

EL ENFOQUE DE EQUIPO MONITOR AL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS: EXPERIENCIAS DE DOS PROGRAMAS EN CENTROAMÉRICA FINANCIADOS POR SIDA

Lasse Krantz y Rolain Borel

INTRODUCCIÓN

Este informe trata de un aspecto relativamente desconocido pero, sin embargo, importante de la cooperación internacional para el desarrollo, a saber: el seguimiento continuado, o *monitoreo*, de las actividades que se apoyan.

La mayoría de las entidades donantes bilaterales y multilaterales poseen algún tipo de sistema o rutina para mantenerse informadas acerca del progreso de los proyectos o programas que apoyan en los países receptores o beneficiarios. En general, en la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) el seguimiento es responsabilidad del funcionario residente encargado de los programas de SIDA. También, se realizan exámenes anuales o semestrales específicos, en los cuales los representantes de la agencia donante y de la agencia ejecutora del país receptor se reúnen para analizar la actuación hasta ese punto dado, acordar sobre cualquier modificación en la organización del proyecto, y aprobar el plan de trabajo para el año siguiente, etc. Por último, al término del período estipulado para el programa se realiza, habitualmente, una evaluación externa sistemática y más exhaustiva.

Un problema en este sentido es que el funcionario residente a cargo del programa, a

menudo está encargado de la administración de varios proyectos y, por consiguiente, tiene poco tiempo para llevar el seguimiento detenido cualquiera de ellos. Esto es especialmente problemático con los proyectos grandes y dispersos geográficamente en las zonas rurales donde el seguimiento detenido necesitaría de extensas visitas al terreno. El problema se acentúa por el hecho de que dichos funcionarios podrían carecer de experiencia previa o de conocimientos técnicos específicos sobre el área del tema en cuestión y, además, se les somete a una rota bastante frecuente.

En cuanto al examen anual, se lleva a cabo durante una semana muy ocupada, cuando hay que tratar de todos los asuntos pertinentes al programa, incluyendo los aspectos administrativos y financieros. La gran parte de la información de referencia para el examen de las actividades propias del proyecto se desprende de los informes sobre el avance de los trabajos, preparados por la agencia ejecutora, y ofrece escasa oportunidad para que los representantes de los donantes verifiquen las conclusiones alcanzadas contra las observaciones directas en el terreno.

Otras agencias de cooperación tienen diferentes modelos para el monitoreo de proyectos. La intensidad del seguimiento depende muchas

veces de que el proyecto cuente con la presencia de personal expatriado en cargos superiores. En esos casos, el monitoreo se limita habitualmente a evaluaciones realizadas hacia finales de cada fase del proyecto, en general cada tres años, mientras que el funcionario del proyecto en la oficina central, quien es en último término responsable, puede que visite el proyecto sólo un par de veces durante el mismo período. En algunos casos se lleva a cabo una misión intermediaria adicional (examen a mitad de período, 'Verlaufskontrolle', etc.) en algún momento durante la fase.

Indiferente a la frecuencia de las misiones, lo que todas tienen en común es que se llevan a cabo como "evaluaciones externas". Muy a menudo las realizan equipos de expertos contratados exclusivamente para la ocasión: expertos que carecen de conocimientos o experiencia previa del proyecto o programa a evaluarse. Por ende, puede ser bastante difícil para ellos evaluar el desarrollo del programa a lo largo de un período, a fin de captar el efecto de los varios factores contextuales internos y externos, etc. Asimismo, puede ser que los miembros del equipo no hayan trabajado juntos anteriormente, de modo la interacción podría no ser óptima. Aún más, las evaluaciones se realizan casi siempre al final del período del proyecto, lo que resulta un poco tarde para permitir hacer ajustes al mismo.

Estas varias fallas han conducido a SIDA a experimentar con Equipos Monitores (EM) como medio para fortalecer el seguimiento realizado por donantes de programas de mayor dimensión y más complejos. Tal enfoque se ha utilizado en dos programas de manejo de los recursos naturales en Costa Rica y Nicaragua respectivamente. Este documento describe

cómo se realizó el trabajo y analiza algunas de las experiencias del Equipo Monitor.

BREVE PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS

El Programa de Recursos Naturales en Costa Rica

Iniciado en 1990, el Programa de Recursos Naturales respaldado por SIDA en Costa Rica consistía de cuatro componentes. El mayor componente era el Programa de Desarrollo Forestal Campesino (PDF), un programa de alcance nacional que ofrecía incentivos y asistencia técnica en reforestación y manejo forestal para hacendados de pequeña y mediana escala. DECAFOR tenía la responsabilidad general de la ejecución de dicho programa, dentro de la Dirección Forestal General, pero delegaba la administración de los incentivos y de la asistencia técnica a las organizaciones campesinas locales y regionales.

SIDA respaldaba también dos áreas de conservación al sur de Costa Rica: La Amistad y Península de Osa. El Área de Conservación La Amistad (ACLA) está situada en la cordillera de Talamanca y abarca una serie de áreas protegidas de diferentes categorías: parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, y las reservas indígenas de las cuales la más grande es el Parque Internacional La Amistad.¹

El Área de Conservación Osa (ACOSA) está situada en la Península de Osa al suroeste de

¹ ACLA fue finalmente dividida en dos áreas de conservación separadas, cada una con su propia administración: ACLA Caribe y ACLA Pacífico

Costa Rica y consiste de un conglomerado de áreas protegidas, entre las que se encuentra el famoso Parque Nacional Corcovado y las tierras agrícolas al interior y zonas costeras de los alrededores.

La ayuda se proporcionó con el fin de fortalecer la capacidad de las áreas para controlar las zonas centrales protegidas, así como también para las diversas actividades de desarrollo de las poblaciones residentes en las zonas de amortiguamiento de los alrededores. Además, el programa proporcionó el capital inicial como fondos fiduciarios especiales para cada área, con objeto de financiar a largo plazo sus costos de operación. Si bien, en un comienzo la responsabilidad de la planificación y coordinación de estas áreas recaía sobre el Servicio del Parque Nacional, y más tarde SINAC, en la práctica se administraban como unidades descentralizadas, cada una con su propio personal y estructura administrativa.

El cuarto componente consistió en el apoyo presupuestario a la Oficina Central del Servicio del Parque Nacional para varios estudios, equipo de logística y documentación, capacitación, etc.

La contribución de SIDA al programa fue puramente financiera. La ejecución del programa estuvo en manos de las instituciones nacionales. La idea original era que el programa durara sólo tres años, no obstante, por circunstancias imprevistas el período de ejecución se prolongó primero hasta fines de 1995, y luego, hasta finales de 1998, aunque sin financiamiento adicional. La segunda extensión fue para dar más tiempo para finiquitar algunas cuestiones pendientes y posibilitar el seguimiento de las actividades que

habían recibido anteriormente apoyo mediante el programa. Puesto que SIDA no tiene representación en Costa Rica, el programa fue administrado desde la Sede de SIDA en Estocolmo.

El Programa Forestal y del Medio Ambiente en Nicaragua

Suecia ha prestado a apoyo al desarrollo forestal en Nicaragua desde comienzos de los años '80. El Programa Forestal y del Medio Ambiente iniciado en 1995, por un período de tres años, abarcaba cuatro componentes. El primero consistió en el apoyo continuado al Centro de Capacitación para Técnicos Forestales en Estelí, al noroeste de Nicaragua (INTECFOR). Este proyecto se remonta a mediados de los años '80, y estaba recibiendo apoyo de supresión gradual para su período final. La entidad homóloga de SIDA en esta cooperación era INATEC, un organismo gubernamental para la formación profesional en Nicaragua.

Los otros tres componentes estaban relacionados con las actividades dentro del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (MARENA). La primera de las actividades que se apoyaron fue FONDOSILVA; un pequeño fondo establecido para la experimentación con incentivos destinados a la reforestación y manejo forestal entre hacendados de pequeña y mediana escala. Esto se consideró un proyecto piloto que finalmente se expandiría a programa nacional. El segundo componente fue el apoyo al Servicio Forestal Nacional (SFN) —el departamento dentro de MARENA responsable del control, la reglamentación y promoción del manejo forestal sostenible en tierras de pertenencia privada. Por último, el programa incluía apoyo

para ADFOREST – la unidad de MARENA que se ocupa de la administración de los bosques fiscales.

Vale la pena explicar un poco más detenidamente en qué consistían los dos últimos componentes. La mayoría de los bosques naturales aún en pie en Nicaragua están situados en la costa atlántica. Estos bosques están amenazados por la frontera agrícola en expansión desde el oeste, así como también por las explotaciones forestales irregulares de las compañías madereras y los comerciantes madereros privados de pequeña escala. La situación se complica por el hecho de que hay varios grupos indígenas viviendo en la zona, por ejemplo, los misquitos y los mayangnas, quienes reivindican derechos ancestrales sobre grandes porciones de bosques.

En la actualidad, la costa atlántica está dividida en dos regiones autónomas, RAAN y RAAS, cada una con su respectiva estructura gubernamental y autoridades de base étnica. De acuerdo con la Ley de Autonomía de 1987, los recursos naturales de las regiones pertenecen al pueblo, aunque aún no se ha determinado la forma en que se ejercerán estos derechos.

El objetivo del apoyo prestado al Servicio Forestal Nacional (SFN) era más que nada ayudarle a fortalecer su presencia en RAAN y RAAS mediante el establecimiento de delegaciones regionales y municipales. Estas delegaciones crearían un sistema para la reglamentación, el control y la promoción de un manejo forestal sostenible de manera integrada y participativa con las colectividades rurales en sus respectivos sectores de influencia, y junto con las autoridades municipales y regionales, así como también con otros

organismos y proyectos. La administración de las actividades de apoyo estuvo a cargo de la oficina central del SFN de MARENA en Managua.

En lo que concierne a ADFOREST, el objetivo principal del apoyo fue posibilitarle para iniciar el trabajo de demarcación y registro de lo que se suponía constituía los bosques fiscales en RAAN y RAAS, con la intención de arrendar más tarde estas tierras como concesiones a largo plazo a empresas madereras extranjeras. No obstante, el primer paso fue determinar cuáles eran las tierras de pertenencia privada, especialmente aquellas que pertenecían a los pueblos indígenas. Por ello, ADFOREST tuvo que trabajar también con este aspecto mediante, por ejemplo, la organización de ‘comités forestales’ en el ámbito comunitario y regional. El programa de SIDA cubrió parte de los gastos operativos para este trabajo.

Habría que señalar que, si bien el apoyo ofrecido a INTECFOR dentro del programa de tres años representó la continuación de un proyecto que se había empezado mucho tiempo antes, el apoyo al SFN y a ADFOREST en la costa atlántica representaba las nuevas actividades comenzadas en 1995. Por último, a diferencia del caso de Costa Rica donde SIDA de Estocolmo administraba la cooperación, aquí la administración la llevaba uno de los funcionarios de programas en la Embajada Sueca en Managua en coordinación con la División de Recursos Naturales en SIDA en Estocolmo.

EL CICLO DE SEGUIMIENTO

La intención tras el enfoque del Equipo Monitor es establecer un sistema en que los proyectos sean examinados con regularidad mientras dura

su implementación por el mismo equipo de consultores externos, durante un período relativamente largo. Si bien el foco de atención de los exámenes puede variar de vez en cuando, de costumbre, éstos incluyen un análisis sistemático de informes sobre la marcha de los trabajos en relación con los planes de trabajo establecidos con anterioridad y seguidos de visitas de campo. Los resultados de tales exámenes sirven luego como aporte a los debates anuales y semestrales entre el organismo donante y la entidad ejecutora.

En el caso de los programas financiados por SIDA a la que se hace referencia aquí, el Equipo Monitor consistía de una dotación mínima de dos miembros de personal, quienes servían ambos programas: Lasse Krantz (antropólogo social) y Rolain Borel (agronomo). En Costa Rica se integró un forestal, y en Nicaragua se integró al equipo núcleo otro forestal, quien tenía la misión adicional de llevar el seguimiento del manejo forestal y quien, por ello, trabajaba en parte solo.

Las misiones a Costa Rica, que normalmente duraban de tres a cuatro semanas, se realizaron una vez al año, complementadas por visitas cortas y ocasionales junto con el funcionario encargado del país, para indagar sobre ciertas cuestiones específicas. Entre 1990 y 1997 el equipo realizó seis de tales misiones de seguimiento. En Nicaragua, el Equipo Monitor visitó el programa por dos semanas, dos veces al año, durante 1996 y 1997.

El procedimiento del Equipo Monitor fue básicamente el mismo en ambos programas y siguió un cierto patrón cíclico. Las etapas de este ‘ciclo de seguimiento’ se describen en mayor detalle a continuación.

Establecimiento del método

Los planes de operación anuales y los informes sobre las labores realizadas, si bien concisos, bastante exhaustivos, constituyen las herramientas más importantes de esta clase de seguimiento externo. Su utilidad obviamente depende, en parte, de su coherencia mutua con el fin de facilitar el seguimiento. Durante la primera visita del Equipo Monitor, el formato de los planes de operación anuales y los informes sobre las labores, se definieron en las deliberaciones con el personal del organismo ejecutor nacional. Durante las visitas subsiguientes se evaluó la eficacia del sistema de informes, y se hicieron algunas modificaciones.

La mayoría de los planes y los informes incluyen los cuatro capítulos siguientes:

- Una introducción general sitúa al proyecto en el contexto de los últimos acontecimientos en el país y en las instituciones pertinentes, y a la vez identifica los cambios principales que han ocurrido durante el año.
- Una introducción similar precede la descripción de cada componente del proyecto.
- Se proporciona una descripción de las actividades según la estructura de los objetivos (con frecuencia alguna forma de LFA).
- Se incluyen las implicaciones presupuestarias para cada componente. Se trató de asignar estimaciones presupuestarias para cada actividad, con el fin de determinar el nivel del ‘costo de las actividades’, lo que nunca se logró.

Con el tiempo se simplificó el formato de la planificación y ejecución del presupuesto, y consistió básicamente en una serie de cuadros de entradas dobles con los componentes de los

proyectos (protección del parque, desarrollo de la comunidad, educación sobre el medio ambiente, etc.) en una dimensión y partidas presupuestarias (sueldos, viaje, materiales, inversiones, etc.) en la otra dimensión. Las tres columnas se dividían en: cantidad presupuestada, cantidad real y la diferencia.

El propósito era conseguir una correlación directa entre el formato de los planes y los informes, para facilitar la comparación que, a pesar de ello, era, a veces, difícil de lograr. Algunas de las dificultades surgieron de los cambios de personal en los proyectos, la inclusión de nuevas ideas sin tener en cuenta los compromisos adquiridos anteriormente y cambios en el sistema de planificación y presentación de informes por los organismos ejecutores. Mientras que algunos de estos cambios contribuyeron con aportes valiosos al seguimiento de la ejecución del proyecto, otros carecieron de coherencia y complicaron la tarea no solamente para el Equipo Monitor externo, sino que también para los mismos ejecutores de los proyectos.

Aunque, los formatos para los planes anuales y sus correspondientes informes sobre la marcha de los diversos componentes eran bastante parecidos en ambos programas, los resultados finales variaron considerablemente con respecto a la amplitud, la organización, el nivel de detalle, etc., dependiendo de las habilidades del organismo ejecutor nacional. Algunos de los planes e informes eran demasiado detallados, otros demasiado concisos y, además, habían desequilibrios entre la visión general amplia del contexto y los cambios del proyecto, así como en la descripción de actividades específicas. Por ende, a la vez que el Equipo Monitor nunca

trató de editar los planes o los informes, se ofrecieron comentarios y sugerencias para efectuar mejoras. En varias ocasiones se le pidió al ejecutor nacional que escribiera nuevamente los planes, con el fin de incorporar cambios conceptuales a los proyectos de un año al otro, o como consecuencia de las modificaciones que resultaron de la visita del Equipo Monitor. No obstante, en sentido general, a medida que los programas avanzaban en su puesta en práctica, se observó gran adelanto en la calidad de los planes y los informes.

Análisis minucioso de los planes y los informes

Con antelación a la visita de campo, el Equipo Monitor examinó los informes del período anterior y los planes de operación para el próximo año, que la oficina de programas nacionales había presentado de antemano al organismo donante. Un criterio de análisis importante consistió en que hubiese congruencia entre los planes y las actividades realizadas, así como relevancia de las actividades en las metas del proyecto. El acuerdo firmado entre el donante y el organismo ejecutor nacional después de cada examen anual, se utilizó también como referencia. Se analizó la ejecución presupuestaria no como un procedimiento administrativo que se encontraba fuera del mandato del Equipo Monitor, sino como una forma de identificar una ejecución demasiado alta o demasiado baja, asimismo que definir cambios en el peso relativo de los componentes del proyecto.

De acuerdo con las conclusiones de este análisis de referencia, el equipo definió entonces el punto de concentración de su próxima visita de campo e identificó algunos de los contactos que habría que establecer. Sobre la base de lo sugerido

por el Equipo Monitor, el organismo ejecutor propuso entonces un cronograma de trabajo para la visita.

Seguimiento en el terreno

A la llegada del Equipo Monitor al país se acordó un cronograma de trabajo con el personal nacional. Puesto que los dos programas incluían varias regiones dentro de cada país, el Equipo Monitor los visitó a su vez durante viajes subsiguientes, de modo de mantener una opinión equilibrada de las diferentes situaciones. Habitualmente, algo de dos tercios del tiempo se empleó en el terreno donde el Equipo Monitor visitó la oficina de campo del organismo ejecutor, las autoridades locales (especialmente importante en Nicaragua, donde el programa fue implementado en las Regiones Autónomas con su propia estructura administrativa), así como también otras instituciones y proyectos. El Equipo Monitor habló también con personas de especiales conocimientos quienes podían dar sus opiniones sobre el programa y/o sobre la situación general de la región. Se hizo todo lo posible para obtener una visión equilibrada de la situación actual, mediante entrevistas de los interesados directos que estaban cercana o remotamente relacionados con el programa. Por ejemplo, en las regiones autónomas en Nicaragua, se hizo hincapié en conversar con representantes de diferentes grupos políticos, con el objeto de profundizar sobre todo lo pertinente a la propiedad de tierras –tema delicado en términos políticos.

No obstante, el examen más detenido se llevó a cabo en todo lo relacionado con los beneficiarios. Además de visitar las plantaciones, los bosques administrados y otros logros “físicos” del programa, el Equipo

Monitor dedicó una buena cantidad de tiempo para reunirse con habitantes locales de las comunidades. Cosa de rutina era pedir al organismo ejecutor que organizara reuniones con dos o tres comunidades involucradas en el programa. En misiones subsiguientes no se visitaron las mismas comunidades.

Entre 20 y 50 personas se reunían en un lugar como la escuela local durante dos horas o más. Habitualmente, el grupo consistía de algunos ancianos, un prelado o sacerdote, el representante local del programa respectivo, así como de otras instituciones, beneficiarios, mujeres y jóvenes de ambos sexos. Un representante de la comunidad se encargaba de la gran parte de la agenda formal. Tras una breve introducción por el EM, se formulaban preguntas a los miembros de la comunidad con respecto a sus percepciones sobre el progreso del proyecto o sobre su evaluación de la situación presente, así como también se les pedía su opinión sobre los acontecimientos futuros, en particular sobre la posibilidad de que las actividades del proyecto continuaran después de que el proyecto terminase. Este contacto relativamente directo con la gente del pueblo fue esencial para que el EM pudiese proporcionar la orientación necesaria al programa y para proponer algunos de los cambios descritos más adelante.

Dependiendo de las circunstancias, el EM celebraba estas reuniones comunitarias junto con el personal de campo del organismo ejecutor o pedía que se le dejara solo a fin de permitir mayor ‘libertad’ a las personas para expresar sus opiniones sobre los asuntos delicados. En general, el EM no tenía la impresión de que se ocultaba información importante en la presencia del personal de

campo. Al contrario, en una reunión los representantes comunitarios reaccionaron severamente ante la ausencia de representantes gubernamentales, con quienes deseaban discutir ciertos puntos necesarios desde hacía mucho tiempo.

Al regresar a San José o Managua, se celebraron reuniones de seguimiento con varias autoridades y otros proyectos, para recoger mayor información y para verificar las conclusiones alcanzadas en el terreno. Además, se mantuvieron 'sesiones de rendición de cuentas' informales con el personal del programa en la oficina central, donde se presentaron y discutieron las observaciones y las conclusiones preliminares del examen realizado por el Equipo Monitor.

Rendición de cuentas e informes

El Equipo Monitor rendía entonces informes verbales a los representantes de la entidad donante (generalmente, respaldados de un corto informe escrito) que servía como algo tangible que estos últimos podrían presentar en sus discusiones formales con las autoridades. Según los resultados de las discusiones, se podría solicitar del organismo ejecutor que hiciera algunos ajustes en los planes y que presentara nuevas versiones al donante, en cuyo caso el donante podría pedir al EM que contribuyera con comentarios al respecto, antes de dar su aprobación final.

RESULTADOS Y REPERCUSIONES DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

El objetivo de este sistema de seguimiento es mantener al donante mejor informado acerca de la actuación del proyecto mientras se está poniendo en práctica, de modo que, si fuese

necesario, se podrían tomar medidas correctivas. ¿Ha tenido realmente algún efecto el trabajo del EM? En esta sección ofrecemos un pocos ejemplos de las modificaciones o de las nuevas actividades que se introdujeron en algunos proyectos como consecuencia de las deficiencias o de los problemas que se detectaron durante el seguimiento.

Costa Rica

En su seguimiento del PDF en Costa Rica, el equipo llamó la atención sobre el nivel de participación de las organizaciones campesinas. Durante las reuniones en el terreno se descubrió que la participación campesina era sólo marginal en cuanto a la planificación anual del programa, el cual ellos observaron era enteramente dirigido y controlado por DECAFOR. Se comunicó esta observación al donante quien la puso de relieve en la reunión anual con la Dirección Forestal General que finalmente condujo a un acuerdo para incorporar más directamente en la planificación y ejecución del programa a las dos organizaciones campesinas más importantes en el país, JUNAFORCA y AGUADEFOR. De hecho, se revisó el Plan de Operaciones completo para el programa, ofreciendo a estas organizaciones la responsabilidad directa de ejecución de algunos de sus componentes. Este cambio resultó crucial y, desde entonces, ha aumentado de modo destacado tanto el interés de estas organizaciones como su sentido de participación en el programa.

En cuanto al apoyo para las áreas de conservación en Costa Rica, se topó con un problema similar, en el sentido que se tendía a dar prioridad a las actividades de protección en la utilización de este apoyo, mientras que se asignaban menos recursos al apoyo para el

desarrollo entre las poblaciones locales que habitan dentro o aledañas a las áreas protegidas. El Equipo Monitor formuló esta crítica repetidas veces en los informes a SIDA, que a su vez planteó la cuestión en numerosas ocasiones a su entidad homóloga en Costa Rica, pero, desgraciadamente, con poco éxito. Esta situación se debió en parte a la orientación conservadora del Servicio del Parque Nacional, que en ese entonces, encabezaba estas áreas, pero también fue el resultado de la falta de una estrategia clara y de capacidad de los administradores mismos para tales labores de desarrollo a nivel popular.

Esto no quiere decir que la insistencia del EM sobre este punto careció enteramente de efecto. A la larga se acordó que parte del apoyo de SIDA al Servicio del Parque Nacional debiera emplearse para financiar un estudio sobre las experiencias en Costa Rica relativas a la participación de las comunidades locales en el manejo sostenible de las áreas protegidas, de modo de conseguir una imagen más sistemática de cómo tal enfoque integrado de conservación y desarrollo podría aplicarse en la práctica. El Centro Científico Tropical (CCT) ha finalizado ahora este estudio. Asimismo, se acordó que, por lo menos, el 50% de los intereses generados por el fondo fiduciario que se establecería para cada área, deberá utilizarse en fortalecer la capacidad de la administración del área para apoyar las actividades de desarrollo entre las comunidades rurales en su área de influencia. Igualmente, la población local deberá estar representada en los Comités de Dirección que se crearán para estos fondos. Los anteriores, sin embargo, no han significado otra cosa que ajustes relativamente menores cuyos efectos, si los hay, quedan por verse.

El resultado más concreto se refiere a la creación de un pequeño fondo fiduciario para la finca de instrucción Shiroles, en Talamanca, bajo el control directo de los grupos indígenas que la habitan. El apoyo inicial de SIDA a ACLA tomaba en cuenta el financiamiento de la construcción de un centro de capacitación para las comunidades indígenas en Suretka, en Talamanca. Durante el monitoreo en el terreno se supo que ya existía un centro de capacitación similar a poca distancia en Shiroles, administrado por la ONG local (ANAI). Puesto que esto se consideró algo polémico a la vista de algunos jefes indígenas, éstos preferían que se construyera un nuevo centro de capacitación, antes que compartir las instalaciones de Shiroles. Confrontado con esta situación el Equipo Monitor sugirió una solución alternativa: crear un fondo fiduciario para Shiroles que fuese administrado directamente por las comunidades indígenas mismas. Tras detenidas deliberaciones todas las partes consintieron a la idea. Ahora se ha establecido un fondo fiduciario para la Finca Shiroles bajo la supervisión de ACLA, pero con sus propios estatutos y comités de dirección donde participan los representantes de todos los grupos indígenas de la región.

Nicaragua

El próximo ejemplo se refiere a las modificaciones introducidas con el tiempo a la forma de apoyo prestado por SIDA a las actividades de MARENA en la costa atlántica de Nicaragua. Tal como se explicó anteriormente, parte de este apoyo fue para fortalecer la capacidad institucional de ADFOREST en su trabajo de demarcación y administración de los bosques fiscales de la costa. Debido a que esto no podía lograrse sin tomar en cuenta los derechos tradicionales de

las comunidades indígenas a la tierra, ADFOREST trabajaría sobre este aspecto también, principalmente mediante un diálogo con las comunidades por intermedio de la organización de “comunidades forestales”. Esta sería una de las tareas del personal de campo que ADFOREST mantenía en la costa.

Si bien en un comienzo se pensó que sería relativamente fácil para ADFOREST concertar un acuerdo con los grupos indígenas sobre las demarcaciones de sus tierras comunales, muy pronto fue evidente que éste era un asunto mucho más peliagudo de lo anticipado. Si no se maneja con extrema cautela y sensibilidad, podría fácilmente llevar a serios conflictos. Por una parte, muchas de las comunidades indígenas no aceptaron la existencia de ningún bosque fiscal y sostuvieron que, por razones históricas, todo pertenecía a ellos, estuvieran o no utilizando la tierra en ese momento. En cuanto a aquellos quienes, en principio, aceptaron que había algunas tierras que a la larga podrían clasificarse como de “pertenencia fiscal”, porque no tenían otro dueño legítimo, la zona era, en todo caso, considerablemente más pequeña de lo que la “administración central” (o sea, ADFOREST) había considerado originalmente. Por ello, los límites entre las tierras fiscales y comunales constituían definitivamente una cuestión polémica. Además, los linderos de las tierras comunales de comunidades vecinas, con frecuencia no estaban bien demarcados, lo que a menudo conducía a disputas y, a veces, a conflictos entre las comunidades. Esto representó otra cuestión que necesitaba considerarse.

Estos problemas se evidenciaron claramente durante la primera visita de observación del EM a la región en agosto de 1996, cuando las

reuniones se celebraron con representantes de varias comunidades indígenas en RAAN. De estas consultas se desprendió que las demarcaciones y los factores jurídicos de las tierras comunales tendrían precedencia sobre la demarcación de las tierras de posible pertenencia estatal, y que las labores realizadas por ADFOREST, por lo menos por ahora, debieran reorientarse como corresponde. Específicamente, lo que se propuso fue que ADFOREST concentrara sus esfuerzos en facilitar el proceso anterior y en apoyar el establecimiento de los mecanismos y procedimientos requeridos en diferentes niveles, así como también prestar asistencia a las comunidades en sus labores internas de definición y clarificación de sus zonas comunales. ADFOREST debiera, además, evitar tomar cualquier postura sobre la legitimidad de las consiguientes reclamaciones de tierras que deberían aclararse mediante una autoridad especial organizada para este objeto.

SIDA y MARENA estuvieron de acuerdo sobre los principios básicos durante el examen semestral del programa en septiembre de 1996. SIDA dejó también en claro que un requisito esencial para continuar prestando apoyo sería que ADFOREST no concediera ninguna nueva concesión en áreas donde no se había llegado a un acuerdo previo, entre todas las partes interesadas, sobre la situación pertinente a la tenencia de tierras de las comunidades afectadas.

Otro cambio introducido en tal ocasión tenía que ver con el trabajo de extensión de SFN. Como se mencionó anteriormente, el SFN recibió apoyo por intermedio del programa para establecer un sistema de extensión forestal en la costa atlántica. Dicho sistema debería

elaborarse gradualmente arraigado en los municipios, y debería contemplar tanto a los grupos campesinos recientemente asentados, que habitan en las zonas agrícolas fronterizas, como a las comunidades indígenas tradicionales.

Hasta ese momento el SFN había operado de manera bastante independiente de ADFOREST, con su propio equipo de trabajadores de extensión y recursos logísticos. Durante el seguimiento, se llegó a la conclusión de que había mucho que ganar con una coordinación más estrecha, e incluso integración, del trabajo en el terreno entre el SFN y ADFOREST, cuando su personal respectivo operaba en la misma zona. Por ejemplo, el primero podría ofrecer extensión en manejo forestal a las comunidades donde el segundo estaba prestando asistencia en cuestiones de tenencia de tierras, por ende, complementando sus actividades mutuas. Además, al coordinar más estrechamente sus actividades respectivas, se posibilitaría el uso más eficaz y económico de los recursos disponibles, incluyendo aquellos provistos por el apoyo sueco. Se acordó, por tanto, que de ahí en adelante el SFN y ADFOREST buscarían coordinar sus planes de trabajo y actividades más estrechamente en los ámbitos central, regional y de campo.

El Equipo Monitor llevó el seguimiento del funcionamiento de estas varias modificaciones en su próxima visita en enero de 1997. Se comprobó que ADFOREST había concentrado realmente sus esfuerzos en proporcionar asistencia a las comunidades en sus negociaciones internas sobre sus respectivas tierras comunales. De hecho, a juzgar por las entrevistas que el equipo realizó con varios

dirigentes de las comunidades, el apoyo de ADFOREST en este contexto ha sido muy apreciado y considerado fundamental para el avance del proceso. Por otro lado, ciertas indicaciones denotaban que el trabajo marchaba un tanto demasiado rápido, con el inicio de actividades simultáneas en muchas comunidades sin contar con la capacidad necesaria para el seguimiento. Se podía observar que los procedimientos para organizar comités forestales comunitarios eran algo apresurados y verticalistas, sin prestar la suficiente atención a la necesidad de crear una base firme dentro de la comunidad.

En cuanto al acuerdo de coordinar mejor las actividades de ADFOREST y SFN en el terreno, algunos de los resultados eran positivos, especialmente con respecto a la organización del trabajo con la comunidad. Un factor condicionante fue la diferencia en la orientación básica y el mandato de estas dos instituciones, lo que creó tensión entre los directores del nivel central. A esto se sumó el hecho de que el apoyo sueco a estas dos instituciones se gestionó como dos proyectos separados, cada uno con su propio plan de operaciones y presupuesto, lo que en sí ya tendía a estimular el surgimiento de intereses creados y otros impedimentos institucionales a la colaboración.

Tras analizar la situación, el Equipo Monitor concluyó que la mejor solución sería transformar el apoyo sueco en un proyecto individual con SFN y ADFOREST en calidad de ejecutores conjuntos, pero siguiendo un solo plan integrado de operaciones coordinado por una unidad especial dentro de MARENA. SIDA y MARENA adoptaron esta propuesta durante el subsiguiente examen anual, en

febrero de 1997, y se acordó que esta última trazaría un nuevo plan de operaciones para el año que reflejara estos cambios.

La primera oportunidad de evaluar el resultado de este cambio tan radical se presentó en agosto de ese año cuando el equipo visitó el proyecto por la cuarta vez. Pese a que las actividades se habían paralizado prácticamente durante los meses anteriores debido al desasosiego en las instituciones tras las elecciones nacionales, hubieron avances prometedores. Por ejemplo, tanto el personal de campo de SFN como de ADFOREST ahora solían trabajar con mayor unidad, coordinando las actividades entre ellos, compartiendo los recursos logísticos tales como los medios de transporte y la oficina, etc. En lo concerniente al trabajo comunitario, también buscaron aplicar un enfoque más integrado mediante la combinación de facilitar el proceso en marcha de demarcación de tierras con la capacitación elemental en el manejo forestal y otros temas relacionados.

Obviamente este método integrado de trabajar sólo comenzaba y necesitaba de más tiempo para dar frutos. Por desgracia, para entonces solamente quedaban seis meses de los tres años originalmente asignados para este programa, y, contra las recomendaciones del EM, el donante se mostraba renuente a consentir en una extensión. No es lo apropiado aquí argumentar contra esta decisión. Baste decir que la decisión fue motivada en primer lugar por serias preocupaciones con respecto a la actuación y la situación institucional en MARENA, que llevaron al donante a cuestionar la eficacia y sostenibilidad de su apoyo. Al momento de escribir esto, no está claro lo que va a pasar con el trabajo de MARENA en la costa atlántica en el futuro, si

no cabe esperar ninguna otra ayuda externa. Existe el peligro de que todos los empeños de reestructurar y adaptar mejor las actividades de MARENA a las condiciones y necesidades locales habrán sido en vano si el trabajo no sigue adelante.

Esta información puede dejar la impresión de que el EM es el único que trabajó por los varios cambios y modificaciones durante el proyecto. Si bien es cierto que el EM fue el proponente impulsor en este sentido, casi todas las propuestas fueron, de hecho, el fruto de un diálogo intenso con el personal del proyecto y reflejó sus preocupaciones y análisis de la situación, complementado esto con las ideas del equipo. A este respecto uno podría decir que el Equipo Monitor meramente sirvió de iniciador o catalizador para los cambios que estaban latentes en los ejecutores del proyecto.

CLARIFICACIÓN DEL PAPEL DEL EQUIPO MONITOR

La experiencia ha demostrado lo importante que es, para todas las partes involucradas en un programa, tener un concepto claro del papel que desempeña el Equipo Monitor discutido aquí. Por ejemplo, en los dos casos descritos anteriormente, desde el mismo comienzo se dejó bien en claro que el EM tenía el papel de apoyar al donante en el seguimiento del programa, y que debía responder solo ante el donante. Además, se explicó muy claramente que el EM no tenía poder de decisión, sino que serviría de asesor al donante. Correspondía al donante decidir si seguir o no la asesoría del equipo. El donante podría, por ejemplo, tener otros factores que considerar al tomar estas decisiones; factores fuera del alcance y mandato del equipo, que se atiene a examinar la

implementación del programa en relación con las metas y objetivos establecidos. Es esencial que estas directrices sean claras desde un comienzo, a fin de evitar confusión y falsas expectativas de la función que debe cumplir el Equipo Monitor con relación al organismo ejecutor y al donante.

Como cuestión de principio el Equipo Monitor actuó en estos dos ejemplos en calidad de observador externo y no tomó parte en las decisiones sobre las funciones del programa, que eran responsabilidad del organismo ejecutor local. Esto no quiere decir que el organismo ejecutor y su personal no se beneficiaron de este trabajo de seguimiento. En la práctica, el trabajo fue llevado a cabo en estrecha colaboración con el personal del proyecto. En ambos programas los miembros del personal acompañaron con frecuencia al equipo en sus visitas de observación. En las varias etapas, a lo largo del proceso, las oportunidades fueron amplias para el intercambio informal de ideas y aspectos técnicos entre el EM y el personal del proyecto.

Igualmente, el equipo hizo hincapié en debatir sus observaciones preliminares y conclusiones con la dirección central del programa antes de preparar el informe de seguimiento final para presentar al donante. De esta manera el trabajo del EM, bien que informal, también contenía un elemento de 'asesoría técnica' para los ejecutores, algo que fue reconocido y apreciado.

OBSERVACIONES FINALES

Una diferencia crucial entre la cooperación para el desarrollo internacional en el pasado y la de hoy es que, anteriormente, los donantes en alguna medida participaban directamente,

mediante su personal o asesores, en la implementación de los proyectos, mientras que ahora su papel consiste más que nada en meramente proveer los recursos financieros, mientras que la implementación en sí está en manos de las instituciones nacionales y su personal.

Otra diferencia es que, mientras que anteriormente tal apoyo estaba orientado hacia un proyecto específico con sus propias metas, objetivos y organización, en la actualidad es común que el apoyo de un donante se proporcione en forma de programas que abarcan bases más amplias, cuyo fin es fortalecer la capacidad técnica e institucional de las instituciones y organizaciones en los países receptores dentro de sus actividades de desarrollo acostumbradas.

El hecho que, hoy en día, la participación de los donantes es menos directa en la implementación de un proyecto significa que necesitan algún otro mecanismo para mantenerse informados acerca de las actividades que apoyan. El seguimiento continuado es importante para mantener un diálogo activo y constructivo con las instituciones homólogas que, a su vez, constituyen un aspecto esencial de este nuevo tipo de cooperación de desarrollo. Habrá que examinar la utilidad del Enfoque del Equipo Monitor frente a estos antecedentes.

Pueden atribuirse varias ventajas al enfoque del EM. Primero, ofrece a los donantes una imagen actualizada mucho más completa del funcionamiento y actuación de los proyectos que apoyan, que lo que podría esperarse de sólo las reuniones de seguimiento ordinarias. En este contexto, es especialmente importante el hecho que el enfoque del EM se fundamenta

en los repetidos exámenes detallados de las actividades en el terreno, incluyendo debates con los beneficiarios y otros interesados directos con respecto a su percepción del trabajo realizado. Estas reacciones desde el terreno permiten que las partes a cargo de las operaciones obtengan un entendimiento más realista y profundo de los aspectos negativos y positivos del apoyo.

Otra ventaja de este enfoque es que las modificaciones pueden introducirse en la operación de un proyecto durante el curso de la implementación a medida que se gana experiencia o cuando las circunstancias en el proyecto cambian. Si bien anteriormente muchos proyectos tendían a seguir un enfoque de planificación detallada y verticalista con objetivos y actividades determinadas desde un comienzo y relativamente inflexibles, en la actualidad es cosa corriente que los proyectos, en especial los proyectos de desarrollo, se diseñen como proceso sin limitaciones, sujeto a adaptaciones mediante las continuas reacciones de aprendizaje. El enfoque del EM sobre el seguimiento es particularmente adecuado para este tipo de proyecto, puesto que es un sistema que provee información continuada a los organismos de cooperación sobre los problemas que puedan surgir en las operaciones y sobre los logros en el proyecto, permitiéndoles tomar las medidas necesarias para corregir las actividades a tiempo.

Una tercera ventaja es que el enfoque del proyecto asegura continuidad gracias a que el mismo grupo de consultores examina regularmente el proyecto. Esto permite que el equipo acumule ciertos conocimientos del proyecto en su contexto sociopolítico, cultural e institucional, que es importante para analizar

correctamente la situación y los cambios que tengan lugar. Otro aspecto positivo es que el equipo y el personal de los proyectos tienen la oportunidad de realmente llegar a conocerse, lo que facilita la comunicación interpersonal y el flujo de información.

Un aspecto posiblemente negativo de este tipo de seguimiento es que puede convertirse en un proceso con demasiada dirección 'externa', en el que el Equipo Monitor represente primariamente los intereses del donante e imponga sus criterios y prioridades a los ejecutores. El problema de la intrusión externa está, por supuesto, incorporado al sistema, por ello, hasta cierto punto, es inevitable. No obstante, hay maneras en que esto se puede mitigar. Por ejemplo, en el caso de los dos programas referidos en este documento, el EM trató de disminuir la orientación externa mediante la deliberación informal y constante de sus observaciones con el personal del proyecto y con otras autoridades nacionales involucradas, antes de hacer las recomendaciones al donante.

Esto no quiere decir que estos casos las instituciones de implementación nacionales no se beneficiaron del trabajo del Equipo Monitor. En varias ocasiones el personal de estas instituciones expresó su agradecimiento por las visitas del EM, que les brindaron la oportunidad de intercambiar ideas y discutir asuntos relativos al proyecto con un grupo de profesionales externos con suficientes conocimientos acerca del proyecto como para entender sus intereses y preocupaciones. Por intermedio del EM, podían asegurarse de que se tocaran algunos puntos críticos en los niveles más altos y que tal vez ellos tenían dificultades en plantearlos por las vías normales.

Merece reconocerse que el enfoque del EM presentado en este documento fue diseñado primeramente con el propósito de fortalecer el seguimiento llevado por el donante de las actividades que apoya en los países receptores. Un enfoque similar podría ser útil para las instituciones nacionales interesadas en que un equipo externo lleve un seguimiento de sus proyectos y programas. De hecho, tal modelo de visitas repetitivas por un grupo de consultores contratados a corto plazo podría incluso considerarse para prestar asistencia técnica a los proyectos y programas implementados en el ámbito nacional, al ser ésta una alternativa más rentable que mantener un grupo de consultores con contratos largos delegados de modo permanente a un país. La función del equipo en tal situación sería entonces una de asesor del proyecto más bien que aquella de observador externo como fue el caso expuesto en este documento.

SIGLAS

ACLA	Área de Conservation La Amistad
EM	Equipo Monitoreo
INTECFOR	Instituto Técnico Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
PDF	Programa de Desarrollo Forestal Campesino
SFN	Servicio Forestal Nacional
Sida	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
SINAC	Sistema Nacional de Areas de Conservación

Sírvase enviar sus comentarios sobre este documento a:

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP
United Kingdom
Email: forestry@odi.org.uk

Los comentarios recibidos se harán llegar a los autores y podrían utilizarse en futuros boletines. Se permite sacar fotocopias de parte o toda esta publicación siempre que se mencione la fuente. La Coordinadora de la Red agradecería recibir detalles de cualquier uso de este material en capacitación, investigación o diseño de programa, implementación o evaluación. Las opiniones representadas en los documentos son aquellas de los autores y miembros de la Red y no necesariamente reflejan las políticas del ODI.

CRÉDITOS

Editora del documento de Eva Sodeik:	Kate Schreckenber
Editores del documento de Lasse Kranz y Rolain Borel:	Kate Schreckenber y David Brown
Diseño:	Caroline Wood
Traducción:	Isolda Montero
Impreso por:	Russell Press Ltd, Nottingham en papel reciclado
Logotipo de la RDFN por Redesign	

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP

Teléfono: +44 (0) 20 7393 1600

Fax: +44 (0) 20 7393 1699

Correo electrónico: forestry@odi.org.uk

Sitio de la Web: <http://www.oneworld.org/odi/>

La Red Forestal para el Desarrollo Rural recibe financiamiento de la
COMISIÓN EUROPEA