisión del IFN<sup>47</sup>.</p>	<p>La evaluación ha tomado conocimiento de los logros alcanzados en este ámbito, tanto a través de la observación de los materiales producidos con el soporte del SNMF, como a través de los testimonios recogidos al nivel de la Institución pertinente, el INFONA</p>

<sup>42</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/5-%20Marco%20legal%20implementaci%C3%B3n%20de%20REDD%2B%20en%20Paraguay.pdf>

<sup>43</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/6-%20Identificaci%C3%B3n%20de%20fuentes%20de%20financiamiento%20REDD%2B.pdf>

<sup>44</sup> [http://redd.unfccc.int/files/paraguay\\_2016\\_frel\\_submission\\_modified.pdf](http://redd.unfccc.int/files/paraguay_2016_frel_submission_modified.pdf)

<sup>45</sup> <http://snmf.infona.gov.py:8091/portal/>

<sup>46</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/15-%20Manual%20Campo%20IFN%202015.pdf>

<sup>47</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/16-%20Manual%20supervisi%C3%B3n%20IFN%202016.pdf>

<p>Producto 3.2. Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre diseñado e implementado</p>	<p>Se cuenta con los mapas de cambio en la cobertura forestal para los periodos entre los años 2000, 2005, 2011, 2013 y 2015.<sup>48</sup></p> <p>Se cuenta con una metodología consensuada entre SEAM e INFONA para la detección de cambios y evaluación de exactitud que incluye un análisis entre las 6 categorías principales recomendadas por las guías IGEI del IPCC.</p> <p>Se cuenta con un análisis de incertidumbre para los periodos entre 2000, 2005, 2011, 2013 y 2015. Se cuenta con una matriz de cambio de uso de la tierra validada entre el INFONA y la SEAM.</p>	<p>Se tomó conocimiento de los avances del área fundamentalmente a través de los testimonios recogidos en las instituciones pertinentes y a través de la revisión de diversos materiales producidos: mapas, documentos de descripciones e interpretaciones, materiales de divulgación (como documentales y otros)</p>
<p>Producto 3.3. Inventario de GEI en el sector LULUCF diseñado e implementado</p>	<p>IGEI Sector USCUSS se ha completado para el año 2011 (circa 2010) incluido en el BUR 2015 presentado ante la CMNUCC.</p> <p>La coordinación con el equipo para la elaboración de la Tercera Comunicación Nacional (TCN) de la SEAM de ha planificado para la elaboración de los IGEI del año 2005 y el recalcu del Año 1994 mediante la continuidad de los equipos de trabajo que participaron del programa ONU-REDD. A finales del 2016 esto será remitido a la CMNUCC. Los trabajos adicionales mencionados se realizaron con fondos de la TCN.</p>	<p>Referencias sobre la efectiva ejecución de este producto han sido obtenidas por vía de los testimonios recogidos</p>
<p>Producto 3.4. Arreglos inter-institucional para la implementación del Sistema de Monitoreo Forestal diseñados y acordados (SEAM – INFONA)</p>	<p>Se han analizado las diferentes normativas, Leyes, Decretos y Resoluciones con énfasis en los mandatos de SEAM e INFONA que tienen relación con el SNMF en el Marco de REDD+. Los resultados han sido socializados y validados por ambas instituciones y se ha consensuado la elaboración de un Decreto Presidencial como instrumento legal para la definición de los aspectos legales relacionados al SNMF. El decreto ha recibido un dictamen jurídico favorable dentro del INFONA y está en proceso de revisión por la SEAM. Se tiene previsto que el documento siga el proceso hasta su firma.</p>	<p>Referencias sobre la efectiva ejecución de este producto han sido obtenidas por vía de los testimonios recogidos</p>
<p>Producto 3.5. Componente informático para la implementación del SNIF operativo</p>	<p>Avance hacia el logro del Producto: Se cuenta con una versión actualizada y operativa del GeoVisor que es parte del portal web y alojado en un servidor dedicado en el Centro de Datos del INFONA que fue adquirido por el programa, también se ha apoyado la institucionalización de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación</p>	<p>Referencias sobre la efectiva ejecución de este producto han sido obtenidas por vía de los testimonios recogidos</p>

<sup>48</sup> <http://snmf.infona.gov.py:8091/portal/>

	<p>(TIC) que la institución tiene previsto formar. El portal web esta accesible a través de la pagina <a href="http://www.infona.gov.py/">http://www.infona.gov.py/</a> y Geoportal en <a href="http://snmf.infona.gov.py:8091/portal/">http://snmf.infona.gov.py:8091/portal/</a> ).</p> <p>El fortalecimiento de las capacidades de los técnicos del programa ONU-REDD+ y los recursos humanos del INFONA, se ha realizado a través de el desarrollo de herramientas como Open Foris Collect y Geo Portal Web. Uno de los déficit institucionales que no han podido ser fortalecidos mejor es la capacidad de desarrollo de software ya que aún queda pendiente que el INFONA incorpore técnicos informáticos para las actividades de programación del Geoportal.</p>	
<p>Producto 3.6. Sistema Nacional de Información Ambiental diseñado, acordado e implementado para Inventario de GEI sector AFOLU y Arreglos institucionales para la implementación del Sistema de Monitoreo Forestal diseñados y acordados inter-institucionalmente.</p>	<p><b>Avance hacia el logro del Producto</b></p> <p>Se cuenta con el diseño del Sistema de Información Ambiental en base a las prioridades identificadas, y la definición de las necesidades de infraestructura informática para el SIAM.</p> <p>El módulo de Servicios Ambientales se encuentra operativo con la adquisición de un servidor.</p> <p>El Inventario de Gases de Efecto Invernadero del sector USCUS ha sido desarrollado y reportado con el BUR por la ONCC, lo cual ha sido posible mediante arreglos institucionales entre la SEAM y el INFONA.</p> <p>Se han logrado además establecer un acuerdo inter-institucional para facilitar el intercambio de información en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal y su vínculo con el SNIF y el SIAM a través de la propuesta de Decreto que reglamente la implementación del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal.</p>	<p>Referencias sobre la efectiva ejecución de este producto han sido obtenidas por vía de los testimonios recogidos</p>
<p><i>Resultado 4. Niveles de referencias de las emisiones forestales y/o nivel de referencia forestal analizados y acordados.</i></p>	<p>El proceso de construcción de los Niveles de Referencia (NREF/NRF) ha culminado con la elaboración de un documento presentado por el Paraguay a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en enero de 2016. Este documento refleja el proceso de análisis discusión y acuerdos técnicos. Se ha definido la metodología para el análisis de los cambios de uso de la tierra para los años históricos 2000, 2005, 2011, 2013 y 2015, que han sido elaborados mediante la implementación del SSMT. Se han definido el alcance geográfico (nacional) que incluye un Nivel de Referencia de Emisiones Forestales por deforestación bruta. No se tiene previsto analizar o incluir otras actividades en el NREF en este momento debido</p>	<p>La información generada consta en el documento producido por el Programa con el siguiente título: “Nivel de Referencia de las Emisiones Forestales por Deforestación en la República del Paraguay para Pago por Resultados de REDD+ bajo la CMNUCC”</p>

	a las limitaciones técnicas.	
Producto 4.1. Datos históricos de actividad (Cambio de uso del suelo) disponibles y validados.	Datos de Actividad para los periodos 2000-2005, 2005-2011, 2011-2013, 2013-2015 e identificados como años clave <sup>49</sup> .	La información consta en el documento citado en “Efecto 4”
Producto 4.2. Análisis de las circunstancias nacionales y su impacto sobre los niveles históricos validados.	Se han realizado análisis de las circunstancias nacionales con la conclusión de no incluir ajustes por circunstancias nacionales en el Nivel de Referencia <sup>50</sup> .	La información consta en el documento citado en “Efecto 4”
Producto 4.3. Propuesta de Niveles de Referencias acordada y validada.	Se ha elaborado y validado una propuesta de Nivel de Referencia por Emisiones Forestales para el Paraguay <sup>51</sup> que cuenta con la evaluación técnica de la CMNUCC. Documento metodológico elaborado y finalizado.	La información consta en el documento citado en “Efecto 4”
<i>Resultado 5. Sistema de información sobre Salvaguardas sociales y ambientales</i>	En los aspectos vinculados a la creación de un sistema nacional de salvaguardas (SIS), se ha avanzado en el proceso de interpretación nacional de las Salvaguardas, a través del desarrollo de una matriz que agrupa diferentes instrumentos jurídicos, artículos y resoluciones de la legislación nacional cruzados con las instituciones que se encargan de la aplicación y su relación con cada una de las Salvaguardas de Cancún. Se cuenta con una propuesta de diseño del SIS, que ha sido diseñado con elementos identificados en procesos participativos con el ETN y el grupo temático de Salvaguardas, a su vez se cuenta con un resumen del estado de avance de estos elementos, e incluye consideraciones para consolidar y fortalecer aportes hacia el desarrollo de otros elementos del enfoque nacional de salvaguardas del Paraguay.	Explícitamente, la implementación del Programa en este Resultado ha tenido un avance incompleto, conforme se encuentra asentado en el Final Report Paraguay. Los avances logrados se encuentran expuestos en el documento “Hacia una interpretación nacional de las salvaguardas de Cancún y una propuesta para el diseño del sistema de información de salvaguardas en Paraguay”.

<sup>49</sup> [http://redd.unfccc.int/files/paraguay\\_2016\\_frel\\_submission\\_modified.pdf](http://redd.unfccc.int/files/paraguay_2016_frel_submission_modified.pdf)

<sup>50</sup> [http://redd.unfccc.int/files/paraguay\\_2016\\_frel\\_submission\\_modified.pdf](http://redd.unfccc.int/files/paraguay_2016_frel_submission_modified.pdf)

<sup>51</sup> [http://redd.unfccc.int/files/paraguay\\_2016\\_frel\\_submission\\_modified.pdf](http://redd.unfccc.int/files/paraguay_2016_frel_submission_modified.pdf)

Producto 5.1. Salvaguardas sociales y ambientales identificadas y acordadas.	Se cuenta con una interpretación de las Salvaguardas sociales <sup>52</sup> y ambientales basada en el análisis y consenso de PLR más relevantes en relación a las salvaguardas en el País. Se cuenta con una propuesta de aplicación de las salvaguardas <sup>53</sup> en el contexto nacional de REDD+, en congruencia con las posible PAMs. Esto se ha consensuado en el seno del PNC.	La primera parte del documento citado en Resultado “5” contiene la exposición de una matriz de interpretación de las salvaguardas de Cancún en el contexto paraguayo
Producto 5.2. Diseño del sistema de información sobre Salvaguardas.	Se cuenta con una propuesta de consideraciones para el diseño del sistema de información de salvaguardas <sup>54</sup> .	En la segunda parte del documento citado en Resultado 5, ha sido incorporado un apartado bajo el título “Hacia una Propuesta para el diseño del SIS”, sin haberse completado el nivel de avance previsto en la reformulación del Programa en 2014.

#### V: BREVE PERFIL DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN

Robert K. Walker es evaluador profesional, con maestría en Desarrollo Internacional y Estudios Latinoamericanos y doctorado en Educación, con especialización en Investigación y Evaluación. Fue profesor universitario en los Estados Unidos y Brasil y ya evaluó cerca de 35 programas y proyectos, incluyendo varios en el área ambiental y forestal.

Celso Gimenez Rolón es Ingeniero Agrónomo por la Universidad Nacional de Asunción, con maestría en Economía Agrícola por la Kansas State University. Tras 10 años de ejercicio profesional en el sector público (Secretaría Técnica de Planificación) de Paraguay, pasó a desempeñarse como consultor independiente, con actividades vinculadas a iniciativas de distintas agencias del Estado paraguayo y de la cooperación internacional.

<sup>52</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/24-%20Propuesta%20dise%C3%B1o%20informaci%C3%B3n%20de%20salvaguardas%20en%20Paraguay.pdf>

<sup>53</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/24-%20Propuesta%20dise%C3%B1o%20informaci%C3%B3n%20de%20salvaguardas%20en%20Paraguay.pdf>

<sup>54</sup> <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/24-%20Propuesta%20dise%C3%B1o%20informaci%C3%B3n%20de%20salvaguardas%20en%20Paraguay.pdf>



VI: ESCALA DE CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

Criterio	Calificación	Evaluación resumida
<b>Concepto y pertinencia del PN</b>		
Diseño	Moderadamente Satisfactorio (MS)	<p>Paraguay optó por elaborar su Plan REDD+ para todo el territorio nacional, a pesar de las grandes diferencias entre las regiones Oriental y Occidental. La Ley n° 2524, de Deforestación Cero, se aplica solamente a la Región Oriental. Consecuentemente, en dicha región el pago por resultados parte del supuesto de que será necesario compensar a los productores por cumplir sus obligaciones legales. El costo de oportunidad de dejar el bosque en pie tendría que ser menor que la compensación – lo que puede ser verdadero para una hacienda de ganado en el Chaco, pero no para una finca cultivadora de granos del complejo soja en el Sur-Este. Un punto débil en la estrategia es la falta de gobernanza forestal eficaz, que es un pre requisito para la implementación de REDD+. Estas consideraciones, y el hecho de que 64% de las emisiones de GEI en el país se derivan del sector ganadero (principalmente en el Chaco), ofrecen sustento a la alternativa de iniciar REDD+ en un proyecto sub nacional en la Región Occidental. Al mismo tiempo, el desarrollo del Sistema de Información Forestal y del Sistema de Información de Salvaguardas para todo el territorio nacional es de gran valor.</p>
Pertinencia	Moderadamente Satisfactorio (MS)	<p>Las instituciones fortalecidas y personas capacitadas para usar las herramientas desarrolladas y los informes publicados serán relevantes para REDD+ en la medida en que contribuyan efectivamente para promover cambios positivos y mejorar la situación ambiental, social y económica a niveles local, nacional y global. Publicaciones de ONU-REDD, todas de 2016, tienen la capacidad de ser muy relevantes, en tanto que sean bien aprovechados después del cierre del proyecto en diciembre de 2016: ser capaz de involucrar al sector privado - que posee más del 90% de la tierra - en el diseño e implementación de actividades REDD+ sobre el terreno. Es necesario optar por una visión ambiciosa enfocada a beneficios a largo plazo donde el país puede tener una mayor ventaja comparativa: el Chaco. Para el Ministerio de Agricultura y la SEAM está fuera de discusión el proceso de expansión de la soja (que otros actores dicen que alcanzó sus límites, incluyendo empresarios) y de la ganadería extensiva en el Chaco. La experiencia de un proyecto REDD+ (no apoyado por ONU-REDD) muestra que el pago por resultados a pequeños productores fortalece su resistencia a la incursión de las grandes plantaciones de rubros industriales, como la soja, incluso porque facilita la adquisición del título de la tierra.</p>

<b>Resultados y contribución a los objetivos establecidos</b>		
Entrega de los productos	Satisfactorio (S)	<p>Contribuyendo al Efecto (Resultado) 1, hubo 3 <i>outputs</i>, o productos en el sentido de bienes y servicios entregados: planes de trabajo y de adquisiciones; informes periódicos; apoyos técnicos gestionados para la preparación a REDD+.</p> <p>Al Efecto 2, 13 <i>outputs</i>: informes técnicos completados y consensuados; talleres de presentación de informes técnicos; reporte de costos de oportunidad; reporte con identificación de beneficios múltiples; reporte de análisis participativo de áreas prioritarias para REDD+; opciones priorizadas, tomando en cuenta sus dimensiones sociales, ambientales, políticas y económicas; talleres organizados; opciones consensuadas; documento de estrategia y plan de acción desarrollado y aprobado por Comité Político del PNC; propuesta de marco legal para implementación de REDD+ aprobado por Comité Directivo del PNC; reporte con identificación de modalidades que faciliten financiamiento privado de REDD+; diseño de mecanismo financiero y de distribución de beneficios para la implementación de REDD+; reporte con identificación de opciones de política que generen demanda por unidades de reducción de emisiones de REDD+.</p> <p>Efecto 3, 10 <i>outputs</i>: factores de emisión estimados para las eco-regiones definidas en la metodología del IFN; unidades de muestreo relevadas; metodología revisada y validada; mapas disponibles para los años de referencia de uso de la tierra; metodología de detección de cambios de uso de la tierra; matriz de cambio de uso de la tierra validado; tabla de reporte de GEI sector LULUCF para circa 2010; manual de procedimiento; componente informático del SNIF implementado; SEAM con módulo LULUCF en funcionamiento; protocolo de intercambio de información entre SEAM e INFONA.</p> <p>Efecto 4, 4 <i>outputs</i>: mapas de cambio de uso forestal; documentos de análisis; talleres de socialización y validación; metodología documentada para los talleres de socialización y validación.</p> <p>Al Efecto 5, 3 <i>outputs</i>: “Interpretación nacional” de las salvaguardas de Cancún; propuesta de modalidad de aplicación de salvaguardas de Cancún en un programa REDD+ Paraguay; propuesta de SIS consensuada para discusión en proceso de Estrategia Nacional y Plan de Acción.</p>
Eficacia	Moderadamente Satisfactorio (MS)	<i>Resultado 1.</i> Las instituciones involucradas (SEAM, INFONA y FAPI) se encuentran fortalecidas en sus capacidades de gestión para pasar de la fase de preparación de REDD+ e iniciar la Fase 2, para pilotar actividades REDD y consolidar sus capacidades. El

		<p>coordinador nacional nunca fue contratado. La ejecución del programa se aceleró en 2014-2016, pero cuando el proyecto terminó ya no había más tiempo hábil para elaborar el plan de acción.</p> <p>Con relación al Resultado 2, Paraguay cuenta con un borrador todavía no aprobado de la Estrategia Nacional “Bosques para el Crecimiento Sostenible”. El mecanismo nacional para manejo transparente de fondos REDD+ (Producto 2.5) todavía no fue diseñado.</p> <p>En cuanto al Resultado 3, el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SMNF) se encuentra en pleno funcionamiento y generando información. Cuenta con un lugar físico, capacidades humanas y técnicas, así como el equipamiento necesario para su implementación. Se ha realizado el diagnóstico de los aspectos legales del SNMF y se ha consensado entre la SEAM y el INFONA la propuesta de un decreto presidencial para establecer la metodología y designar los responsables de la elaboración y la validación de la información generada en ambas instituciones. Se cuenta además con los mapas de uso y cambio de uso de la tierra. Esto representa un hito histórico para el Gobierno Nacional, pues por primera vez se cuenta con datos generados y validados por el sector público a nivel nacional. Con el relevamiento de las parcelas forestales del Inventario Forestal Nacional (IFN), esta información ya ha sido procesada. Estos productos han servido de insumo para que el país pueda cumplir con la presentación del nivel de referencia de emisiones forestales y el IGEl, sector USCUS, para el primer BUR (ya remitido a la CMNUCC) y la tercera comunicación nacional.</p> <p>Con relación al Efecto 4, se ha consensado la propuesta de Niveles de Referencia de Emisiones Forestales (periodo 2000 – 2015). El nivel de referencia incluye los datos de actividad más actualizados mediante la implementación del Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre (SSMT) y los resultados del Inventario Forestal Nacional (IFN), en línea con el Inventario de Gases de Efecto invernadero (IGEl) del sector USCUS. En 20/12/2016, FCCC envió el Report on the FREL for Paraguay.</p> <p>Con respecto al Efecto 5, Paraguay ha logrado tener importantes avances en el desarrollo de su enfoque de salvaguardas, con el desarrollo de una interpretación en el contexto de país; un análisis del marco legal vigente relacionado a los elementos clave de las salvaguardas; y una propuesta de consideraciones para el diseño del SIS. El Sistema Satelital de Monitoreo Terrestre ofrece un apoyo importante, aunque no suficiente, para la fiscalización.</p>
Eficiencia	Satisfactorio (S)	<p>Más de la mitad de los recursos gastados fueron dedicados al diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, y más de 20% al Sistema de Información sobre Salvaguardas Sociales y Ambientales. Con apenas un técnico interno cualificado, y sin recursos para comprar un software de georreferenciamento el INFONA, usando un software libre, desarrolló un sistema de diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal considerado tan bueno que el país ya ha prestado asistencia a</p>

		<p>varios otros países – un excelente ejemplo de eficiencia. Todo indica que prácticamente no hubo gastos por parte del proyecto para promover la participación de los otros actores relevantes mencionados, fuera de las etnias representadas por la FAPI. Después de algunas dificultades iniciales, no hubo esfuerzos para contactar los grupos campesinos.</p>
Sostenibilidad	Moderadamente Satisfactorio (MS)	<p>La Estrategia Nacional “Bosques para el Crecimiento Sostenible” (en borrador en el momento de elaboración de este informe) y la Política Ambiental Nacional (PAN) propuesta no son operacionales y están muy lejos de ser un plan de acción o una estrategia de salida. No está especificado quién debe hacer las cosas, hasta qué fecha, y con qué recursos. La sostenibilidad que podrá existir es de herramientas desarrolladas y de hábitos formados y otras capacidades desarrolladas. El escenario global en relación al combate al cambio climático es algo nebuloso en este momento. En suma, podemos afirmar que de los principales factores de sostenibilidad, las bases científica y técnica del programa son buenas. La base política-organizativa ha sido desarrollada casi exclusivamente en la capital, en dos órganos del gobierno, tres organismos internacionales y una única organización de la sociedad civil representando una pequeña fracción de la población. La base social carece de un discurso coherente ampliamente divulgado. Asimismo, las debilidades de otros condicionantes de la sostenibilidad en el país y el mundo son bien conocidas.</p>
Ampliación de la escala de aplicación	Moderadamente Satisfactorio (MS)	<p>La continuidad y posible ampliación de algunos de los productos del programa, en el corto plazo, podrá ocurrir si el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), del Banco Mundial, fuere aprobado para ejecución por el PNUD en 2017. Este nuevo proyecto podrá tener como productos esperados una plataforma de participación intersectorial y de multiactores; diseminación de información para asegurar un proceso de consulta e implementación de la Estrategia Nacional REDD+; un proceso de validación de la Estrategia Nacional REDD+, el establecimiento de un mecanismo de reclamos para REDD+; la elaboración de niveles de referencia nacional; el establecimiento de un marco legal/operacional; y un mecanismo financiero nacional de captación de recursos y distribución de beneficios operando. En cierta forma, ese nuevo proyecto podrá ser considerado una continuación del ONU-REDD. Sin embargo, considerando que a partir de enero de 2017 ya no existen funcionarios o consultores del proyecto ONU-REDD, inevitablemente habrá cierta solución de continuidad en el proceso.</p>
Probabilidad de impacto	Insatisfactorio (I)	<p>Los impactos deseados son definidos por la REDD+: la reducción de las emisiones de la deforestación y degradación forestal, la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de las reservas forestales de carbono. En el borrador de la propuesta paraguaya de preparación para estar listo para reducir emisiones son delineados cuatro mecanismos: mecanismo de intercambio de informaciones, mecanismo anti corrupción, mecanismos de tratamiento de daños y perjuicios o reparación por los mismos, y mecanismo de pagos y canalización de los mismos a nivel local. Mediante los procesos iniciales, estos deben posibilitar los efectos esperados. Con eso, se debe aprobar, implementar y operar la REDD+, y</p>

		alcanzar los impactos deseados. ¿Cuán lógicas son las conexiones postuladas? ¿Están confirmándose en la práctica? ¿La aprobación de la documentación para REDD+, posibilitando proyectos de pagos por resultados, es inminente? Todo indica que no.
<b>Desempeño general del programa</b>	Moderadamente Satisfactorio (MS)	