

REVISIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA TERRENA EN LA SUBCUENCA ALTA DEL RIO VIEJO (JINOTEGA, NICARAGUA) (Código 34.P2.)

Óscar Flores Baquero*, Paloma García Moreno**, Agustí Pérez-Foguet*

*Grupo de investigación en Cooperación y Desarrollo Humano (GRECDH)-UPC, Barcelona, España.

**Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo, Madrid, España.

Palabras clave

Monitoreo, ONGDs, Nicaragua

Línea Temática

La actividad universitaria como práctica de cooperación al desarrollo_La actividad sobre el terreno de la CUD

Resumen

Este estudio muestra la experiencia de un grupo de investigación universitario a la hora de identificar problemas, aportar recomendaciones e implementar cambios en el monitoreo de intervenciones de Cooperación de cierta envergadura: cuatro años de ejecución, recursos económicos elevados, un equipo de más de sesenta personas, abundantes consultorías y gran cantidad y diversidad de beneficiarios. Se utiliza como estudio de caso la intervención de una ONGD española en Nicaragua. El grupo ha revisado documentación y llevado a cabo dos misiones técnicas en terreno, cada una de seis semanas de duración. En la primera se recogió información para el diagnóstico y para la elaboración de la propuesta del nuevo sistema de seguimiento. En la segunda se presenta el nuevo esquema al equipo y se empieza a trabajar de forma conjunta en la identificación de necesidades de información y en la planificación de su seguimiento. Posteriormente se trabajará en la implementación de un sistema para la gestión de la información. Los resultados pertinentes y exitosos muestran el potencial del trabajo conjunto entre ONGDs y Universidad.

Introducción_justificación

Actualmente Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo, se encuentra ejecutando el programa TERRENA en la subcuenca alta del río Viejo en Nicaragua, cuyo objetivo de desarrollo es contribuir a reducir la vulnerabilidad en las áreas rurales empobrecidas, a través del acceso al agua potable, el saneamiento y la gestión sostenible de recursos hídricos y del territorio con enfoque de cuenca hidrográfica. Esta intervención contiene -de forma intrínseca- varios elementos que ponen de manifiesto la magnitud de la intervención y que -por su complejidad- merece la pena destacar para entender su repercusión en el diseño y la puesta en marcha de un adecuado sistema de monitoreo.

1_Se estructura en cuatro líneas de trabajo, que a su vez se dividen en sublíneas, con dificultad para ser tratadas de forma integral. En la extensa línea 1, se pretende mejorar la gestión integral de los recursos hídricos mediante la dotación de infraestructuras de agua y saneamiento a las comunidades rurales, la promoción de actividades productivas compatibles con el uso sostenible del recurso hídrico (donde se trabaja desde planes de manejo sostenible de fincas, hasta conformación y puesta en funcionamiento de distritos de riego, pasando por el fortalecimiento a entidades de crédito para el manejo de un fondo rotatorio para producción sostenible generado por el programa) y el refuerzo a los mecanismos de conservación y protección ambiental (manejo de áreas protegidas, sistemas de pago por servicios ambientales, entre otros). La línea 2 trabaja en disminuir la vulnerabilidad de la población mediante la ejecución de acciones de prevención de riesgos y obras de mitigación a escala local y municipal. La tercera busca el fortalecimiento de las instituciones locales para la mejora de sus capacidades orientadas a la ordenación y planificación el territorio con enfoque de cuenca y por último, la cuarta, está orientada a la promoción y difusión de tecnologías apropiadas y modelos de gestión sostenible de los recursos naturales en el medio rural centroamericano. Se puede apreciar una amplia variedad de disciplinas

implicadas en el trabajo, lo cual exige un alto grado de especialización del mismo y que ha desembocado hasta ahora en una compartimentación de las acciones.

2_Por basarse en un enfoque de subcuenca, la intervención se extiende en una gran superficie de territorio, abarcando tres municipios y un gran número de comunidades rurales (implicaciones de dispersión). En concreto, el área es de 793,7 km². La vasta extensión, unida a la dispersión y el estado de las vías de comunicación, tiene repercusiones en el seguimiento de la intervención: principalmente en lo que exigencias de tiempo, recursos humanos y planificación respecta. Por ello surge la necesidad de articular los componentes del sistema de seguimiento para contribuir a mejorar la eficiencia del programa.

3_Relacionado con lo anterior, merece la pena destacar el gran número de beneficiarios del programa, así como su heterogeneidad. Para la sublínea de abastecimiento de agua, saneamiento y prácticas higiénicas se pretende llegar a 800 familias (4.000 personas); en el componente productivo a 1.056 familias (5.280 personas); en la línea de gestión de riesgos se está trabajando de manera directa con 4.480 familias (22.400 personas). Se trabaja en el fortalecimiento de 3 concejos municipales (5 personas por cada uno), de 6 técnicos municipales y 50 promotores/as. Además, el programa está trabajando en la creación y/o seguimiento de abundantes estructuras y comités tanto comunitarios como municipales y en ocasiones plurimunicipales (Comités comunitarios de Agua Potable y Saneamiento, Comités de Microcuenca, Comisiones Municipales Agua y Saneamiento, Comité Trimunicipal, Comisiones Locales y Municipales de Prevención de Desastres, Entidades de Crédito, Comités Microregionales, entre otros). Ante tal despliegue -en número y en características diversas- de beneficiados por el programa, se puede entender la complejidad que esto introduce en el sistema de monitoreo, debido a los múltiples ámbitos en los que se desarrolla el seguimiento.

4_Como ya se avanzaba, todo lo comentado exige la implicación en la ejecución y el seguimiento de un entramado complejo de actores con características muy distintas:

a_tres ONGDs en esquema de alianza: ISF-ApD y dos locales: Asociación para el Desarrollo y la Educación La Cuculmecca y Centro Humboldt. Principales responsables de la ejecución y del seguimiento.

b_diversas unidades técnicas de tres municipios limítrofes con distintas categorías municipales. Dichas unidades se caracterizan por la inestabilidad, escasez y limitadas capacidades de sus recursos humanos. Además merece la pena recalcar el peso que la política ejerce en el ámbito municipal en un país como Nicaragua, provocando la existencia de diversas estructuras de participación, así como distintas dependencias y relaciones entre ellas, en función de la fuerza política dominante. Además, estas diferencias tienen repercusiones especialmente críticas a la hora de coordinar con los organismos que dependen directamente del gobierno central y que también trabajan en el contexto de la intervención. Estas unidades técnicas municipales cumplen un papel especialmente relevante en la ejecución y el seguimiento de algunas líneas de trabajo, siendo beneficiarios y ejecutores al mismo tiempo. Su participación efectiva es imprescindible para asegurar la sostenibilidad de las acciones.

c_Organismos dependientes del gobierno central: Autoridad Nacional del Agua (ANA), Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), Ministerio de Salud (Minsa), Ministerio de Educación (Mined), Instituto Nacional Forestal (INAFOR), Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), Ministerio de Ambiente y de Recursos Naturales (MARENA), Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), Sistema Nacional de áreas protegidas (SINAP). Su implicación en las tareas de ejecución y seguimiento también tiene una importancia fundamental a la hora asegurar la sostenibilidad de la intervención.

Cada uno de los actores involucrados tiene sus propias dinámicas de trabajo, formas de entender el sistema de seguimiento y de llevarlo a la práctica. Esto dificulta a la hora de tratar de unificar contenidos.

El monitoreo involucra la recolección, el análisis, la comunicación y el uso de abundante información acerca del progreso del programa (EC, 2004). Exige la utilización de abundantes herramientas, alimentar indicadores de proceso y de resultados, así como almacenar fuentes de verificación. Desde el comienzo del programa, el personal de ISF-ApD dedicó bastante tiempo y esfuerzos a la articulación del sistema de

seguimiento de TERRENA. Sin embargo, debido a distintos motivos, no se consiguió alcanzar un sistema todo lo robusto y operativo que hubiese sido deseado.

Por ello, -con el objetivo de mejorar el sistema- ISF ApD demandó la colaboración del Grupo de investigación en Desarrollo y Cooperación (GRECDH por sus siglas en catalán) de la UPC. De esta forma se pretenden superar las dificultades actuales para el monitoreo y la evaluación del programa y generar nuevos procesos y herramientas que puedan ser utilizadas en dichas fases del presente programa, para su posterior sostenibilidad y para futuras actuaciones. El GRECDH tiene una extensa trayectoria de participación en proyectos de Cooperación y en concreto, la colaboración entre el GRECDH y la ONGD se remonta a principios de 2007 cuando se inicia un proceso para la elaboración de un sistema de información para el monitoreo del programa hidrosanitario en Tanzania.

Para ISF-ApD no resulta fácil observar la situación desde una perspectiva diferente, encontrar y dedicar los tiempos necesarios para repensar las estrategias. Por su carácter de agente externo, su visión y su especialización en investigación aplicada (en concreto, en sistemas de información para el seguimiento y evaluación de programas y proyectos hidrosanitarios), el grupo ofrece nuevos *inputs* al proceso.

Metodología

En primer lugar, el grupo recopiló, revisó y analizó abundante documentación desarrollada por el programa referente a 1_los procedimientos de recolección de información, 2_los indicadores de proceso y de resultados y 3_la gestión de las fuentes de verificación. Además 4_se analizaron las relaciones entre actores-información-indicadores. Para ello y con el objetivo de observar la apropiación e implementación del sistema diseñado en el terreno, se llevó a cabo una misión técnica de seis semanas de duración donde se entrevistó a trabajadores del programa de las tres ONGDs y de las alcaldías y se participó en distintas actividades propias del programa, con especial interés en aquellos espacios con potencial para el análisis y para la comunicación de la información.

De este proceso, surge un informe en el que se muestra un diagnóstico de la situación, así como un esquema general de la nueva intervención planteada. El esquema se comparte con el equipo de ISF-ApD, tanto con los responsables en España como con el equipo en Jinotega.

A continuación, se lleva a cabo una segunda misión técnica en la que se empieza a trabajar con el equipo de ISF en Nicaragua en la implementación del sistema de seguimiento propuesto.

Resultados

La principal idea que surge del diagnóstico es algo bastante sencillo (pero no por ello trivial a la hora de llevarlo a la práctica) y es la necesidad de un cambio a la hora de entender, pensar y operativizar el sistema de seguimiento del programa TERRENA. La principal evidencia para llegar a esta conclusión es la baja apropiación por parte de aquéllos que deberían utilizarlo dos años después de la puesta en marcha.

Por ello, se considera que no tiene sentido plantear un nuevo intento de basar el seguimiento en la idea de monitorear todo de forma simétrica, exigiendo los mismos niveles de desagregación en cada una de las líneas, lo que supone la gestión de una enorme cantidad de información que ni el personal ni el cronograma de trabajo es capaz de asumir. Existen evidencias de que esta forma de trabajar no encaja con la realidad del programa, la base no está consolidada, los trabajadores se encuentran saturados y el programa ha superado su punto medio temporal. Además, la propuesta coincide con una situación favorable para introducir novedades (cambios en el personal y en esquema del equipo de trabajo de ISF-ApD en terreno, el proceso de evaluación intermedia y el momento de planificación anual).

Se plantea un esquema denominado de seguimiento prioritario. Dicho esquema será utilizado como esqueleto para las mejoras introducidas en el actual programa, así como para preparar futuras intervenciones. Algunos planteamientos escapan de la intervención del GRECDH debido a que exige cambios internos de la organización, en la esfera del diseño, la planificación y la estrategia, además del trabajo de concienciación y preparación del personal involucrado en cuestiones de seguimiento. A pesar de ello se considera igualmente importante e incluso se plantean algunas recomendaciones al respecto.

El grupo de investigación se involucra en mayor profundidad en la parte más operativa del mismo. En la figura presentada a continuación se pueden observar los pasos propuestos. Algunos han sido desarrollados y otros se encuentran en proceso.

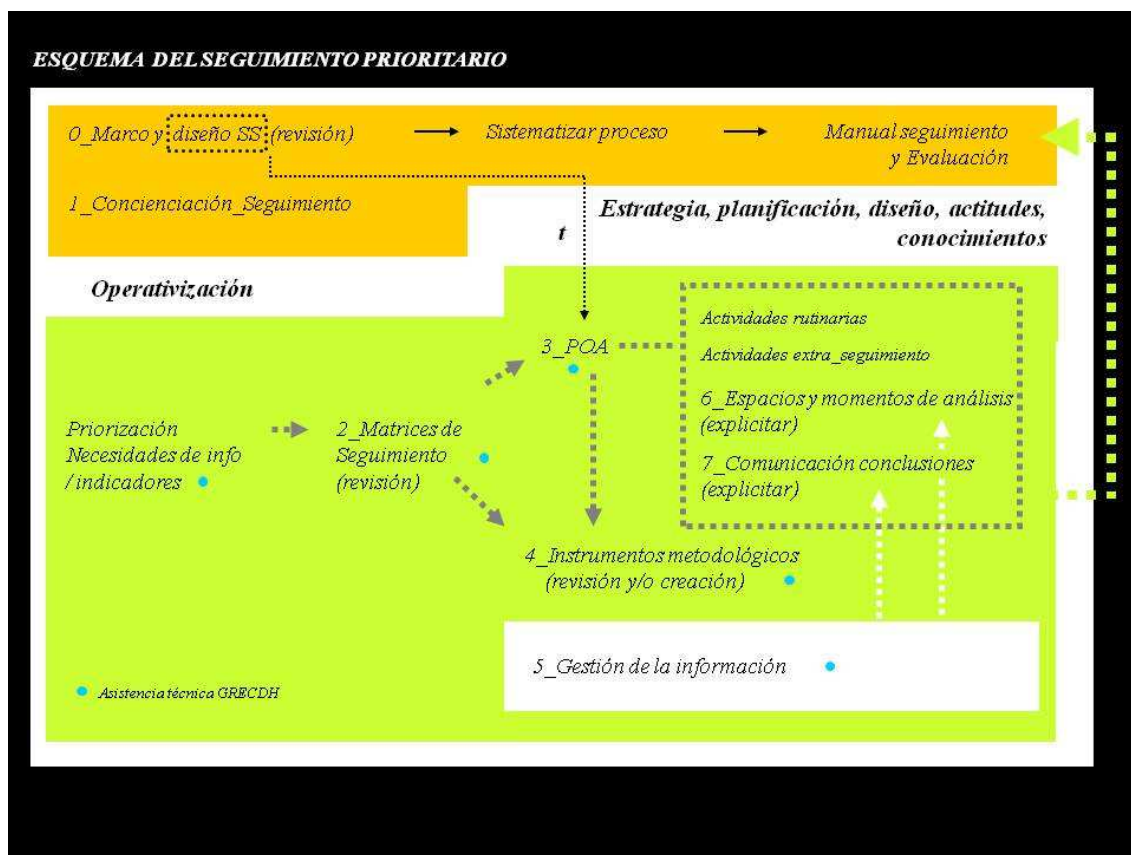


Ilustración 1. Esquema del sistema de monitoreo. Fuente: elaboración propia.

Como punto de partida se identifica la necesidad de dedicar un esfuerzo a priorizar aquella información que realmente se quiere medir. Además de los indicadores de resultados y objetivos planteados en el Enfoque de Marco Lógico, los tres socios habían trabajado en los inicios de la intervención en el desglose de los mismos en subindicadores de resultado y de proceso, desembocando en distintas baterías de indicadores por líneas y sublíneas que los actores del programa no utilizaban y en ocasiones hasta desconocían. Estos grupos de indicadores tenían ciertas debilidades según el análisis de los mismos llevado a cabo; en muchas ocasiones era difícil distinguir entre indicadores de proceso y de resultado, existencia de indicadores excesivamente ambiciosos, difícilmente medibles, repetidos, redactados no comprensibles o indicadores no pertinentes. Por todo ello, se trabaja en una ordenación y un análisis de los indicadores, con un doble objetivo: Por un lado, modificar alcances y contenidos de aquellos del EML difíciles de medir y/o de alcanzar con la intención de introducir propuestas de reformulación ante el financiador en el contexto de la evaluación intermedia y por el otro, determinar bloques de información que vayan a ser objeto de un seguimiento en mayor profundidad.

Como resultado del proceso, se definen 7 bloques temáticos compuestos por sus respectivos subindicadores. Se crea una herramienta que condensa todo aquello que se desea medir, sin distinguir explícitamente entre subindicadores de resultado y de proceso. Se trata de agrupar en un mismo bloque, aspectos vinculados a distintas líneas de trabajo de forma que se favorezca la deseada integralidad dentro del programa. Además con ello se pretende flexibilizar en cierto modo la rigidez del EML. La participación de aquellos que van a usar la herramienta en un futuro es fundamental para la definición de los indicadores (Pascual et al, 2009) ya que de esta forma se consigue un doble objetivo: enriquecer el proceso con su conocimiento y asegurar la apropiación de la herramienta.

Con las nuevas necesidades de información definidas y a partir de las matrices de seguimiento que se elaboraron -pero que nunca fueron utilizadas-, se propone una actualización de las mismas, indicando principalmente los momentos en los que se debe temporalizar la medición de los indicadores (distinguiendo entre mediciones Adhoc y aquellas vinculadas a las propias rutinas de ejecución), el ámbito de la medición (municipal, comunitario, familiar), las herramientas necesarias para su medición, las personas implicadas, así como los responsables de las mismas.

La continuación del trabajo

A continuación y coincidiendo con la finalización de los Planes Operativos Anuales (POAs) de cada trabajador, se propone operativizar aquello reflejado en las matrices de seguimiento priorizadas evitando que queden en el olvido de un mero ejercicio. Se plantea utilizar dicha matriz para extraer actividades concretas que a su vez puedan ser insertadas en los POAs, vinculando la actividad de seguimiento a su responsable y -al quedar incluidas en un cronograma- también con los momentos, reflejando frecuencias.

Es importante destacar que además de las actividades rutinarias de seguimiento y de aquellas de seguimiento adhoc, también se especificará en los POA, los espacios y los momentos en los que se deben realizar los análisis de qué información, así como una temporalización de la comunicación de las conclusiones, con el objetivo de cerrar el ciclo del seguimiento del programa (FIDA, 2002)

Los pasos comentados anteriormente, están sirviendo para ordenar, priorizar necesidades de información, garantizar una calidad mínima y una planificación de los procesos de recogida de los datos priorizados. A partir de ahora se trabajará en el diseño de una herramienta que permita centralizar los datos/información priorizada y que sea de utilidad para los agentes del programa o cualquiera externo que quiera hacerse una idea clara y pertinente en el tiempo, de cómo el avance en la ejecución del programa está acercándose al cumplimiento de los resultados del EML. Debe permitir realizar sencillos análisis, extraer conclusiones; útiles para reprogramar ejecución, preparar informes o comunicar avances.

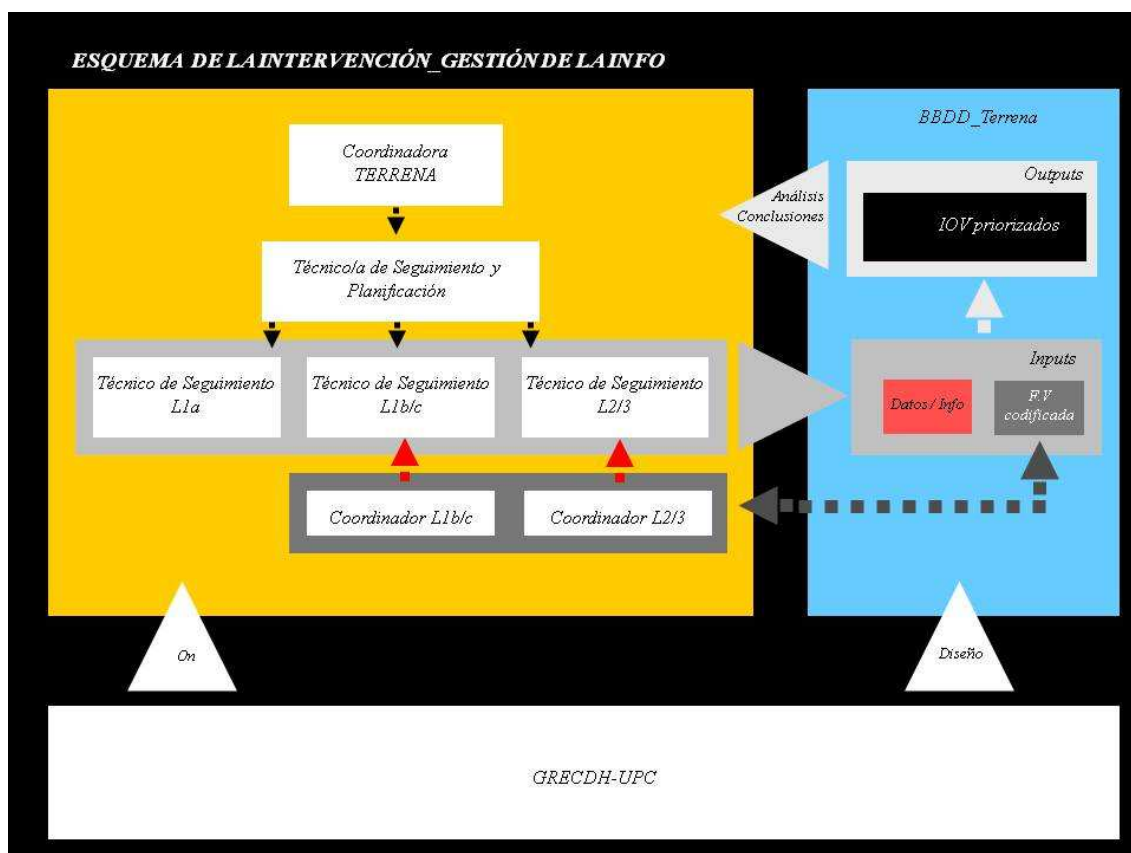


Figura 2. Esquema propuesta Gestión de Información. Fuente: elaboración propia.

Se consideró que la apuesta debe ir por algo sencillo y operativo en vez de tratar de implementar complejas herramientas que exigen capacitación del personal, mucha dedicación y un gran peligro de caer en el olvido por la falta de apropiación de la misma

La herramienta será alimentada por los 3 técnicos de seguimiento de ISF. Ellos serán los encargados de exigir a los coordinadores de sus respectivas líneas (socios de la Alianza), la entrega de los datos necesarios para dar respuesta a las necesidades de información priorizadas. Estas exigencias deben ser por un lado muy concretas y por el otro, coherentes con lo que se sabe que las contrapartes son capaces o no de ofrecer. Para ello será importante exigirles que se rijan por unos esquemas sencillos pero rigurosos. Así mismo, se puede demandar que ellos mismos realicen algunos análisis previos de forma que les sirva para entender mejor la finalidad del seguimiento y reduzca las labores del personal ISF.

Además de los datos, se deberá asegurar que éstos vayan acompañados de unos códigos que permitan enlazar con las fuentes de verificación de las que se han extraído. Por tanto, será necesario trabajar con las contrapartes en un sencillo proceso de codificación de sus fuentes de verificación.

Complementariamente, habrá que trabajar en ordenar y compaginar la información, actualizándola y eliminando aquella inservible para evitar la acumulación de datos/información.

Conclusiones

Debido a las características y capacidades de los grupos de investigación universitarios, éstos se perfilan como actores de suma importancia para el apoyo a cuestiones específicas en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo. En este caso concreto, el trabajo de diagnóstico ha arrojado debilidades que hasta ahora no habían sido tenidas en cuenta o suficientemente consideradas y como propuestas, se han diseñado nuevos esquemas de trabajo que muestran un viraje en la forma de entender y llevar a la práctica el sistema de seguimiento.

El proyecto de trabajo conjunto está resultando altamente pertinente por la contribución al objetivo global del programa TERRENA, demostrando ser una herramienta de orientación estratégica para el programa y ayudando a ejercer el liderazgo necesario para orientar las acciones en la cuenca. Las propuestas de medidas que se están empezando a poner en marcha, surgidas del diagnóstico, se corresponden con las expectativas de ISF en dos sentidos fundamentales: por un lado, en lo que respecta a la necesidad de articular todos los componentes de un sistema de seguimiento que durante dos años se ha llevado a cabo de manera fragmentada. De esta forma se considera que contribuirá a la eficiencia del programa. Por el otro, en lo que respecta al desarrollo de herramientas que sirvan para el monitoreo de otras intervenciones de gestión de abastecimiento y saneamiento (tanto para la propia organización como para otras), teniendo en cuenta tanto las implicaciones comunitarias como las municipales

Consideramos que el principal valor del trabajo realizado se encuentra en el hecho de que tanto en el proceso diagnóstico, como en la propuesta de intervención se han tenido en cuenta a todos los actores y los componentes de la intervención, aspecto que debe ser destacado como buena práctica replicable en otros proyectos. Todo el proceso está siendo utilizado por la ONGD para reformular el programa en el período 2011-2012.

Así mismo, el caso demuestra que el tándem de apoyo mutuo Universidad_ONGD, tiene un enorme potencial a la hora de mejorar las intervenciones de Cooperación para el Desarrollo.

Agradecimientos

Los autores expresan su agradecimiento a Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo (ISF-ApD) y a sus equipos de trabajo tanto en España como en Nicaragua. Especialmente a Rosa Angélica Sáenz y a Alejandro Jiménez, por sus constantes propuestas y recomendaciones. Así mismo, agradecer al *Centre de Cooperació al Desenvolupament* de la *Universitat Politècnica de Catalunya* (CCD-UPC) por el apoyo prestado para el desarrollo de la investigación.

Referencias

European Comission (2004) *Aid Delivery Methods (Vol. 1) Project Cycle Management Guidelines*. Brussels, EuropeAid Cooperation Office.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2002), *Guía para el seguimiento y evaluación de proyectos*. Roma, FAO.

Pascual, J, Perez-Foguet, A et Jiménez, A (2009). *Support Information System, data managing on project Implementation. Application in Tanzania*. 34th WEDC International Conference, Addis Ababa, Ethiopia, 2009.