



Red  
Forestal para  
el Desarrollo  
Rural

documento de la red  
24e  
invierno 1998/99



 **odi**

# Red Forestal para el Desarrollo Rural

**El diseño de estrategias participativas para  
proyectos forestales en África Occidental:  
dos estudios de caso en Benin**

Eva Sodeik

**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



ÍNDICE DE MATERIAS	PÁGINA
El diseño de estrategias participativas para proyectos forestales en África Occidental: dos estudios de caso en Benin <i>Eva Sodeik</i>	1
El enfoque de equipo monitor al seguimiento y evaluación de proyectos: experiencias de dos programas en Centroamérica financiados por Sida <i>Lasse Krantz and Rolain Borel</i>	11

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Eva Sodeik** llevó a cabo esta investigación como parte de su doctorado para el que recibió financiamiento de ‘Tropenökologisches Begleitprogramm’ (Programa de medidas de acompañamiento en la ecología tropical) de GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica). Se le puede encontrar en: Roggenstrasse 10, 70599 Stuttgart, Alemania.

**Lasse Krantz**, de nacionalidad sueca, es consultor especializado en las implicaciones sociales, socioeconómicas y participativas de los proyectos y programas de manejo de los recursos naturales, así como también en desarrollo rural en general. Su doctorado es en antropología social. A lo largo de los años ha participado en una serie de misiones de planificación, diagnósticos, análisis técnicos y evaluaciones de una variedad de proyectos de desarrollo relacionados con el uso de los recursos naturales, incluyendo la agricultura, la pesca y el sector forestal en Latinoamérica, África y Asia. Se le puede encontrar en: Fax: + 46 31 130049.  
Correo electrónico: lasse.krantz@mailbox.swipnet.se

**Rolain Borel**, de nacionalidad sueca, es un consultor residente en Costa Rica y se especializa en el manejo de los recursos naturales dentro de los proyectos de desarrollo, con especial atención en el desarrollo institucional. Su doctorado es en sistemas tropicales de producción ganadera, con más de veinte años de experiencia en países tropicales, primero como investigador/profesor en centros de investigación internacionales y regionales, y luego como consultor. Se le puede encontrar en: Fax: +506 2 534227. Correo electrónico: rborel@sol.racsa.co.cr

# EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS PARA PROYECTOS FORESTALES EN ÁFRICA OCCIDENTAL: DOS ESTUDIOS DE CASO EN BENIN

Eva Sodeik

## RESUMEN

Con dos proyectos forestales en Benin como estudios de caso, este documento investiga diferentes enfoques que tienen por finalidad lograr la participación. Para que los proyectos aseguren el éxito habrá que contar con factores críticos como objetivos claros y ampliamente aceptados, la colaboración de un organismo de ejecución apropiado, la capacidad de dedicar el tiempo suficiente para superar las barreras en la comunicación y resolver los problemas de organización, la identificación de intereses comunes entre el proyecto y la población local. Dada éstas y otras condiciones favorables, los proyectos pueden encaminarse desde el tipo 'funcional' de participación, en la que la gente local se involucra atraídos por una variedad de beneficios materiales (en especial, empleo), a la participación 'política' en la que todas las personas tienen voz y voto en la toma de decisiones.

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día todos concuerdan con que es necesario que la comunidad participe en el manejo forestal local. La estrecha cooperación con los agricultores o campesinos, las organizaciones de autoayuda, los grupos de usuarios forestales y los comités comunitarios, se percibe como factor importante que contribuye al éxito de los proyectos de manejo

forestal sostenible en África y otras partes. Es así que la idea de participación se encuentra en los documentos producidos por la mayoría de los proyectos. Pero en la práctica no se ha definido del todo la mejor forma de lograr la participación comunitaria. La concepción de una estrategia que combine no solamente los intereses discordantes de todos los actores implicados (la población local, el departamento forestal, etc.), sino que también tome en cuenta los diferentes aspectos del manejo forestal comunitarios (económico, legal, social, físico), presenta una tarea difícil. Además, la identificación de los grupos beneficiarios que pueden y desean cooperar es más fácil en la teoría que en la práctica.

Las cuestiones mencionadas constituyeron el punto central de un estudio de un año de duración (1995-96) en Benin (África Occidental). Se aprovecharon como estudios de caso dos proyectos forestales en el norte de esta colonia francesa para la observación y el análisis de las actividades y problemas relacionados con los enfoques participativos<sup>1</sup>. El artículo ofrece un resumen de las experiencias y se formulan algunas

---

<sup>1</sup> Las observaciones se acabaron en febrero 1996; por consiguiente, no se considera en este artículo cualquier nueva tendencia o cambio de estrategia por la parte de los dos proyectos desde ese tiempo

recomendaciones para los proyectos forestales que desean adoptar una estrategia participativa.

## ESTUDIO DE CASO 1: TRABAJANDO CON LA GENTE

El proyecto forestal financiado por la GTZ en Bassila, cerca de la frontera togolesa, comenzó en 1988 como programa técnico de rehabilitación forestal, y fue implementado por la Oficina Nacional de la Madera (ONAB<sup>2</sup>), con la asistencia de algunos expatriados (la mayoría voluntarios europeos y, desde 1994, un asesor técnico de una empresa consultora alemana). El enfoque inicial del proyecto fue plantar especies arbóreas de crecimiento rápido (*Tectona grandis*, *Gmelina arborea*) asimismo que investigar maneras de enriquecer los bosques naturales (bosques galería y secos) con especies indígenas. El contacto con las comunidades locales se limitó a encuentros formales con autoridades políticas y a la contratación de mano de obra forestal. No pasó mucho tiempo, sin embargo, para realizar que era necesario integrar los intereses de los habitantes, y, por ende, ampliar el alcance del proyecto. La tala ilegal de árboles por los campesinos y los comerciantes madereros, la quema de grandes superficies de matorral cada año, y la expansión de las zonas agrícolas mediante las prácticas de corte y quema contribuyeron conjuntamente a la pérdida de la cubierta forestal. Esta destrucción tuvo mucho más impacto que el efecto positivo de las plantaciones del proyecto. Además, los conflictos con los terratenientes tradicionales acerca de los lugares de las plantaciones apresuraron una nueva consideración de la estrategia del proyecto.

<sup>2</sup> Office National du Bois

Por lo tanto, paulatinamente se prestó más atención a las cuestiones agrícolas, sociales y legales. Se entablaron algunos primeros contactos con las organizaciones locales para dialogar sobre asuntos concernientes al sector forestal y las posibles formas de cooperación. En 1992, el proyecto estableció una nueva sección para ocuparse de la promoción de actividades de autoayuda, la recopilación de información pertinente a las condiciones sociales y económicas en las aldeas de la vecindad, y la extensión agrícola. En 1993, mientras se consideraba la planificación del proyecto, se decidió por adoptar un enfoque participativo que incluiría realizar talleres comunitarios para elaborar conjuntamente los planes de gestión de las tierras. El fomento de las nuevas organizaciones y el fortalecimiento de organizaciones locales existentes que trabajaban en el manejo de los recursos, pasó a ser parte de la estrategia de los recursos. Sin embargo, la puesta en práctica de esta estrategia sacó a relucir un sinnúmero de serias restricciones a la par que conflictos.

### Restricciones

En comparación con otras regiones de Benin, la cubierta forestal en la región de Bassila todavía es relativamente abundante. En consecuencia, los lugareños no consideran la degradación forestal como un problema de envergadura, y, por ende, los objetivos del proyecto de restaurar las especies madereras para uso industrial no captó el interés inmediato de la gran parte de la población campesina; como tampoco lo hizo la idea de proteger los bosques por razones ecológicas. Este conflicto de intereses entre el proyecto y la población socavó la motivación de ésta para colaborar.

Si se excluye la explotación forestal u otro uso de los bosques naturales fértiles, no habrían muchas actividades generadoras de ingresos en el sector forestal. La plantación de árboles madereros de rápido crecimiento o árboles frutales en tierras privadas es una posibilidad que ofrece beneficios materiales en el mediano plazo y, por ello, constituye un medio de colaboración favorito. El proyecto ayudó a estas actividades con el suministro de plántulas y otros insumos. No obstante, el deseo de los campesinos de invertir en la plantación de árboles puede verse coartado por la falta de resolución de problemas sobre la tenencia de tierras. En la región de Bassila, solamente los terratenientes tradicionales, que en gran parte pertenecen al grupo étnico Anii, tienen permiso de plantar árboles. Si bien las comunidades inmigrantes (Otamari, Lokpas y otras) pueden obtener tierras con relativa facilidad para plantar cultivos transitorios, no les está permitido sembrar cultivos perennes. En los casos en que se otorga permiso, éste se concede con la condición de que los árboles plantados pertenezcan al dueño de las tierras y que éste perciba una gran parte de la cosecha (30 al 50%). Pese a que el proyecto trató de resolver tales problemas, no consiguió negociar mejores condiciones. Por consiguiente, tuvo que aceptar la retirada casi total de los campesinos inmigrantes.

Los asuntos relacionados con la tenencia de tierras complicaban también la elaboración de los planes de gestión de tierras. En el caso de las tierras comunales o ejidos, se hacían difíciles las negociaciones debido a las reclamaciones que algunas veces disputaban los terratenientes tradicionales. En cuanto a las reservas forestales fiscales (bosques clasificados) la organización homóloga del

proyecto, ONAB, no estaba dispuesta a dar acceso a las comunidades locales a estas áreas desde hace tanto tiempo protegidas. Pese a que, en 1993, se introdujo un nuevo decreto forestal liberal, el representante de ONAB en Bassila se opuso a la participación comunitaria en las reservas forestales con el argumento de que la nueva ley no era aplicable. No fue hasta 1996, con el nombramiento de un nuevo director del proyecto, que se pudo dialogar abiertamente sobre el manejo conjunto de las reservas forestales fiscales.

Los otros obstáculos con los que se enfrentó el proyecto fueron las creencias religiosas (en especial con respecto a los bosques sagrados), y la emigración estacional de los varones jóvenes a Nigeria, lo que resultó en periódica falta de mano de obra.

### Conflicto

Debido en parte a estas restricciones, el proyecto se vio confrontado con una diversidad de conflictos. Dentro del equipo mismo del proyecto, el conflicto entre las dos secciones (forestería y sociología) paralizó las actividades durante algún tiempo. La sección de sociología y agricultura insistían en un enfoque holístico, y querían ofrecer a los pobladores el derecho de decidir libremente acerca del uso de la tierra, incluso, hasta cierto punto, en las reservas forestales fiscales. Los forestales, por otro lado, no estaban dispuestos a conceder derechos de usufructo en los bosques fiscales, y querían, en cambio, limitar el enfoque participativo a las tierras privadas; por ejemplo, las plantaciones privadas y las aplicaciones de métodos agroforestales en los campos, así como el uso de productos no maderables de los tipos de vegetación de las sabanas.

También surgieron conflictos en los pueblos donde los terratenientes tradicionales, sensibilizados ante la visión de que el proyecto se aventuraba a trazar planes de uso de las tierras, renovaron sus reclamaciones contra las personas que cultivaban los campos o que las aprovechaban de otra manera. Asimismo, en otros pueblos surgieron disputas sobre las demarcaciones. Otros conflictos entre los diferentes grupos interesados, no vinculados con las actividades del proyecto, pero finalmente atizados por ellos, pusieron en peligro uno de los talleres comunitarios que se celebró en el año 1995. Las facciones políticas rivales o las enemistades entre las familias resultaron en una audiencia dividida o reducida para obtener información y emprender negociaciones. En algunas ocasiones, los grupos interesados manipularon los talleres del pueblo para satisfacer sus propios objetivos.

### Lo que se podía hacer

En esta situación en que el personal de proyecto no tenía mucho campo para maniobrar, y sin un verdadero consenso sobre la estrategia a adoptar, se desistió de la compleja tarea de elaborar planes de manejo para toda la zona. Se adoptó un enfoque pragmático y realista de 'trabajar con la gente', que tomaba en cuenta los problemas anteriormente mencionados. Sus componentes eran:

- Se contrató la mano de obra de jóvenes varones que vivían en los pueblos vecinos para las plantaciones del proyecto en las reservas forestales. Esto les proporcionaba un ingreso en efectivo.
- El proyecto creó viveros arbóreos en el pueblo, manejados por grupos de autoayuda locales. La producción de plántulas forestales (tanto de especies indígenas como exóticas)

respondió bien a las exigencias del proyecto, y éste lo subvencionó.

- Los ingresos que entregaban las ventas se distribuyeron de forma más o menos equitativa entre las personas que componían el grupo.
- Los campesinos interesados, que tenían acceso al aprovechamiento tradicional de las tierras, recibieron plántulas de árboles madereros, la mayoría de los cuales se plantaron en parcelas, con el fin de protegerlos de los incendios forestales y de las malezas. En general, la densidad de los árboles plantados era baja, de modo que se pudiese sembrar cultivos entre ellos durante unos tres o cuatro años. Este tipo de agroforestería es una práctica corriente en los sistemas de explotación agrícola tradicional de la región, en la que árboles valiosos (por ejemplo, la especie *Parkia biglobosa*, *Chlorophora excelsa*) se retienen cuando se desbrozan las parcelas (ver Schreckenber, 1996 sobre este punto).
- Las pequeñas plantaciones comunales recibieron también el apoyo del proyecto, por ejemplo, en los patios escolares o mercados.
- Se organizó un inventario de las plantaciones privadas actuales (la mayoría de teca, *Tectona grandis*, y nuez de acajú o anacardo *Anacardium occidentale*) con la intención de ofrecer a sus dueños asesoría técnica y apoyo en comercialización. La tarea de elaborar planes de manejo que asegurarían el uso sostenible de las plantaciones no pudo completarse durante el período de observación, debido principalmente al gran número de plantaciones privadas, si bien pequeñas.

- Se establecieron algunas organizaciones campesinas para proveer un enlace entre el proyecto y los pueblos respectivos. Se capacitó a sus integrantes en los métodos agroforestales (por ejemplo, capa vegetal, mejor barbecho, y otros), y se les prestó asistencia al poner a prueba estos métodos en las tierras comunales. Para motivar a la gente a que realizaran el trabajo extra, se contribuyó con algunos aportes o se solicitaron fondos de otras organizaciones pertinentes que trabajaban en la región.
- Se plantearon y finalmente se ensayaron otras actividades generadoras de ingresos vinculadas de alguna manera al manejo de los recursos naturales, pero no se llevaron a la práctica hasta fines de 1995. Los ejemplos incluían métodos de apicultura mejorados y el tratamiento de productos forestales no maderables como los granos de karité (*Vitellaria paradoxa*) o nueces de palma de aceite.

En resumen, la estrategia del proyecto incorporaba motivar a la población local con el ofrecimiento de incentivos materiales para la ejecución de una serie de actividades relacionadas con los bosques. La percepción de que no sólo era necesario ocuparse de los asuntos forestales, sino que también había que integrar todos los aspectos del uso de los recursos ('la gestión del terruño', como tal), resultó en que el proyecto realizara un conjunto de actividades algo arbitrarias e incoherentes. Esta diversidad se debió en parte a la especialización profesional y la consiguiente variedad de intereses del personal del proyecto. La falta de coherencia no sólo fue percibida por el personal del proyecto sino que también por los grupos beneficiarios, entre los que

algunas personas sintieron irritación y se tornaron bastante sospechosas de los objetivos del proyecto. Otras personas percibieron el proyecto como una fuente de aportes materiales y/o financieros sin necesariamente vincular esto con la protección de los bosques.

Durante estos años, el proyecto dió sus primeros pasos hacia entablar contacto con los pueblos de la región. Sin embargo, no está claro si logró su objetivo de sensibilizar a la población sobre las cuestiones pertinentes al manejo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

### ESTUDIO DE CASO 2: HABLANDO CON LA GENTE

El *Volet Aménagement Forestier* (VAF), componente forestal de un programa multilateral de manejo de los recursos naturales: el *Projet de Gestion des Ressources Naturelles* (PGRN) en Benin, escogió un enfoque distinto. Basado en Parakou, el VAF comenzó en 1993, y fue puesto en práctica por funcionarios técnicos de la dirección forestal de Benin (Direction des Forêts et des Ressources Naturelles: DFRN), y dos consultores expatriados, además de algún personal de una ONG norteamericana que estaba contratada para que se encargara de las cuestiones de organización. El objetivo del VAF consistía principalmente en elaborar planes de manejo para algunas de las reservas forestales más grandes en las provincias del norte y el centro de Benin. Se optó por un enfoque gradual, que comenzó con el bosque estatal de Toui-Kilibo. Esta vasta superficie forestal, situada cerca de la frontera con Nigeria en la provincia de Zou, estaba habitada en parte por pequeñas comunidades de asentados quienes

explotaban sus tierras, y por pastores Peulh y pobladores indígenas de la vecindad. En lugar de perseguir a estos asentados ilegales y usuarios del bosque, el factor central de la estrategia del proyecto consistió en cooperar con ellos. Con el objeto de lograr un consenso aceptable para todos los grupos interesados – y para asegurar el manejo forestal sostenible – se buscó la participación total de los diversos grupos de intereses en el establecimiento de planes de manejo. En los próximos párrafos se describe cómo se logró este objetivo.

### Primera Etapa

Se organizó una serie de sesiones informativas en todos los pueblos y villorrios cercanos a la reserva forestal de Toui-Kilibo. Se proporcionó información sobre los objetivos y las estrategias del proyecto y se respondieron a las preguntas formuladas por los pobladores. Un punto importante que puso de relieve el proyecto fue el hecho que los asentamientos ilegales y los usos del bosque no se castigarían si la gente estaba dispuesta a cooperar con el VAF en la elaboración de los planes de gestión. El personal del proyecto explicó que si la gente aceptaba utilizar el bosque y sus productos de manera planificada y sostenible, se beneficiarían no solamente de las diferentes actividades económicas sino que también recibirían capacitación técnica y otros tipos de apoyos del VAF. La mayoría de los poblados, incluso aquellos situados a distancias más lejanas, optaron por colaborar.

### Segunda etapa

Además de las actividades técnicas (el inventario forestal, plantaciones de prueba y otras similares), el trabajo realizado en los pueblos se orientó hacia la recopilación de información. Los estudios socioeconómicos de

los pueblos ayudaron a mejorar el entendimiento de la estructura social, los conflictos presentes, los problemas económicos (por ejemplo, la escasez de tierras) y otros aspectos importantes de la vida cotidiana de un poblado. Un inventario de las tierras agrícolas que cultivan los campesinos dentro de la reserva forestal sirvió de base para apreciar la extensión necesitada por los asentamientos respectivos. Se pudo ver con claridad el tipo de actividad en el bosque que era importante en la zona, y se estableció contacto con diferentes grupos de usuarios.

### Tercera etapa

Se formaron comités comunitarios con representación de todos los grupos de intereses pertinentes. En el caso de poblados con una variedad de grupos étnicos, el personal del proyecto se aseguró que hubiera representación de cada uno de estos grupos. Esta tarea de organización – de mucha sensibilidad en cuanto a los conflictos internos – estuvo a cargo de tres especialistas en asuntos de organización basados en el pueblo (*Technicien d'Appui à l'Organisation Paysanne*), quienes fueron contratados por CLUSA (*Cooperative League of the USA*), una ONG norteamericana responsable de todos los aspectos de participación de los habitantes en el equipo del proyecto. Los comités que se formaron (*Comité Villageois de Gestion Forestière*) sirvieron de enlace para el proyecto, y proporcionaron un foro para dialogar sobre los asuntos relacionados con el bosque. Sus labores consistían en nominar a los representantes de los comités de enlace para los niveles municipal, seleccionar a los pobladores para cursos de capacitación (en apicultura, siembra, etc.), y participar en la negociación del plan de gestión mismo.

### Cuarta etapa

Las deliberaciones sobre el plan de manejo del bosque estatal Toui-Kilibo se iniciaron en septiembre de 1995 con representantes de cada poblado y grupo de usuario. Se consideró cada aspecto de intervención por separado y a lo largo de varias semanas: caminos, agricultura, producción de carbón vegetal y otros. Los diferentes órganos especializados se componían de personal del proyecto, funcionarios representantes del estado (en su mayoría forestales), algunos expertos técnicos y representantes del poblado. Había que llegar a consenso sobre cada detalle, con el fin de asegurar la debida implementación del plan de manejo producido para los pueblos, así como también la aprobación del servicio forestal nacional. Las sesiones en las comunidades que se dedicaron a la obtención de información y reacciones en los pueblos en cuestión constituyeron una parte integral del proceso total de las negociaciones. Ayudaron a consolidar la diversidad de opiniones de otros pobladores.

### Quinta etapa

A principios de 1996, se concertó un acuerdo y se completó el plan de gestión, si bien no entró en vigor oficialmente hasta que se firmó en noviembre de 1996. A partir de entonces, se suponía que los comités comunitarios aplicarían todas las reglas pertinentes y exigirían su cumplimiento por parte de todo el pueblo. En este sentido, recibieron el respaldo de los especialistas en organización antes mencionados. Con el apoyo del VAF se realizaron varias actividades, entre ellas: capacitación técnica en producción de carbón vegetal y extracción de trozas con aserradero móvil, asimismo que alfabetización en los idiomas locales para conseguir llevar los libros de contabilidad y el seguimiento adecuado.

Por tanto, todas las actividades del proyecto estaban directamente conectadas con el objetivo final de establecer (e implementar) este plan de gestión, dicho sea de paso el primero de llevarse a la práctica en Benin. La creación de viveros para el pueblo – cuyo funcionamiento está a cargo de organizaciones locales – y de asociaciones de trabajadores, se consideró entonces como un medio para alcanzar un fin más que como un resultado en sí. Por cierto, los miembros de estos grupos apreciaron la oportunidad para encontrar ingresos adicionales al trabajar con el proyecto. Pero, se espera que el papel que desempeñan pase de ser el de receptores de aportes externos al de grupos profesionales que sirvan como subcontratistas. Lo mismo ocurrirá en cualquier otra organización comunitaria que se cree durante la fase de implementación.

### Elementos de éxito

El éxito de VAF en el bosque fiscal de Toui-Kilibo se debió a la contribución particular de dos factores. Primero, el contexto en el que intervino el proyecto estaba claramente delimitado. Sólo se ocupaba de zonas de bosques fiscales sobre los que el departamento forestal – como institución de ejecución – tenía responsabilidad directa. El hecho que algunos poblados o individuos admitieron que habían ocupado o utilizado ilegalmente estas zonas forestales, ayudó para abrir las puertas a la cooperación. La garantía que ofreció el proyecto del uso legal de ellas en el futuro (en lugar de que fuesen perseguidos por la ley), fue de importancia central para la población interesada y aseguró una motivación continuada.

Segundo, fue de suma importancia el hecho de que los especialistas antes mencionados vivían en los poblados y aseguraban el flujo

permanente de información, lo que ofrecía la posibilidad de clarificar dudas. El 'hablar con la gente' no es tan fácil como parece para los técnicos y administradores. No solamente hay que contar con conocimientos bastante sólidos acerca de los aspectos sociales, económicos y legales de las vidas de los pobladores, sino que también es necesario lidiar con los conflictos (omnipresentes) de los diversos intereses y cuestiones étnicas y de género. Aún más, habrá que asegurar la participación de todos los componentes de la sociedad y ayudar a las organizaciones locales en su entendimiento y realización de sus funciones. Por ello, es imperativo ganar la confianza de la gente local para introducir la nueva idea de su participación en esferas políticamente tan importantes como el manejo de los bosques fiscales. Por otra parte, el llevar un seguimiento atento de las actividades relacionadas con el bosque en la implementación del plan de manejo es de igual importancia para el éxito duradero del proyecto.

## ENFOQUES QUE CONTRASTAN

La manera diferente en que se llevaron a la práctica los enfoques participativos de manejo forestal en los dos ejemplos, demostró el amplio espectro de las posibles intervenciones y estrategias. Como ambos proyectos se situaban dentro de un mismo marco político y legal, a la par de encontrarse en un entorno natural y social muy parecido, se hubiese pensado encontrar mayores semejanzas. Por el contrario, se encontraron muchas disparidades en los objetivos precisos de los proyectos y sus contextos de trabajo directos, los que se describen a continuación:

- La *organización de ejecución*, que desempeña un papel importante en la toma de decisiones, difería en dos casos. En el

proyecto de Bassila, ONAB trató de orientar el proyecto hacia las plantaciones de explotación forestal maderera y la protección de los bosques fiscales, en busca de lograr su objetivo oficial: la producción maderera. No tenía ningún interés ni competencia en la toma de decisiones importantes sobre el manejo participativo de los bosques fiscales. Si bien quizás la asociada indicada para el primer objetivo del proyecto, es decir, el logro de la rehabilitación forestal, ONAB era menos apropiada cuando el proyecto pasó a ser más participativo y con el objetivo declarado de elaborar planes de manejo de la tierra en colaboración con los habitantes locales. En el segundo caso, la dirección forestal, DFRN, era una organización de ejecución difícil pero apropiada para los objetivos del VAF.

- Otra diferencia importante yace en el *campo de intervención* de los dos proyectos. Para la reserva forestal del estado, en el caso del VAF, la situación jurídica de las tierras, la tenencia de tierras y los derechos de *usufructo* estaba clara. El caso de Bassila era mucho más complejo, por trabajar con bosques fiscales y en tierras con regímenes de tenencia tradicionales. Los diferentes derechos de propiedad, la multitud de actores y grupos de intereses, y todos los tipos de aprovechamiento de estas tierras, forzó al proyecto a integrar demasiados aspectos distintos. Toda esta maraña de actividades sobrepasaron tal vez la capacidad de un proyecto relativamente pequeño.
- Por último, también difería la *interpretación de tanto la participación como del aprovechamiento forestal sostenible*. Estas cuestiones algo ideológicas son de suma importancia en el diseño de una estrategia

para el proyecto, como se plantea en las próximas dos secciones.

## ¿LOS ÁRBOLES O LA GENTE COMO GRUPOS BENEFICIARIOS?

En el caso del componente forestal del PGRN, el VAF, se supuso que se podía lograr el manejo forestal sostenible con una combinación de uso del bosque y protección del bosque (ver PGRN-VAF 1996:3). Esto brindó a la población de la vecindad mayores oportunidades de participación y les ofreció incentivos para la colaboración. Ayudó a establecer una confianza – históricamente ausente – en la relación entre los pobladores y los forestales<sup>3</sup>.

Donde las estrategias de rehabilitación de los recursos naturales se atienen a la protección solamente (y, tal vez, a la repoblación forestal), la participación no es asunto fácil de lograr. En las regiones áridas donde los efectos de deforestación se perciben como un problema (escasez de leña, erosión, etc.), los cultivadores o usuarios de productos arbóreos podrían estar dispuestos a cooperar enteramente con un proyecto forestal. Pero en las regiones como las descritas en este documento, en la que la degradación forestal consiste en gran parte del agotamiento de las especies madereras, y cuyas repercusiones aún no han alcanzado a las personas, los beneficios materiales que una estrategia protectora les entregaría son nulos. Si tal estrategia se adopta donde los árboles constituyen el verdadero grupo beneficiario,

<sup>3</sup> Esta falta de la confianza principalmente se debía a que anteriormente los forestales, capacitados por el militar, solían proteger la propiedad del estado de manera restrictiva.

habrá que encontrar otros incentivos para motivar la participación de la gente. Una vez que los aportes del proyecto se paran al terminar el proyecto, también suele cesar el interés de los pobladores en las actividades de manejo de los recursos naturales.

Asimismo, resultó más fácil tratar con los usuarios forestales ilegales en la estrategia del VAF, la que los acogió, permitiéndole a la gente el uso restringido y regulado. Esta opción no estaría disponible en una estrategia de 'protección solamente', la que más bien exigiría que se reasentara a tales personas, como de hecho fue el caso de otro proyecto forestal en Benin.

En resumen, la ideología de 'protección solamente' es notoriamente difícil de implementar de modo participativo. La estrategia de VAF, por otra parte, que presume que se puede combinar el manejo sostenible con la conservación de los recursos naturales, ofrece más de un punto de entrada para la participación de la gente. Sin embargo, no todos los forestales son partidarios; muchos temen que una vez terminado el proyecto, no se apliquen las reglas y que, a la larga, la degradación forestal se acelerará por este uso legalizado.

## ¿QUÉ TIPO DE PARTICIPACIÓN?

El concepto de 'participación' es ampliamente utilizado pero, sin embargo, es vago. En el tema del desarrollo se pueden encontrar diversas maneras de ponerla en operación. Pretty (1994:41) identifica siete niveles (analíticos) de participación, que se extienden desde la participación pasiva (en la forma verticalista clásica de arriba hacia abajo) hasta la movilización personal, donde las entidades externas ya no son esenciales para actuar. No

obstante, en los proyectos como tal, estas formas extremas son difíciles de encontrar. Los enfoques en los dos casos descritos pueden clasificarse de formas moderadas de 'participación por consulta', 'participación por incentivos materiales' y 'participación funcional'.

Aparte de la cuestión sobre *cuánta* participación se permite, *el tipo* de participación necesita también definirse. Aquí se proponen tres categorías diferentes:

- 'Compartiendo los gastos' – los insumos materiales de los grupos beneficiarios (la mayoría contribuciones financieras o de mano de obra).
- 'Trabajando con la gente' – actividades conjuntas y mano de obra pagada
- 'Hablando con la gente' – toma de decisiones y participación política

A menudo, los proyectos terminan con una mezcla de diferentes tipos de participación, pero, en los casos descritos, el foco de sus enfoques respectivos fue de todos modos claramente visible. El VAF optó por la participación política, en que los pobladores tomaban parte en las decisiones relativas a los planes de manejo forestal. La cooperación en algunos aspectos técnicos (viveros, siembra) constituyó solamente un medio para alcanzar el objetivo final y se terminó una vez que empezó a regir el plan de manejo. En Bassila, se tuvo también la intención de dar curso a esta participación política pero no se pudo por las razones citadas anteriormente. En cambio, se decidió optar por la cooperación laboral en diferentes campos de acción.

Como se muestra en el ejemplo de Bassila, la participación política de los grupos

beneficiarios es bastante difícil de lograr por un sinnúmero de motivos. Un aspecto crucial es la predisposición de las organizaciones de ejecución (incluyendo su entidad administrativa superior, por ejemplo, el ministerio) para aceptar las opiniones de los pobladores y considerar sus soluciones a la par con las suyas. Sin esta actitud abierta, los esfuerzos del proyecto para obtener la participación de la gente serán en vano (ver Nelson y Wright 1995 sobre este punto). Otro factor importante yace en la habilidad de comunicación del personal del proyecto. Tal como se ha demostrado, 'hablar con los pobladores' no es siempre fácil y exige ciertas habilidades sociales y metodológicas. Debido a problemas culturales y lingüísticos, la falta de información en ambos extremos y la 'agenda oculta' de algunos actores que toman parte, las negociaciones pueden conducir a una mala interpretación, desconfianza y, finalmente, la ruptura del proceso.

Por último, la gente no está acostumbrada a participar a este nivel. Los regímenes autoritarios en general, y la legislación forestal restrictiva en particular, encaminan a una actitud de inferioridad, adaptación pasiva de los reglamentos y a una profunda desconfianza de los funcionarios gubernamentales por parte de la gente local. Ser un asociado en las negociaciones y tener la posibilidad de compartir los beneficios con el Estado les parece absurdo en la primera instancia. Se busca los objetivos ocultos. Toma tiempo – y mucha paciencia – convencer a la gente para que se incorporen al proceso y para que cooperen abiertamente con el proyecto. Asimismo, habrá que encontrar soluciones para superar las fallas en la comunicación debidas en gran parte al contexto plurilingüe y de alto analfabetismo.

## CONCLUSIÓN

Los proyectos forestales dispuestos a adoptar una estrategia participativa tienen una gama amplia de opciones de la cual escoger. Pero primero necesitan clarificar una serie de cuestiones importantes en cuanto al contexto de su intervención (política, natural, institucional), las características del grupo beneficiario, el tipo de participación que se busca (material, funcional, política) y su propia disposición para aceptar las opiniones de los habitantes locales. Debido a que estas cuestiones están directamente vinculadas con los objetivos del proyecto y la composición de su personal, las posibilidades de diseñar e implementar estrategias se ven ya reducidas. No obstante, el éxito en la gestión participativa de los recursos naturales está vinculado a varios factores pertinentes a la mayoría de los proyectos:

- Una estrategia clara, seguida con constancia en el terreno, ayuda mucho para ganar la confianza de los habitantes locales, y para evitar conflictos entre el personal del proyecto.
- La predisposición para tomarse el tiempo necesario es importante para superar tanto los problemas de organización en los pueblos como la resistencia de algunos actores involucrados. Una dificultad de peso que enfrentan los proyectos forestales participativos es la necesidad de cambiar las actitudes y los patrones de comportamiento de las personas de ambos lados. Con frecuencia, los forestales nacionales no están preparados para cambiar sus funciones de guardias autoritarios de los bosques fiscales al de asesores forestales para las comunidades locales y grupos de usuarios. Al mismo tiempo, el grupo de usuarios a menudo no

percibe la degradación de los bosques como un problema que necesitan resolver ellos mismos.

- Si se pudiera encontrar un interés común para movilizar a la gente que habita dentro y cerca de las zonas forestales, el proyecto estaría muy bien encaminado en conseguir la participación duradera.



## REFERENCIAS

- Nelson, N. y Wright, S. (Eds.) (1995) *Power and Participatory Development*. Intermediate Technology Publications, Londres.
- PGRN- VAF (1996) Plan d'aménagement des sols et des ressources forestières. Forêt Classée de Tchaourou-Toui-Kilibo (FCTTK) et ses zones tampons. Official management plan for the Tchaourou-Toui-Kilibo Forest Reserve, Parakou, Benin.
- Pretty, J. (1994) Alternative Systems of Inquiry for Sustainable Agriculture, pp.37-48 en; *IDS bulletin*, Vol. 25 (2).
- Schreckenber, K. (1996) Forests, Fields and Markets: A Study of Indigenous Tree Products in the Woody Savannas of the Bassila Region, Benin. Tesis de doctorado, Universidad de Londres.

## SIGLAS

- CLUSA Cooperative League of the USA  
(*Liga de Cooperativas de los Estados Unidos*)
- DFRN Direction des forêts et ressources naturelles  
(*Dirección de Bosques y Recursos Naturales*)
- GTZ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
- ONG Organización no gubernamental
- ONAB Office national du bois  
(*Oficina Nacional de la Madera*)
- PGRN Projet de gestion de ressources naturelles  
(*Proyecto de Gestión de los Recursos Naturales*)
- VAF Volet aménagement forestier  
(*Componente de Manejo Forestal*)

## 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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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 uno 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**

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

---

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](mailto: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