

## Capítulo 10

# SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN<sup>1</sup>

## 10.1 Introducción

### 10.1.1 Elementos de un sistema de monitoreo y evaluación

¿Cómo podemos saber si una estrategia para el desarrollo sostenible ha sido exitosa o está en el camino correcto? Las estrategias no sólo tienen múltiples objetivos, sino que además sus actividades cambian con el transcurso del tiempo, como también lo hacen las condiciones sociales, económicas y ambientales. Esto presenta un desafío considerable para el monitoreo y la evaluación, el cual debe ser enfrentado, pues la razón de ser de un enfoque estratégico es aprender y adaptarse. Por lo tanto, el requerimiento central del monitoreo y la evaluación es seguir sistemáticamente las variables y procesos claves en un período de tiempo y espacio, y ver cómo cambian por el resultado de las actividades de la estrategia (Spellerberg, 1991). Hacer esto requiere:

- Medir y analizar la sustentabilidad.
- Monitorear la implementación de la estrategia.
- Evaluar los resultados de la estrategia.
- Elaborar informes y disseminar los hallazgos de estas actividades.

*Cuatro tareas de monitoreo para mantener una ENDS en ir por buen camino*

*Medir y analizar la sostenibilidad* es necesario para determinar el estado de la sociedad, la economía y el medio ambiente, las principales fortalezas y debilidades, los aspectos de la estrategia que deben ser adoptados y los factores subyacentes. La manera más productiva de aproximarse a esto es emprender una evaluación de la sostenibilidad basada en indicadores, complementada con un análisis espacial y posiblemente con otras mediciones y análisis útiles. Los indicadores elegidos para la evaluación requieren de un monitoreo continuo para identificar las tendencias, detectar (y, si es posible, anticipar) cambios y hacer un seguimiento del progreso. Esto es expuesto en detalle en la sección 5.3.

*Para monitorear la implementación de la estrategia* (sección 10.5) es necesario asegurar una supervisión administrativa y una rendición de cuentas estándar. Es necesario un monitoreo regular de los siguientes factores, a fin de asegurar que las actividades de la estrategia estén siendo bien ejecutadas:

- *Insumos*, en términos de recursos financieros, físicos y humanos, aplicados a la estrategia y sus actividades relacionadas.
- *Calidad del proceso*, en términos de cómo los principios de la estrategia son satisfechos (p.ej. centrada en las personas, participación, integración, generación de compromiso; véase recuadro 3.1).
- *Productos*, en términos de la generación de los productos de la estrategia (bienes, servicios y capacidades) por las agencias involucradas en ésta..

---

<sup>1</sup>. Este capítulo se ha beneficiado de los comentarios y el material adicional proporcionado por Robert Prescott-Allen, Canadá.

- *Resultados*, en términos de acceso a, uso de y satisfacción con los productos de la estrategia (que *no* están necesariamente bajo el control de las agencias involucradas en la misma).
- El *desempeño de los actores individuales de la estrategia* en implementar dicha estrategia, en términos de la efectividad y eficiencia en la provisión y administración de sus servicios.

*Es necesario evaluar los resultados de la estrategia* (sección 10.6) para correlacionar las acciones con los cambios específicos en las condiciones humanas y ambientales, probar las hipótesis de la estrategia (elección de los asuntos prioritarios, análisis de causas subyacentes, prescripción de acciones), asegurar la rendición de cuentas, capturar lecciones y desarrollar capacidades a través del aprendizaje.

*Es necesario preparar informes y diseminar* (sección 10.7) los hallazgos mencionados líneas arriba para retroalimentar los mensajes claves hacia los actores principales; y de esta manera permitirles mejorar constantemente su desempeño, la estrategia misma y las actividades que la componen. Gran parte de la orientación del capítulo 7 (Comunicaciones) resulta directamente relevante.

Las tablas A.1 y A.2 (véase apéndice) ilustran el abanico *de datos, fuentes y oportunidad* para los distintos tipos de monitoreo esbozados líneas arriba.

Algunos de estos elementos —o muy frecuentemente todos— han sido ignorados de muchas estrategias en el pasado. Los problemas típicos asociados con la ausencia de un sistema de monitoreo son ilustrados en el recuadro 10.1.

*Los datos para el monitoreo, las fuentes y los indicadores CDS requeridos aparecen en lista en los cuadros del Apéndice*

#### **Recuadro 10.1: una estrategia sin monitoreo ni evaluación periódicos – Pakistán**

El examen de mediados de período de la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán (ECN) encontró prácticamente una falta total de monitoreo rutinario de productos, resultados e impactos relacionados con indicadores sociales; así como una ausencia de enlaces de política entre el ente coordinador de la ECN y los proyectos inspiradores de la ECN. Durante ocho años de implementación, los objetivos (bastante coherentes) de la estrategia fueron fragmentados en cientos de actividades desconectadas, sin ningún mecanismo de retroalimentación (a excepción de un limitado monitoreo de algunos insumos, principalmente, gastos gubernamentales). Por lo tanto, la revisión de la ECN trató de instalar una línea de base simple y un marco para correlacionar los resultados de sostenibilidad con los procesos estratégicos en el futuro.

*“Es probable que un buen M&E habría cambiado la percepción prevaleciente de que la ECN es un ‘documento’ de referencia estático, hacia la apreciación de su potencial como un proceso dinámico para mejorar el futuro bienestar económico, ecológico y social. Finalmente, podría haber contribuido a crear una cultura de transparencia y aprendizaje”.*

Fuente: Hanson *et al.* (2000).

#### **10.1.2 Principio para un monitoreo y evaluación exitosos**

Sobre la base de la experiencia, un efectivo monitoreo y evaluación pueden ser descritos de la siguiente manera:

- *Construidos y desarrollados como un sistema* que combina las funciones descritas en el punto 10.1.1 y las convierte en una parte central del conjunto del sistema de administración de la estrategia. Muy pocos países (especialmente países en desarrollo) cuentan con capacidades y procedimientos formales de monitoreo y auditoría establecidos para los esquemas de planificación estratégica. Sin embargo, en la mayoría de estos países, varias agencias de gobierno y un número significativo de ONG y empresas están conduciendo algunas de las funciones del monitoreo requeridas como insumos para el sistema de monitoreo de la estrategia. A manera de ejemplo, la tabla A.1. (véase apéndice) hace un listado del tipo de agencias que pueden ofrecer insumos para el monitoreo de los aspectos relacionados con la pobreza. El desafío es reunirlos a todos.
- *Una combinación de ejercicios internos y externos.* Los enfoques internos ayudan a través de la auto-reflexión, el aprendizaje y la adaptación. Los ejercicios externos los complementan al ofrecer un juicio equilibrado (por grupos independientes y/o de múltiples interesados). Esto está descrito en la sección 10.2.1; y en la sección 10.2.2., los métodos para asegurar la participación.
- *Dirigido por los objetivos de la estrategia* en lugar de hacerlo por la disponibilidad de información (como usualmente se hace en la actualidad). Esto permite la generación de información específica en lugar de abrumarse con información amplia (no siempre útil). Monitorear todo es imposible. Es imposible en teoría porque no sabemos lo suficiente respecto de los sistemas naturales, sociales y económicos como para conocer todos los aspectos que podríamos registrar —además, nuevas técnicas y enfoques están siendo desarrollados todo el tiempo—. Es imposible en la práctica porque nunca habrá suficientes recursos — tiempo, dinero, equipos y expertos— como para registrar todo. Por lo tanto, la selección de datos es necesariamente selectiva.
- *Asociados a datos de línea de base adecuados*, para poder comparar situaciones de ‘antes y después’ o ‘con o sin acción’. Varios países ya están realizando inventarios, tales como informes sobre el estado del medio ambiente (véase recuadro 10.8 más adelante en este capítulo), que pueden ser construidos de manera que se conviertan en comprensivas evaluaciones de sostenibilidad. En el capítulo 5 se discuten algunos de los métodos analíticos que pueden ser utilizados para dichos inventarios. La calidad de los datos también debe estar asegurada; entre los principios para ello, se incluyen (Carson, 2000):
  - Integridad y objetividad en la recolección, compilación y diseminación de las estadísticas.
  - Alta calidad de la metodología (p.ej. siguiendo estándares internacionales, lineamientos y prácticas aceptadas).
  - Certeza y confiabilidad.
  - Funcionabilidad (oportunidad, consistencia y relevancia a nivel político).
  - Accesibilidad (incluyendo asistencia de los usuarios).
- *Organizados dentro de un marco consistente.* El marco de presión-estado-respuesta ha sido utilizado, aunque se acomoda mejor al monitoreo ambiental que a las más amplias necesidades de desarrollo sostenible. Esto es discutido con más detalle en la sección 10.4.

Una mayor orientación es ofrecida, por los principios más generales de Bellagio, para la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible (recuadro 10.2).<sup>2</sup> Estos principios tienen mucho en común con aquellos establecidos para las ENDs en el recuadro 3.1.

## 10.2 ¿Quién debe realizar el monitoreo y la evaluación?

### 10.2.1 Monitoreo formal interno y externo

(a) Monitoreo dirigido internamente (conducido por los actores locales de la estrategia).

Aquellos directamente interesados —tomadores de decisiones locales y grupos afectados— tienen mucho que ganar con un monitoreo y una evaluación, y deben ser los principales involucrados. Los enfoques participativos son importantes, y las estrategias necesitan realizar un especial esfuerzo para involucrar a las comunidades afectadas (sección 10.2).

*En el monitoreo interno deberían participar interesados de estrategia locales; pero pueden surgir conflictos de intereses...*

#### Recuadro 10.2. Los principios de Bellagio para evaluar el progreso hacia el desarrollo sostenible

En noviembre de 1996, un grupo internacional de especialistas en mediciones e investigadores de cinco continentes se reunieron en el Centro de Estudios y Conferencias de la Fundación Rockefeller en Bellagio, Italia, para estudiar el progreso logrado hasta la fecha y sintetizar los conocimientos provenientes de esfuerzos prácticos en curso. Como resultado se establecieron los siguientes principios, que fueron aprobados unánimemente.

Estos principios versan sobre cuatro aspectos de la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible. El Principio 1 trata sobre el punto de partida de cualquier evaluación —estableciendo una *visión* del desarrollo sostenible y metas claras que proporcionen una definición práctica de dicha visión en condiciones que sean significativas para la unidad de toma de decisiones relevante—. Los principios 2-5 versan sobre el *contenido de cualquier evaluación* y sobre la necesidad de unir el sentido de todo el sistema con una práctica concentración en los actuales asuntos prioritarios. Los principios 6-8 tratan de los aspectos claves del *proceso de evaluación*, mientras que los principios 9 y 10 se ocupan de la necesidad de establecer una *capacitación continua* para la evaluación. En ese sentido, la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible debe:

#### 1. Visión y metas guías

- Ser guiada por una visión clara del desarrollo sostenible y las metas que definen dicha visión.

#### 2. Perspectiva holística

- Incluir la revisión de todo el sistema, así como sus partes.
- Considerar el bienestar de los sub-sistemas social, ecológico y económico, y su estado; la dirección y tasa de variación de dicho estado y sus componentes, así como la interacción entre las partes.
- Considerar tanto las consecuencias positivas como negativas de la actividad humana, en

<sup>2</sup> El foro de Bellagio para el Desarrollo Sostenible llevó a cabo un diálogo internacional sobre ciencia y política para mejorar los indicadores de desarrollo sostenible existentes, a fin de que éstos sean firmes y de fácil uso. El diálogo ha sido llevado a cabo a través del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Consejo de la Tierra y el [Institut für Wirtschaftsforschung](#).

forma tal que estén reflejados los costos y beneficios para los sistemas humanos y ecológicos, en términos monetarios y no monetarios.

### **3. Elementos esenciales**

- Considerar la equidad y disparidad entre la población actual y las generaciones presentes y futuras, lidiando con asuntos tales como uso de recursos, sobre-consumo y pobreza, derechos humanos y acceso a los servicios, cuando sea apropiado.
- Considerar las condiciones ecológicas de las que depende la vida.
- Considerar el desarrollo económico y otras actividades no-económicas que contribuyen al bienestar humano/social.

### **4. Alcance adecuado**

- Adoptar un horizonte de tiempo para capturar tanto la escala de los ciclos humanos como la de los ecosistemas – para responder a las necesidades de las futuras generaciones, así como para la toma de decisiones en el presente y en el corto plazo.
- Definir un ámbito de estudio suficientemente amplio para incluir no sólo los impactos locales, sino también los impactos de larga distancia sobre las personas y los ecosistemas.
- Construir sobre la base de condiciones históricas y actuales para anticipar las condiciones futuras —a dónde queremos ir, a dónde podríamos ir.

### **5. Enfoque práctico**

Debe estar basado en:

- Un conjunto de categorías o un marco organizador que vincule la visión y las metas con los indicadores y criterios de evaluación.
- Un número limitado de aspectos claves para el análisis.
- Un número limitado de indicadores o una combinación de indicadores para proporcionar señales de progreso más claras.
- Estandarizar las mediciones cuando sea posible, para permitir las comparaciones.
- Comparar los valores de los indicadores para objetivos, valores referenciales, rangos, umbrales o dirección de las tendencias, cuando sea apropiado.

### **6. Transparencia**

- Hacer que los métodos y datos utilizados sean accesibles para todos.
- Hacer explícitos todos los juicios, presunciones e incertidumbres en los datos y en las interpretaciones.

### **7. Comunicación efectiva**

- Debe ser diseñada para atender las necesidades de la audiencia y el conjunto de usuarios.
- Debe ser obtenida de los indicadores y otras herramientas que sean estimulantes y sirvan para comprometer a los tomadores de decisiones.
- Buscar, desde el inicio, la simplicidad en la estructura y usar lenguaje claro y sencillo.

### **8. Participación amplia**

- Obtener una participación amplia de los principales grupos de organizaciones de base — profesionales, grupos técnicos y sociales, incluyendo a los jóvenes, mujeres y pueblos indígenas— a fin de asegurar el reconocimiento de los diversos y cambiantes valores.
- Asegurar la participación de los tomadores de decisiones para garantizar un firme enlace con las políticas adoptadas y sus consecuentes acciones.

### **9. Evaluación continua**

- Desarrollar la capacidad de realizar mediciones periódicas para determinar las direcciones.
- Ser iterativo, adaptable y sensible a los cambios e incertidumbres, pues los sistemas son complejos y cambian con frecuencia.
- Ajustarse a las metas, marcos e indicadores a medida que se adquieren nuevos conocimientos.
- Promover el desarrollo del aprendizaje colectivo y la retroalimentación para la toma de decisiones.

### **10. Capacidad institucional**

La continuidad en la evaluación del proceso hacia el desarrollo sostenible debe estar asegurada por:

- Una clara asignación de responsabilidades y el suministro de apoyo constante en el proceso de toma de decisiones.
- La provisión de capacidad institucional para la recolección, mantenimiento y documentación de datos
- El apoyo al desarrollo de la capacidad local para la evaluación.

Fuente: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

(b) Monitoreo y evaluación dirigidos externamente (conducida por organismos autónomos reconocidos o por donantes).

Una opinión imparcial y un análisis realizado por expertos independientes pueden hacer una contribución significativa para entender, por ejemplo, dónde se necesita experiencia específica (evaluación de aire, suelo y biodiversidad, etc.) y dónde se requiere un juicio imparcial. Una evaluación externa puede dar a los actores nuevos conocimientos y evitar o superar los conflictos de intereses en la auto-evaluación. Asimismo, un monitoreo y una auditoría independientes pueden ser usados para medir el desempeño de las organizaciones frente a sus respectivos mandatos y evaluar el cumplimiento de los derechos, poderes y responsabilidades. Hasta ahora, las auditorías independientes sobre el desempeño del gobierno (a todo nivel) en relación con el desarrollo y la implementación de la estrategia son escasas.

Los procedimientos oficiales para auditar los gastos públicos existentes en varios países posiblemente podrían proporcionar un modelo útil; tal como en el caso de Canadá, donde la oficina del Auditor General observa el desempeño de las instituciones del gobierno en términos de desarrollo sostenible. El modelo de las comisiones independientes, tanto las que se realizan por única vez o en forma continua, podrían ser útiles también (recuadro 10.3).

*... que se pueden evitar recurriendo a la pericia externa, imparcial; proporcionando al mismo tiempo nueva clarividencia a los interesados*

### **Recuadro 10.3: el uso de comisiones para hacer rendir cuentas al gobierno – Ghana y Canadá**

En Ghana, la constitución de 1992 ordena a una Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa a actuar como mecanismo de mediación, fiscalización nacional y compensación. Es un mecanismo formal de monitoreo para asegurar la rendición de cuentas, derechos humanos y cumplimiento de procedimientos apropiados y justos en la administración de los asuntos del Estado.

En Canadá, un comisario del medio ambiente y el desarrollo sostenible asegura que el gobierno sea responsable por el ‘reverdecimiento’ de sus políticas, operaciones y programas. Los ministros federales deben presentar las estrategias de desarrollo sostenible departamentales ante el Parlamento. El Comisario monitorea y presenta al Parlamento el progreso de las dependencias del gobierno en la implementación de sus planes de acción y en el logro de sus objetivos de desarrollo sostenible.

El papel de los *donantes* en el monitoreo de las estrategias es considerado en detalle en los lineamientos de política del CAD-OCDE para la cooperación para el desarrollo en ENDS (OCDE CAD, 2001a)<sup>3</sup>. En resumen:

*Los donantes también pueden desempeñar un papel en el monitoreo*

- *Las propias agencias de cooperación* tienen que asegurar que el apoyo para el monitoreo de la estrategia de un país no apunte a sus propias necesidades internas de rendición de cuentas, sino que sea principalmente con el propósito de ayudar a los países en su aprendizaje y con sus progresos hacia los objetivos y metas acordadas por ellos mismos. Sin embargo, dichas indicaciones de progreso pueden ser usadas para evaluar la contribución y el posible impacto del apoyo de la agencia.
- *A nivel nacional* las agencias de cooperación pueden jugar un importante papel, apoyando y defendiendo el desarrollo de indicadores e instrumentos de monitoreo para la evaluación del progreso hacia el desarrollo sostenible de determinado país. Sólo si dichos instrumentos son considerados de propiedad nacional, tendrán la posibilidad de ser exitosos.
- *A nivel operativo* las agencias pueden apoyar el fortalecimiento de capacidades para el análisis estadístico y la investigación para el monitoreo del progreso de la estrategia hacia los objetivos definidos a nivel nacional. Esto puede incluir el desarrollo de sistemas que aseguren que la política nacional y los programas sean analizados y revisados para reflejar el impacto a nivel local.

El recuadro 10.4 ofrece 20 preguntas para ayudar a monitorear y evaluar el papel de los donantes con relación a las estrategias.

**Recuadro 10.4. Desempeño de las agencias de desarrollo al apoyar el proceso de la estrategia: 20 preguntas**

1. ¿Hasta qué punto la asistencia de la agencia de gobierno a la estrategia está basada en, y alineada a, la estrategia de desarrollo sostenible del país socio?
2. ¿Qué programas específicos financia la agencia para apoyar esta estrategia?
3. ¿Hasta qué punto éstos responden a los principios resumidos en el recuadro 3.1?
4. ¿Hasta qué punto la asistencia para la estrategia analiza y responde a la capacidad del país socio en la estrategia (p.ej.. participación, análisis)?
5. ¿Hasta qué nivel esto es realizado conjuntamente con otras agencias del país socio?
6. ¿Qué acciones ha tomado la agencia para promover la convergencia, complementariedad y coherencia entre marcos estratégicos en el país?
7. Cuándo se proporciona apoyo por sectores ¿cómo la agencia promueve los enlaces transectoriales relevantes y la coherencia en las políticas?
8. ¿Hasta qué punto las actividades apoyadas por la agencia son coordinadas con las de otras agencias de desarrollo bilateral o multilateral y está esto bajo el liderazgo del país socio?

<sup>3</sup> OCDE CAD (2001a) también incluye una guía para monitorear la respuesta de los donantes, y para monitorear el progreso en las ENDS a nivel internacional, temas que están fuera del alcance de este libro.

9. ¿Qué asistencia para dicha coordinación liderada por el país está proporcionando la agencia? ¿Está funcionando?
10. ¿Cómo es que la agencia está compartiendo las experiencias adquiridas con relación a la estrategia?
11. ¿Cómo son incluidos en los programas de capacitación del personal de la agencia los temas relacionados con las estrategias para el desarrollo sostenible y los principios contenidos en el recuadro 3.1?
12. ¿Cómo está aprendiendo la agencia internamente a partir de su asistencia al proceso de la estrategia de un país?
13. ¿Qué cambios ha realizado la agencia como resultado de este aprendizaje? ¿Cómo han cambiado los incentivos para el personal?
14. ¿Qué esfuerzos especiales ha realizado la agencia para apoyar y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de la estrategia?
15. ¿Cómo garantiza la agencia las políticas y cómo se relaciona la aplicación de la metodología estratégica con el marco de planificación estratégica del país?
16. ¿Hasta qué punto la agencia estimula y apoya la aplicación de metodologías de evaluación estratégica cuando apoya los enfoques amplios de apoyo sectorial (EAAS) y la reforma de la política?
17. ¿Hasta qué punto la agencia está en capacidad de proporcionar financiamiento de largo plazo para el proceso de planificación de la estrategia?
18. Si la agencia está proporcionando financiamiento de corto plazo (p.ej. anualmente), ¿cómo asegura que éste contribuye a la estrategia para el desarrollo sostenible de más largo plazo?
19. ¿Hasta qué punto el financiamiento de la agencia está claramente vinculado con el presupuesto nacional del país?
20. ¿De qué manera la agencia promovió un sentido de pertenencia más amplio y acuerdos conjuntos en torno a objetivos y resultados de la estrategia que sean viables?

Basado en: OCDE/CAD (2001a)

### (c) Vinculando el monitoreo interno y externo

Es probable que las evaluaciones autónomas sean más valiosas si son acordadas y comisionadas por los múltiples interesados en la estrategia, y si son construidas en base a evaluaciones internas, en lugar de que éstas sean impuestas desde afuera (p.ej., por los donantes). Por ejemplo, un análisis externo de la ECN de Pakistán fue usado para organizar y examinar varios procesos internos de monitoreo y de evaluación realizados por el gobierno y las ONG, así como a través de ‘mesas redondas’ para la discusión a nivel local (véase recuadro 10.5).

*Las evaluaciones independientes debieran complementarse con las internas*

### **Recuadro 10.5: El proceso de análisis de la Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán**

**Etapas.** Se realizaron las siguientes tareas:

1. Acuerdo sobre un marco analítico para el desarrollo sostenible, para usarlo durante el análisis.
2. Grupos focales de discusión sobre el cambiante contexto.
3. Análisis del desarrollo de las instituciones propuestas por la ECN (análisis secundario).
4. Análisis del progreso de las estrategias provinciales y distritales.
5. Creación de una base de datos con todos los proyectos relacionados con la ECN.
6. Análisis de una muestra de estos proyectos.
7. A la luz de lo mencionado líneas arriba, análisis de todo el proceso de la ECN y de su manejo.
8. Preparación de un informe de síntesis en borrador, resumiendo los hallazgos y recomendaciones.
9. Debate con los múltiples interesados sobre los hallazgos y el camino a seguir.
10. Preparación y diseminación de un informe final.

**Estudios:** Nueve estudios fueron preparados por el gobierno, el sector privado y las ONG (y equipos mixtos) a lo largo de un año.

1. Un informe de las consultas a los interesados sobre los progresos hacia la sostenibilidad a nivel federal y provincial, y el papel de la ECN.
2. Una base de datos sobre inversiones del sector público en las áreas centrales de la ECN, 1992-2000.
3. Un estudio de los recursos para la implementación de la ECN.
4. Un estudio sobre los cambios en la legislación ambiental.
5. Un estudio sobre el desarrollo institucional para la implementación de la ECN.
6. Un análisis del progreso y los impactos de las estrategias de conservación provinciales y distritales.
7. Un análisis de la toma de conciencia colectiva y las iniciativas de educación.
8. Un estudio de las contribuciones del sector privado y las ONG.
9. Un estudio del alcance de las tendencias ambientales, económicas y sociales, a fin de reorientar la ECN.

Un informe general fue preparado por un 'Equipo de Análisis Externo' independiente, usando este material:

10. Estrategia Nacional de Conservación de Pakistán: Renovando el Compromiso para la Acción. Informe del examen de mediados de período (Hanson *et al.* 2000).

**Prospecto:** Finalmente, luego de las discusiones entre el Equipo de Análisis Externo y los actores de la ECN, se preparó un folleto informativo para un enfoque revisado de la ECN (en realidad, para una ENDS).

**Aplicando los principios de las ENDS en el ejercicio de monitoreo:** el Grupo de Análisis Externo notó que el proceso de análisis fue exitoso, al aplicar principios compatibles con una exitosa ENDS:

“El análisis ‘tejiendo una red’ combina una compleja mezcla de actores, intereses, sectores en competencia, departamentos de gobierno federales y provinciales. Este proceso fue esencial para construir consensos sobre el propósito de la revisión y para adoptar las diversas percepciones e intereses de los actores clave. Fue entorpecido por la limitada cultura del gobierno sobre enfoques de consulta y, varias veces, por los engorrosos procedimientos gubernamentales aplicados. En cierto sentido, la revisión ha *vuelto a encender el espíritu de la participación e investigación que ha caracterizado la formulación de la ECN* - superando la inercia y educando a varios de los actores que eran nuevos en la ECN”.

Fuente: Hanson *et al.* (2000).

### 10.2.2 Monitoreo y evaluación participativos

*Los enfoques de monitoreo y evaluación participativos han venido evolucionando durante 20 años...*

A nivel local, el monitoreo y la evaluación participativos (MEP) han sido desarrollados, durante más de 20 años, para “desplazar el énfasis en una evaluación basada en la búsqueda de datos controlada externamente, hacia otra que reconozca los procesos de relevancia local o que esté basada en la participación de los interesados en la recopilación, análisis y uso de la información” (Estrella 2000). Habiéndose hoy efectivamente desplazado este énfasis en varios países, sería equivocado pensar en el MEP como una categoría muy distinta de monitoreo y evaluación, y que el M&E técnico o externo es otra categoría. En primer lugar, las evaluaciones más útiles son aquellas de alta calidad técnica y diseñadas por sus usuarios (tomadores de decisiones, de cualquier nivel, a partir de las unidades familiares hacia arriba); y, por lo tanto, son una combinación entre “técnicas” y “participativas”. En segundo lugar, si bien algunos métodos de M&E son tan técnicos que su potencial para la participación es limitado, muchos métodos son, de hecho, bastante abiertos o neutrales: pueden ser conducidos únicamente por técnicos o en forma altamente participativa. En tercer lugar, los agentes externos usualmente son involucrados en las evaluaciones participativas, y con frecuencia tienen una influencia significativa sobre ellas —una influencia que puede ser enmascarada y algunas veces ocultada completamente por la etiqueta de “participativa”.

*... y cubriendo una amplia gama de métodos, en tres grandes categorías*

No obstante, la expresión “*monitoreo y evaluación participativos*” es útil para describir un amplio rango de prácticas. Para el propósito de las estrategias de desarrollo sostenible, el MEP debe ser interpretado como métodos de monitoreo que desarrollan alianzas entre múltiples interesados para un monitoreo eficiente, efectivo y socialmente inclusivo.

Abbot y Guijt (1998) advierten sobre los diversos métodos para el MEP. Ellos los ubican en tres grandes categorías:

- metodologías basadas en las técnicas de *visualización* de evaluación rural participativa (véase sección 6.4.1);
- aquellos que usan *testimonio oral* para develar patrones de cambio ambiental y social;
- aquellos que adaptan métodos de *evaluación* para hacerlos más accesibles a la población local.

sobre MEP (Recuadro 10.6).

*Tales procesos de monitoreo tienen que ser negociados por los interesados, de modo que apoyen el proceso de estrategia en su conjunto*

Los métodos de monitoreo e indicadores usualmente cubren las necesidades de muchos grupos de interesados, pero este no siempre es el caso. Esto resalta la necesidad de negociación entre los interesados para alcanzar consensos sobre los objetivos, métodos, indicadores y usuarios finales de los procesos de monitoreo. Lograr tal acuerdo incrementará las posibilidades de que el sistema funcione y apoye a todo el proceso de la estrategia. Muchas de las iniciativas de MEP nacionales, y más aún las locales, enumeradas en el Recuadro 10.6, han adoptado dicho enfoque.

El método QUIM de la GTZ para el ‘Monitoreo de Impacto Cualitativo’, de las Ponencias de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERPP), combina un *análisis de política técnico* sobre programas y políticas relacionadas a la pobreza con *evaluaciones de los beneficiarios*, a través de la Evaluación Rural Participativa, para revelar la opinión de la población local respecto a la situación de pobreza y a los programas del gobierno. Por lo tanto, este enfoque combina una fuerte confianza que

### **Recuadro 10.6: Directrices para un monitoreo y evaluación participativos**

Hoy en día existe una abundante literatura sobre MEP. Útiles puntos de partida al tema son: IIRR (1998), Abbot y Guijt (1998), y IIED (1998c). Un servicio de noticias es proporcionado en [www.mande.co.uk](http://www.mande.co.uk), enfocado en los avances respecto a métodos de monitoreo y evaluación relevantes para los proyectos de desarrollo y programas con objetivos de desarrollo social. Una gama de directrices y manuales para ayudar a los profesionales del desarrollo a llevar a cabo un MEP pueden ser encontrados en el servicio de información ELDIS, auspiciado por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Brighton, Reino Unido ([www.ids.ac.uk/eldis](http://www.ids.ac.uk/eldis)). Algunos de los directrices y manuales sobre MEP son ampliamente aplicables. Otros son relevantes para sectores específicos, para ser usados por diferentes actores o para varios aspectos del monitoreo o de la evaluación. Existe un número de manuales ampliamente relevantes, elaborados principalmente por las agencias de cooperación más importantes, para ser usados por su personal y sus socios. Como ejemplos se incluye:

- **Monitoreo, evaluación y preparación de informes participativos: manuales en internet**, manual de PACT (una organización que brinda asesoría a ONG) diseñado para las ONG de Sudáfrica.

*Este manual explica por qué la participación es importante y cómo lograr una efectiva participación de los actores; el papel del monitoreo en el sostenimiento del progreso hacia una mejor efectividad organizacional; cómo la evaluación ayuda a una organización a evaluar su capacidad; y el significativo papel de los informes para mantener a los actores informados. Es decir, este manual trata de la aplicación del Instrumento de Evaluación de la Capacidad Organizativa (IECO) en la práctica, junto con ejemplos. Incluye una guía paso-a-paso para el diseño e implementación del monitoreo, la evaluación y la preparación de informes participativos (MEP&I), incluyendo sistemas de información. Aun cuando ha sido específicamente adaptado para ser utilizado por las ONG de Sudáfrica, el IECO puede ser utilizado por ONG de otros países ([www.pactworld.org](http://www.pactworld.org)).*

- **Evaluando el progreso hacia la sostenibilidad (UICN)**

*(Este manual) se enfoca en el desarrollo y la aplicación de métodos y herramientas para la evaluación de sistemas, proyectos e de las instituciones; incluyendo un enfoque participativo para comprometer a los interesados en la definición de los temas claves de sostenibilidad que afectan sus vidas, así como formas prácticas de medir los cambios en las condiciones humanas y ecológicas relacionadas con estos asuntos. Esto incluye formas de desarrollar y combinar indicadores dentro de un índice o clasificación de sostenibilidad y capacitación, fortalecimiento de capacidades y creación de redes, para los especialistas de campo dedicados a actividades de evaluación. (El manual) incluye también estudios de caso de Colombia (Sierra Nevada de Santa Marta), Zimbabwe (Planes Distritales de Acción Ambiental) e India (Planes integrados de manejo de recursos, Distrito de Tumkur, Estado de Karnataka). El documento también está disponible en inglés y en francés; véase: <http://iucn.org/themes/eval/index.html>*

- **¿Quiénes formulan las preguntas? (PNUD)**

*Este manual proporciona la información necesaria y ayuda a desarrollar la sensibilidad y las habilidades requeridas para apoyar las evaluaciones que ponen mayor énfasis en la participación de los interesados en el proceso de evaluación. Las partes uno a cuatro, que presentan un panorama del enfoque de evaluación participativa, incluyen:*

- una breve descripción de la evolución del enfoque participativo;
- una comparación de la evaluación participativa con enfoques más convencionales de evaluación;
- una discusión del papel de la participación en el PNUD;
- una descripción del marco para una evaluación participativa y una discusión sobre algunos de los temas prácticos involucrados en la realización de dicha evaluación.

La sección quinta consiste en una sección aparte, desarrollada alrededor del estudio del caso “Dinero y Mambas”. Este describe un intento de llevar a cabo una evaluación participativa en un proyecto de abastecimiento de agua y salubridad rural, y se enfoca en los aspectos prácticos de aplicar técnicas de evaluación participativa, tales como

- pre-planificación, incluyendo la negociación de los TDR, valoración del contexto de la evaluación participativa e identificación de factores habilitantes e inhibidores que rodean ese contexto;
- planificación colaborativa con los interesados;
- recopilación de datos y análisis;
- reflexión y seguimiento.

Este estudio de caso es presentado como un módulo de capacitación, que puede ser objeto de un mini-taller para introducir al personal en la práctica de la evaluación participativa. Se sugiere que este ejercicio sea completado en un plazo de tres a cuatro horas.

- **Directrices de evaluación participativa de mediados de período (CARE)**

(Un) ejemplo de esquema detallado para la evaluación participativa de un proyecto de desarrollo.

- **Caja de herramientas comunal (FAO)**

- *Manual sobre metodologías para la valoración, monitoreo y evaluación participativos (VMEP). Incluye: una visión general; capítulos separados sobre valoración participativa, monitoreo participativo y evaluación participativa; métodos para analizar y presentar la información; sugerencias de 23 instrumentos para aplicar la participación (p. ej. Conducción de reuniones en grupo, mapeo, socio-drama, videos).*

- **Conduciendo una evaluación participativa (notas de USAID)**

Pequeño juego de consejos metodológicos sobre cómo realizar una evaluación participativa.

- **Monitoreo de impactos participativo (MIP) (CT Z/GATE)**

Panfletos cortos y de redacción simple, que explican los métodos y las justificaciones para un monitoreo participativo. Las series incluyen:

- Monitoreo de impactos por grupos
- monitoreo de impactos por ONG;
- ejemplos de aplicación;
- el concepto de monitoreo de impactos participativo;
- palabras clave y resumen bibliográfico;
- ejemplos de lecturas seleccionados.

da un ‘proceso dirigido desde arriba’ (descendiente) con la más suave posición de un ‘proceso controlado desde abajo’ (ascendente); contribuyendo a mejorar las relaciones programas-beneficiarios (GTZ, 2001).

Más detalles sobre monitoreo comunitario son mencionados en el Recuadro 10.7.

### Recuadro 10.7: Monitoreo y desarrollo de indicadores comunitarios

**Monitoreo comunitario:** dada la falta de consideración de compensaciones y diferencias distributivas en los indicadores nacionales de sostenibilidad, el nivel local es mejor para obtener, por ejemplo, indicadores de equidad. Las comunidades locales pueden jugar un papel significativo en hacer el seguimiento de las realidades ‘ascendentes’, que una ENDS debería tomar en consideración, y en evaluar los resultados e impactos de las actividades de la estrategia. Los foros comunales tradicionales han sido usados para expresar ideas, discutir problemas, monitorear cambios y llegar a las decisiones que afectan a la población local, y han sido un importante mecanismo para el monitoreo y la rendición de cuentas a nivel local. Pero muchos de ellos han caído en desuso o han sido reemplazados al haber introducido los gobiernos estructuras administrativas formales a nivel local, y los partidos políticos, unidades institucionales locales. No obstante, aún existen formas tradicionales en muchos países, y la población local respeta estos sistemas; por lo tanto, estos pueden volver a jugar un papel influyente en el monitoreo, la gobernanza y la toma de decisiones a nivel local (véase capítulo 6). Pero, usualmente, estos sistemas tradicionales no suelen usar mecanismos para rendir cuentas. En ese sentido, algunos problemas de rendición de cuentas pueden ser superados a través del establecimiento de estructuras democráticas locales (que son asuntos de mediano y largo plazo).

Los programas de desarrollo también pueden servir como catalizador para la acción. En Nepal, por ejemplo, las comunidades locales cada vez más se están involucrando en la recolección de datos de línea de base para programas de desarrollo sostenible, y las ONG y OBC han desarrollado instrumentos participativos para uso comunal en el monitoreo de sus actividades de desarrollo sostenible. En algunos países, el monitoreo ciudadano informal está en aumento. Por ejemplo, durante los últimos tres años en Bangladesh, una ONG líder (Proshika) ha facilitado un amplio proceso participativo para monitorear los objetivos y presupuestos del gobierno para el alivio de la pobreza. Esto es bastante distinto, aunque complementario, al monitoreo a nivel de unidad familiar requerido para condiciones sociales, económicas y ambientales, que hasta ahora fue mejor proporcionado a través de eficientes enfoques basados en encuestas/cuestionarios.

**Desarrollo de Indicadores comunitario:** MacGillivray y Zadek (1995) sugieren que debe haber tres procesos para el desarrollo de indicadores comunitario:

- *Personas ajenas a la comunidad* con experiencia en indicadores pueden hacer primero una lista de posibles indicadores que podrían ser usados por una comunidad. Como ejemplos se incluyen: indicadores de prevalencia de especies, peso al nacer, tasa de analfabetismo y tasas de erosión de suelos. Estos indicadores pueden provenir de la literatura sobre desarrollo sostenible o de su propia experiencia personal.
- *La comunidad* debe discutir la utilidad de los indicadores. Un pequeño grupo de personas conocedoras del lenguaje y la cultura local deben acordar usar una palabra local. En Uganda, la palabra elegida fue ‘señal’. Todos reconocieron qué era y qué no era: una señal apunta a algo, pero no es ella misma el objeto que apunta. El equipo de Sudáfrica usó el concepto de una herramienta para medir el progreso de un niño en el colegio: los boletines de notas del colegio. En el siguiente paso, a través de consultas (facilitadas) internas, la comunidad debe desarrollar su propia lista de indicadores de calidad de vida. Estos usualmente proporcionan conocimientos útiles sobre las dinámicas y estrategias de enfrentamiento de la comunidad, al revelar las soluciones de compromiso y prioridades.

*Un proceso conjunto* de selección de indicadores debe ser realizado tanto por la comunidad como por personas ajenas a la comunidad. Los indicadores comunitarios deben ser seleccionados a través de su recolección por las comunidades (entonces el tema debe ser uno en el cual éstas sean partes interesadas) y, al mismo tiempo, deben ser altamente compatibles con los asuntos de monitoreo y evaluación del más alto nivel. De esta manera, es necesario encontrar puntos comunes entre los estadistas y la comunidad, y una posible compensación entre estándares profesionales y lo factible o realista desde el punto de vista de la comunidad. Si las comunidades son involucradas en los indicadores de monitoreo, tiene que haber motivación, así como mecanismo(s) de retroalimentación dentro de un sistema de información local, a fin de que el proceso de medición de indicadores no sea puramente extractivo. Este debe contribuir a la comprensión y empoderamiento local, y no simplemente apuntar a satisfacer necesidades externas.

### 10.3 ¿Cuándo debe llevarse a cabo el monitoreo y la evaluación?

*La evaluación establece desde el inicio un punto de partida para un monitoreo regular*

La evaluación debe comenzar desde el principio del proceso de la estrategia, para establecer una línea de base. Pero, como el monitoreo y la evaluación forman parte de un método de mejoramiento continuo para la toma de decisiones, estos deben ser actividades regulares e integradas en lugar de ser eventos esporádicos y separados. El beneficio de una evaluación regular es que alienta a los participantes a repensar las prioridades, reorganizar objetivos y reprogramar su curso de acción. Estos mantienen a la estrategia trabajando como un *sistema*, en lugar de un (cada vez más desactualizado) plan maestro.

La Tabla A.2 (véase apéndice) sugiere algunas frecuencias típicas para la evaluación, lo cual dependerá de lo siguiente:

- El plan de trabajo de las actividades componentes: insumos, productos e indicadores de procesos cambiarán con mayor frecuencia, y éstos pueden ser monitoreados como parte de un sistema regular de administración de la información (p. ej. mensualmente).
- Qué tan rápido y qué tan significativamente están cambiando las condiciones. Los resultados e impactos tardan en surgir y volverse evidentes, y son relativamente caros de evaluar. Evaluaciones anuales, o cada 3-5 años, normalmente sería lo aceptable.
- La magnitud del riesgo para el bienestar del ser humano y del ecosistema. Un mayor nivel de riesgo garantizaría un monitoreo más frecuente.

### 10.4 El marco 'presión-estado-respuesta' para el monitoreo – su utilidad y sus limitaciones

#### 10.4.1 Su utilización en los informes sobre el estado del medio ambiente

*Un criterio común para vincular las muchas variables puede ser utilizado para indicar...*

El marco presión-estado-respuesta es un enfoque para enlazar un gran número de variables que necesitan ser monitoreadas para evaluar el estado del ambiente. Como tal, tiene tanto beneficios como limitaciones —limitaciones que están siendo extendidas a su más reciente aplicación en el aún más complejo tema del estado del desarrollo sostenible.

El marco puede ser aplicado a nivel nacional, sectorial, de una empresa industrial o a nivel comunal. El marco sigue una lógica holística de causa-efecto-respuesta social. Los indicadores de sostenibilidad son seleccionados sobre la base de variables que señalan *la presión, estado y respuesta*:

*... presión...*

- La *presión* que la sociedad pone en el medio ambiente; por ejemplo, en forma de demandas sobre los recursos (llevando a la depredación de recursos) y demandas sobre los procesos ecológicos (llevando a la contaminación). Los indicadores de presión están basados en mediciones o estimados en base a modelos del comportamiento actual. Consecuentemente, ellos son particularmente útiles en la formulación de los objetivos de la política y en la evaluación del desempeño de dicha política. Ellos también pueden ser utilizados, eventualmente, para evaluar el potencial de los impactos ambientales de los escenarios socio-económicos o de las medidas de política propuestas.

- El *estado* del medio ambiente resultante (en especial los cambios incurridos) comparado con el estado (sostenible) deseable. Los indicadores de estado cubren las principales características de los activos del capital natural, físico, financiero, social y humano, individualmente o en forma combinada. Estos pueden ser obtenidos, en forma variada, de las cuentas nacionales, monitoreo de la pobreza, inventarios de recursos naturales y detección a distancia, sistemas de información de sectores y monitoreo demográfico —aun cuando no siempre es el caso de que las variables de sostenibilidad pertinentes sean actualmente recolectadas.
- La *respuesta*; principalmente en forma de decisiones políticas o sociales, medidas y directrices. Los indicadores de respuesta miden el progreso hacia el cumplimiento de las regulaciones u otros esfuerzos gubernamentales, pero no dicen directamente qué le está pasando al medio ambiente. Los indicadores de respuesta tienen que ser capaces de identificar la política o programa más relevante con relación a cualquier impulso dado o indicador de estado. Una mayor investigación de cualquier respuesta dada, evidentemente, nos guiará al territorio de la evaluación de impactos.

... estado

... y respuestas

Este marco es generalmente aceptado, y varios países lo encuentran útil para sus informes sobre el estado del medio ambiente (recuadro 10.8). Listas básicas de asuntos ambientales —y de indicadores de presión-estado-respuesta relevantes— han sido, y están siendo, desarrollados por varias organizaciones, sobre la base del trabajo inicial de la OCDE. Italia, por ejemplo, publica cada dos años el informe del estado del medio ambiente nacional usando este marco, y está construyendo un sistema nacional de monitoreo en la misma línea.

#### Recuadro 10.8: Informes sobre el estado del medio ambiente

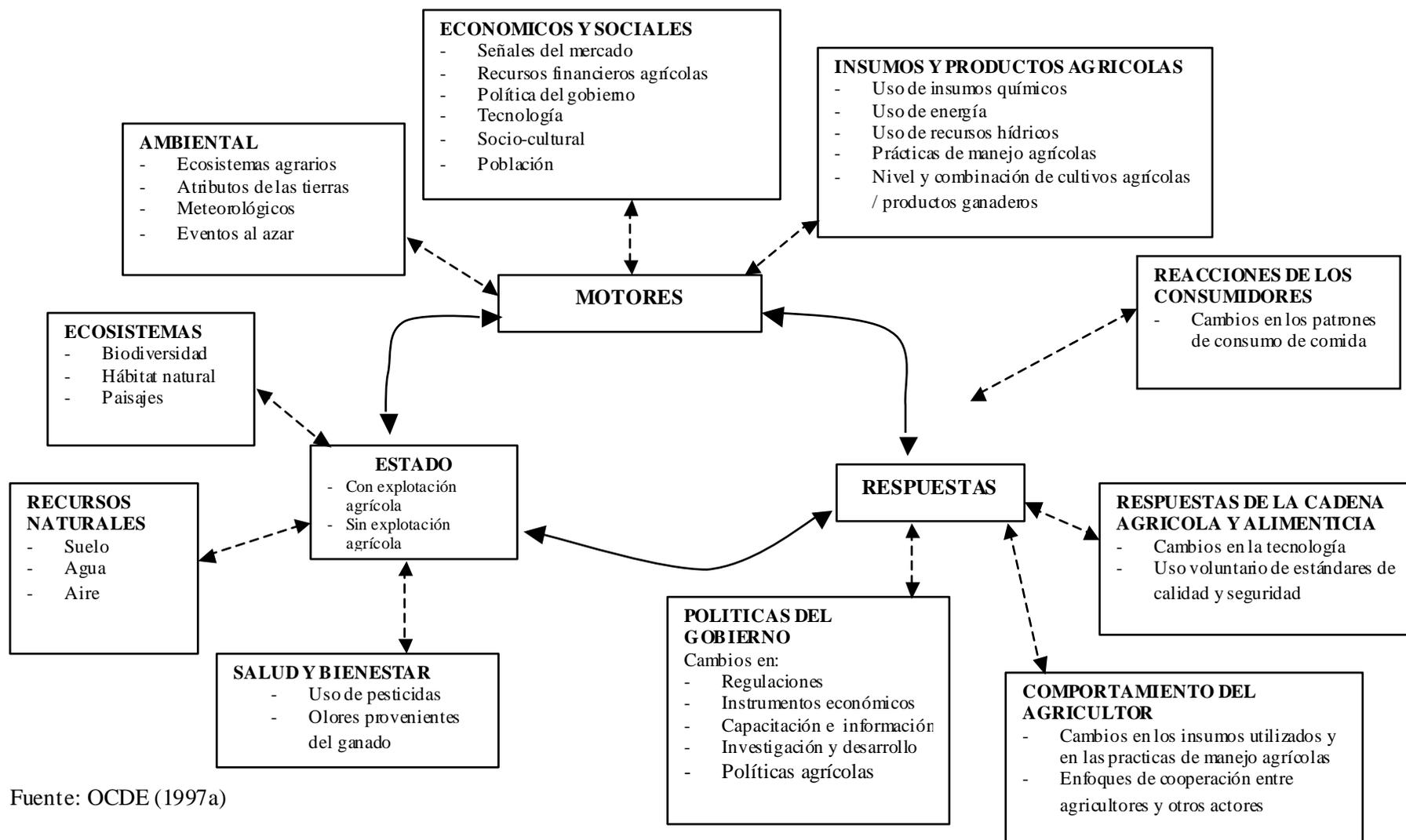
*Informes sobre el estado del medio ambiente* (IEMA) es un término general utilizado para describir la compilación y revisión de los datos recolectados durante un período de tiempo, usualmente de 2 a 5 años. Los informes generalmente proporcionan una revisión exhaustiva del estatus y las tendencias de los diferentes procesos ecológicos y de recursos naturales (aire, suelo, agua, etc.), usualmente correlacionados en alguna forma con las presiones surgidas a partir de temas públicos (salud infantil, ruido, empleo, capacitación, etc.) para un determinado período de tiempo, tomando en cuenta las repuestas de política. IEMA coteja los datos existentes de distintos sistemas de monitoreo y programas. Ellos proporcionan un análisis de estos datos para clarificar las tendencias en relación con alguna línea de base. La información generada mediante el SIG puede ser usada para la representación geográfica.

En ocasiones, hay participación de las instituciones directamente interesadas y del público. En el Condado de Lancashire, Reino Unido, más de 70 organizaciones formaron el “Foro Ambiental” con el objetivo de recoger y analizar, conjuntamente, datos del medio ambiente para la “Auditoria Ambiental de Lancashire”. Dichos métodos basados en redes, aplicados a IEMA, pueden incrementar el acceso a los datos y la información que normalmente no es pública. Adicionalmente, durante el proceso de selección y análisis de los datos, facilita la interpretación de los datos a través de actores bien informados.

#### 10.4.2 Utilidad y limitaciones del monitoreo para el desarrollo sostenible

La figura 10.1 ilustra cómo el marco de presión-estado-respuesta ha sido ampliado para cubrir a ‘motores’ del estado-respuesta, cubriendo un rango de actividades humanas, procesos y patrones que afectan los sistemas sociales y económicos, así como el medio ambiente —y por lo tanto, abriendo posibilidades para su aplicación

**Figura 10.1: El esquema de monitoreo motor-estado-respuesta aplicado a la agricultura sostenible**



Fuente: OCDE (1997a)

por una amplia gama de reservas de capital necesarias para el desarrollo sostenible (en este caso, sistemas agrícolas). La Agencia Ambiental Europea, siguiendo una propuesta de Dinamarca, expande aún más este enfoque, para sus informes sobre el estado del medio ambiente, hacia un modelo de ‘motores-presión-estado-impacto-respuesta’; ya que, además, este enfoque invita a la evaluación de la suficiencia de la respuesta de la política a la presión sobre los recursos naturales (Baldock 1999).

Existe hoy una lista de trabajo de 134 indicadores de desarrollo sostenible elaborados por la CDS (tabla A.2 en el apéndice), la cual está siendo probada en forma voluntaria por países de todas las regiones del mundo. La meta es tener un conjunto aceptado de indicadores disponibles para ser usados por todos los países a partir del 2002. El CDS busca producir una lista flexible a partir de la cual los países puedan elegir indicadores de acuerdo con sus prioridades, problemas y objetivos nacionales.

El marco de presión-estado-respuesta funciona bien para dichas evaluaciones ambientales (para las cuales fue diseñado). Sin embargo, es menos apropiado para la evaluación de sostenibilidad, porque trata a las aspiraciones humanas y a las actividades únicamente como problemas ambientales. Aun cuando la CDS trató de darle la vuelta a esto cambiando las presiones a ‘motores’, los usuarios encontraron cada vez más difícil separar estados, motores y respuestas (p. ej. muchas veces las respuestas son motores). Fue también engorroso identificar un indicador para cada estado, motor y respuesta.

Hay que notar, además, que la *estructura de vida sostenible* (sección 5.2.2 y figura 5.2) agrupa componentes particulares del sustento: bienes de capital, contexto de vulnerabilidad/oportunidad, y toda la estructura y los procesos institucionales que pueden transformar la vida. Como tal, puede proporcionar un modelo análogo de presión-estado-respuesta para el monitoreo (participativo) a nivel de los sistemas de vida.

## **10.5 Monitoreando la implementación de la estrategia y asegurando la rendición de cuentas**

A pesar de los nacientes esfuerzos para monitorear el progreso hacia el desarrollo actuales, relacionados con las estrategias y sus impactos. Aun en las PERP– uno de los esquemas que han surgido más recientemente, que plantea una concentración en la participación y los procesos – esta necesidad no es adoptada en forma rutinaria. Por ejemplo, en su reciente estudio, Booth y Lucas (2001) observan que “los autores de muchos de estos planes han listado una amplia gama de indicadores tradicionales de forma bastante indiscriminada”, muchos de los cuales “se derivan de estadísticas administrativas/de servicios rutinarias o sistemas de información administrativa...y es muy difícil identificar cualquier evidencia de participación comunal en los indicadores propuestos”. Los autores concluyen que la mayoría de los indicadores seleccionados han sido juntados y traídos de aquellos ya aceptados para proyectos específicos, programas y préstamos blandos, y no están integrados en ningún análisis de conjunto.

El monitoreo de la implementación de la estrategia abarca:

- *Insumos*, en términos del monitoreo de los recursos financieros, físicos y humanos aplicados a la estrategia y a las actividades que la integran. Un ejemplo sería la proporción de los gastos recurrentes y de inversión del Estado que es utilizada en actividades identificadas como prioritarias para la ENDS. Dicha

*Hasta ahora se ha puesto escasa atención a dar seguimiento los procesos de estrategia; ...*

*... pero sus componentes tienen que ser controlados*

información es frecuentemente recogida por el ministerio de finanzas u otros ministerios competentes. Fue verificada por la ECN de Pakistán, pero se llegó a la conclusión de que era inadecuada.

- *Calidad del proceso*, en términos del monitoreo de la manera en que los principios de la estrategia son desarrollados y adheridos a ésta (p.ej., centrado en la gente, participación, integración, compromiso generacional, etc; véase cuadro 3.1). Se tienen que desarrollar indicadores para estos componentes del proceso. Debido a la naturaleza cualitativa del proceso de la estrategia, usualmente un método tipo interrogatorio será el mejor para su monitoreo (como el usado por los diálogos del CAD-OCDE), en lugar de un enfoque de evaluación por indicadores. La sección 5.4 traza los mecanismos de las ENDS, las posibles preguntas que se pueden formular y los métodos que pueden ser usados para contestarlas. Asimismo, el Cuadro 5.13 puede ser particularmente útil.
- *Productos*, en términos de monitorear qué productos específicos de la estrategia son generados por las agencias involucradas en la misma. Ejemplos incluyen mesas redondas, talleres de trabajo, publicaciones, eventos de medios de comunicación, metodologías y directrices, para lo cual debe guardarse un 'inventario'. Los informes anuales de la secretaría de la estrategia son buenas formas de reportar los productos.
- *Resultados* en términos del monitoreo del acceso, uso y satisfacción con los productos de la estrategia. Por ejemplo, las mesas redondas son un producto, porque el equipo de la estrategia puede organizarlas; pero la asistencia a cada mesa redonda y las decisiones adoptadas son resultados, que dependen del comportamiento de los interesados. En Burkina Faso, la satisfacción con las reformas del gobierno sobre procedimientos para licitaciones es vista como un importante indicador del programa de reforma. Es usualmente más difícil evaluar los resultados, y pueden ser necesarias encuestas especiales (cuestionarios, grupos de sondeo, entrevistas) para que la información pueda ser recogida directamente de los beneficiarios.
- *Rendición de cuentas para la implementación* – monitorear el desempeño de actores individuales en implementar la estrategia, estimulándolos a preparar informes para otros interesados y a monitorear las limitaciones relevantes respecto a las capacidades. Esto es discutido más adelante.

### **10.5.1 Monitoreando el desempeño de los interesados en la estrategia y la mutua rendición de cuentas**

El monitoreo del desempeño de los interesados, se enfoca en las acciones que están siendo ejecutadas para lograr las metas globales y los objetivos específicos establecidos en la estrategia. Las preguntas clave que deben ser consideradas en el monitoreo y evaluación del desempeño del gobierno incluyen:

- *¿Son de buena calidad las estadísticas y datos oficiales, y son efectivos para el monitoreo rutinario los acuerdos técnicos e institucionales para coordinar los datos provenientes de distintas fuentes (sección 10.1.2)?*
- *¿Los sistemas administrativos y/o sectoriales de manejo de la información (del gobierno, así como de otros actores involucrados en la implementación) están*

**Cuatro preguntas clave para evaluar el desempeño del gobierno....**

operando con los estándares de calidad necesarios? ¿Permiten la retroalimentación para fines de aprendizaje y rendición de cuentas?

- ¿Como la *asignación y liberación de presupuesto* concuerda con los objetivos de la estrategia y con las prioridades sectoriales/sub-sectoriales; y cómo dicha liberación alcanza su destino dentro de un particular sector?
- ¿El desempeño representa un *valor en dinero*? ¿Cómo los productos producidos concuerdan con el insumo proporcionado y con el resultado, en términos de su uso por los actores y la satisfacción de éstos con los productos?

Estas preguntas pueden ser abordadas usando procedimientos estándares de auditoría de gobierno, ajustado según sea necesario. Por ejemplo, muchos programas de Agenda 21 locales han establecido procedimientos de auditoría interna para estudiar cómo los procedimientos y prácticas existentes podrían apoyar o entorpecer la implementación de los planes de acción acordados; y, además proporcionar un marco para introducir el plan de acción a todos los departamentos municipales y las agencias (Recuadro 10.9). Adicionalmente, una gama de enfoques ‘rápidos y sucios’ puede proporcionar una útil revisión general de la información oficial presentada (véase Recuadro 10.10).

*... pueden ser abordadas utilizando los procedimientos de auditoría estándar del gobierno*

#### **Recuadro 10.9: Auditorías internas para la implementación de Agenda 21 Local**

“Las auditorías internas pueden ser llevadas a cabo por consultores externos o pueden ser organizadas como proceso participativos que involucren al personal de las municipalidades. Hay dos elementos que son claves, el *critério de auditoría* y el *protocolo de auditoría*. Estos criterios deben probar la consistencia de las prácticas, procedimientos y políticas municipales actuales, con las metas, objetivos y estrategias de acción del Plan de Acción de la A21L. El protocolo consiste en un conjunto de procedimientos que serán usados por el auditor(es) para determinar el desempeño relativo a los criterios. Basada en la auditoría interna, una municipalidad puede identificar y definir qué procedimientos, reglas y estándares van a necesitar ser reformados a fin de apoyar en la implementación del plan. Un comité interdepartamental puede hacer las veces de un grupo de actores externo para revisar las propuestas generadas por el personal y preparar propuestas comprensivas para la reforma administrativa, para ser presentada al jefe del departamento o directamente al concejo municipal electo”.

“Siguiendo dichas auditoría y reformas internas, es necesario establecer sistemas para asegurar que las acciones o planes futuros sean consistentes con los objetivos del Plan de Acción. Para este propósito, una variedad de *sistemas de manejo ambiental* (SMA) han sido diseñados para ser aplicados por el gobierno y el sector privado. Estos sistemas establecen la estructura organizativa, responsabilidades y procedimientos que serán utilizados de forma consistente por la municipalidad para lograr sus metas y controlar sus impactos. Los procedimientos típicos de los SMA requieren revisiones internas sistemáticas de las actividades de desarrollo propuestas, antes de presentarlas a los organismos decisores. Estos procedimientos identifican los alcances de los posibles impactos que un proyecto podría tener y definen en qué caso se debe hacer una evaluación de impacto ambiental o social detallada para ayudar a mitigar los impactos negativos”

Fuente: ICLEI (1996a)

### **Recuadro 10.10: El valor de un monitoreo rápido y sucio**

Los métodos de monitoreo “rápido y sucio”, tal como la evaluación participativa con los beneficiarios, evaluación auto-implementable, utilización de métodos de grupos de sondeo, encuestas “de salida” y estudios superficiales de prestación de servicios, pueden proporcionar un indispensable chequeo rápido de la información formal, que usualmente es presentada, lentamente, a través de canales oficiales y de manera poco confiable. Además, estos métodos pueden proporcionar un tipo de insumo más dinámico para el proceso estratégico, como un medio para resaltar los problemas mientras existe tiempo para actuar sobre ellos y movilizar al mismo tiempo el interés y la presión pública.

Fuente: Booth y Lucas (2001)

*Se necesita un sistema de rendición de cuentas por todos los interesados e instituciones principales*

Debido a que la estrategia involucra grupos interesados múltiples, la rendición de cuentas del gobierno es sólo una parte de los requisitos. Un reto mayor es conseguir que todos los actores e instituciones principales reporten sus propias acciones en forma sincera, consecuente y regular. En efecto, esto requiere del establecimiento de un sistema de rendición de cuentas entre todos los principales actores y sectores: las grandes instituciones, empresas, grupos de interés clave e incluso hogares individuales, así como el gobierno. Este enfoque es considerablemente distinto del tradicional proceso unidireccional en el cual, por ejemplo, las empresas dan cuenta al gobierno, el gobierno da cuenta a la sociedad; pero, la sociedad civil y sus organizaciones no dan cuenta a ninguno de los anteriores.

El ICLEI (1996a), sugiere para la Agenda 21 Local que un sistema ideal debería lograr lo siguiente:

- “Proporciona directrices y un cronograma para todos los actores, para rendir informes unos a otros. Las mejores directrices asegurarán que los informes de los distintas partes puedan combinarse, a fin de determinar el progreso conjunto realizado para lograr una meta específica.
- Establecer un grupo de indicadores para medir el desempeño en el logro de las metas (los sistemas de presentación de informes debe proporcionar al grupo de interesados o planificadores municipales los datos que necesiten para determinar el valor actual de estos indicadores).
- Proporcionar oportunidades periódicas para que todos los actores puedan reunirse a revisar el desempeño de cada uno de ellos, en relación a sus compromisos y metas, y discutir como pueden coordinar mejor sus acciones.
- Proporcionar una oportunidad para exponer a los residentes locales los diferentes proyectos y campañas que estén siendo implementadas.
- Enlazar el desempeño en la presentación del informe del proceso a los relevantes ciclos de planificación reglamentarios, tales como los presupuestos anuales; de manera que la municipalidad pueda ajustar sus planes, sobre la base de las acciones tomadas por otros sectores”.

La ciudad de Hamilton-Wentworth, Canadá, ha introducido el día anual de la sostenibilidad, para lograr los objetivos de mutua rendición de cuentas entre varios actores (Recuadro 10.11).

### **Recuadro 10.11: Día anual de la Sostenibilidad: Hamilton-Wentworth, Canadá**

“Cada año, la municipalidad canadiense de Hamilton-Wentworth organiza el Día de la Sostenibilidad para reunir en la ciudad, a todas las organizaciones e instituciones que se han comprometido a implementar su Plan de Acción para la Visión 2020. Se organizan talleres con diferentes actores, para discutir la implementación de los distintos aspectos de la Visión 2020. Hay una exhibición para las organizaciones locales, empresas y municipalidades para distribuir informes y mostrar sus actividades al público general. Se organizan excursiones educativas para los ciudadanos para visitar y aprender acerca de los proyectos o de las nuevas instalaciones municipales. Todos los miembros del Consejo Regional son invitados a asistir a este evento y, debido a las expectativas del público, la mayoría de los concejales asisten. De esta manera, el día de la Sostenibilidad ofrece una oportunidad para informar e involucrar a los tomadores de decisiones antes de que realicen sus deliberaciones sobre el presupuesto anual, elecciones y otras actividades de planificación”.

“Hamilton-Wentworth usó su primer Día de la Sostenibilidad para realizar un estudio sobre posibles indicadores para medir el desempeño de la implementación de la Visión 2020. Estos indicadores de desempeño han sido usados para preparar un ‘Boletín’ sobre el desempeño de la Visión 2002, que es presentado y discutido en cada Día de la Sostenibilidad. Un enfoque similar en Bangalore, India, llamado el proceso de boletines ciudadanos, es usado para evaluar el desempeño municipal en el campo de la prestación de servicios”.

Fuente: ICLEI (1996a)

## **10.6 Monitoreando y evaluando los resultados de la estrategia**

El método de mejoras continuas aplicado a las ENDS, pone necesariamente mucho más énfasis en los resultados del monitoreo de la estrategia que los anteriores enfoques ‘lineales’. La evaluación de impactos de la estrategia involucra: la identificación de cambios específicos en el bienestar de las personas y los ecosistemas – del *monitoreo del ‘estado’ del desarrollo sostenible* (discutido en la sección 5.3); y correlaciona dichos cambios con la estrategia y sus mecanismos y actividades – de *los productos y resultados del monitoreo de la estrategia* (discutido en 10.5). Hacer esto correctamente requiere claridad en los objetivos de la estrategia y, por lo tanto, claridad en la selección de los indicadores; coordinación entre las diversas tareas de monitoreo y análisis; una buena línea de base y un enfoque sistemático al monitoreo

Adicionalmente, a este rutinario y sistemático monitoreo, en ocasiones, será necesario llevar a cabo *evaluaciones de impacto específicas* para evaluar más directamente los impactos de la estrategia y/o los productos clave de ésta, con el fin de analizar las evidentes correlaciones que resulten interesantes, y evaluar cómo la estrategia ha impactado sobre las condiciones institucionales y de gobernabilidad, tales como:

- valores, hábitos y prácticas;
- conocimiento;
- tecnologías e infraestructura;
- Instituciones (leyes, sistemas de incentivos, organizaciones y sus relaciones).

Dicha evaluación de impactos traerá consigo la recolección de información relevante obtenida directamente de los afectados (grupo familiar, organizaciones, etc.), que pueden organizarse mejor a través de estudios especialmente comisionados.

*Un sistema de perfeccionamiento continuo aplicado a las ENDS requiere monitoreo del “cuadro general”...*

*... pero algunas veces se necesitarán evaluaciones de impacto más específicas*

Realizar el monitoreo y la evaluación de los impactos de la estrategia se complica por el hecho que existen muchas otras influencias, tales como los mercados, eventos y políticas macroeconómicas que tendrán una influencia significativa – aun cuando la estrategia estará tratando de darles seguimiento e intervenir en ellas. Más aún, generalmente, no existe una buena línea de base disponible al inicio de una ENDS, un problema común de las iniciativas ‘paraguas’, tales como las estrategias (que son más baratas y más fáciles de emprender sin una línea de base). Tampoco hay allí un testigo.

Este fue el caso en Pakistán y, por lo tanto, el enfoque usado para evaluar los impactos de la ECN de Pakistán es ilustrativo. En esencia, este enfoque triangulaba la información. Una matriz similar a la de 10.1 fue usada para juntar dos tipos de información:

*La información sobre impactos y mecanismos de estrategia puede ser comparada, ...*

- Información de aquellos grupos de interesados que, en base a un criterio sectorial o geográfico, habían identificado específicos *impactos positivos de sostenibilidad* (conservación de la biodiversidad, reducción de la pobreza, etc) pero que tenían sólo una idea de las causas (o los proyectos, o los cambios en las políticas u otros factores fueron las causas).
- Información de actores cercanos a la estrategia que estaban familiarizados con los *mecanismos* utilizados y promovidos por la ECN (p.ej. hasta qué punto la estrategia mejoró la toma de conciencia y la participación) pero que tenían apenas una idea de qué impactos identificaron estos mecanismos.

**Tabla 10.1: Ejemplo de una matriz para enlazar los impactos con los mecanismos de la estrategia** (Fuente: Hanson et al 2000)

Impactos (ejemplos): ----- Mecanismos (ejemplos):	Biodiversidad conservada	Procesos ecológicos protegidos	Reducción de la pobreza	Mejoras en la salud ambiental	Mejoras en la eficiencia económica
Administración de la información					
Comunicación					
Participación					
Priorización					
Inversión					
Coordinación					
Fortalecimiento de capacidades					
Empoderamiento					
Aprendizaje					
Etc.					

*Nota:* La matriz fue usada en Pakistán como una ayuda para la evaluación, en lugar de usarse como un instrumento de presentación. Como una ayuda para la evaluación, es útil al ofrecer una lista de verificación de mecanismos y categorías de desempeño; así como para organizar la información e identificar qué es importante y qué puede ser descartado. Si fuera usado para presentar información, esto implicaría que demasiadas ‘celdas’ necesitarían ser evaluadas y tratadas de la misma manera –lo cual no sería útil para el análisis estratégico.

*... y generada a través de estudios y talleres*

En Pakistán, esta información fue generada a través de una combinación de estudios especiales y talleres de trabajo, pues no se había puesto en práctica un sistema de monitoreo rutinario (remitirse al Recuadro 10.5). Los resultados revelan como

algunos de los más comúnmente citados avances de sostenibilidad fueron el resultado de actividades que fueron directamente planeadas por la ECN. Otros de estos avances han sido identificados por la ECN como buenos ejemplos a seguir. Más avances surgieron independientemente de la ECN (en especial, iniciativas del sector privado – al haber tenido dicha ECN distintos ‘conductores’ hacia la sostenibilidad. Pero la conclusión es que todas las iniciativas exitosas constituyeron lección de cómo la ECN *podía* evolucionar en el futuro, en especial:

*‘Es también bastante evidente que la ECN no ha sido aún orientada a influir en los principales asuntos socio-económicos asociados a la reducción de la pobreza, al desarrollo económico y a la calidad de vida ambiental –en términos de política, legislación, inversión, incentivos o conjuntos de actividades en el campo. El trabajo de la ECN en relación a los proyectos y a la toma de conciencia, han demostrado lo que se puede hacer en favor del desarrollo sostenible: incorporarlo a la corriente principal es el desafío de la siguiente fase de la ECN’.* (Hanson et al., 2000)

### **10.7 Diseminación de los hallazgos del monitoreo y retroalimentación de las decisiones de la estrategia.**

Resulta crucial preparar informes sobre los hallazgos del monitoreo y diseminarlos, a fin de que los mensajes clave puedan ser comunicados a los actores principales, permitiéndoles aumentar sus conocimientos y mejorar su comportamiento de manera continua; así como mejorar la estrategia misma y sus actividades.

*La información clave debiera serle retornada a los interesados*

La retroalimentación ha sido uno de los instrumentos que se ha omitido con más frecuencia; sin embargo, es uno de los más valiosos para la implementación de las estrategias. Los gobiernos (sea nacional o local) nunca podrán estar en la posición de monitorear y guiar todas las acciones o a todas las organizaciones, empresas y ciudadanos de las sociedades complejas. Por esta razón, un sistema de retroalimentación es necesario para diseminar información, a fin de que las organizaciones y los propios individuos puedan aprender de los avances o de los problemas, y puedan hacer elecciones sabias. Como lo sugiere ICLEI (1996a), dicho sistema debe proporcionar tanto reconocimiento como recompensas a los comportamientos positivos y desincentivar o castigar las acciones dañinas, con el fin de guiar la regulación del comportamiento sin necesidad de control externo.

El primer y fundamental requisito de un buen sistema de retroalimentación son diseminar la información apropiada entre los diferentes actores y ‘audiencias’ en el país y en las comunidades locales. Los requerimientos de información básicos son (a) el estatus de las condiciones, y (b) los comportamientos y acciones preferibles.

El impacto de dicha información está significativamente influenciado por quién prepara la información (p.ej. el gobierno o las dependencias municipales, expertos o empresas); por quiénes la diseminan (p.ej. oficinas de gobierno, oficiales elegidos, ONG, organizaciones comunales, individuos); y por el vehículo usado para la diseminación (p.ej. reuniones, informes escritos, medios de comunicación). Generalmente, al diseñar un sistema de retroalimentación, la familiaridad, la credibilidad y la accesibilidad de las fuentes de información deben ser optimizadas. En el capítulo 7 se discute en detalle los elementos de un sistema de información de la estrategia y de métodos óptimos.

El Segundo elemento clave de la retroalimentación es la coherencia (sección 10.1.2) y la regularidad (sección 10.3). Si esto puede garantizarse, la gente tendrá confianza en que sus acciones van a ser adecuadas, observadas y recompensadas.

