



# MARCO PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL




# MARCO PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL



PROGRAMA SOBRE LOS BOSQUES (PROFOR)  
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Roma, 2011



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

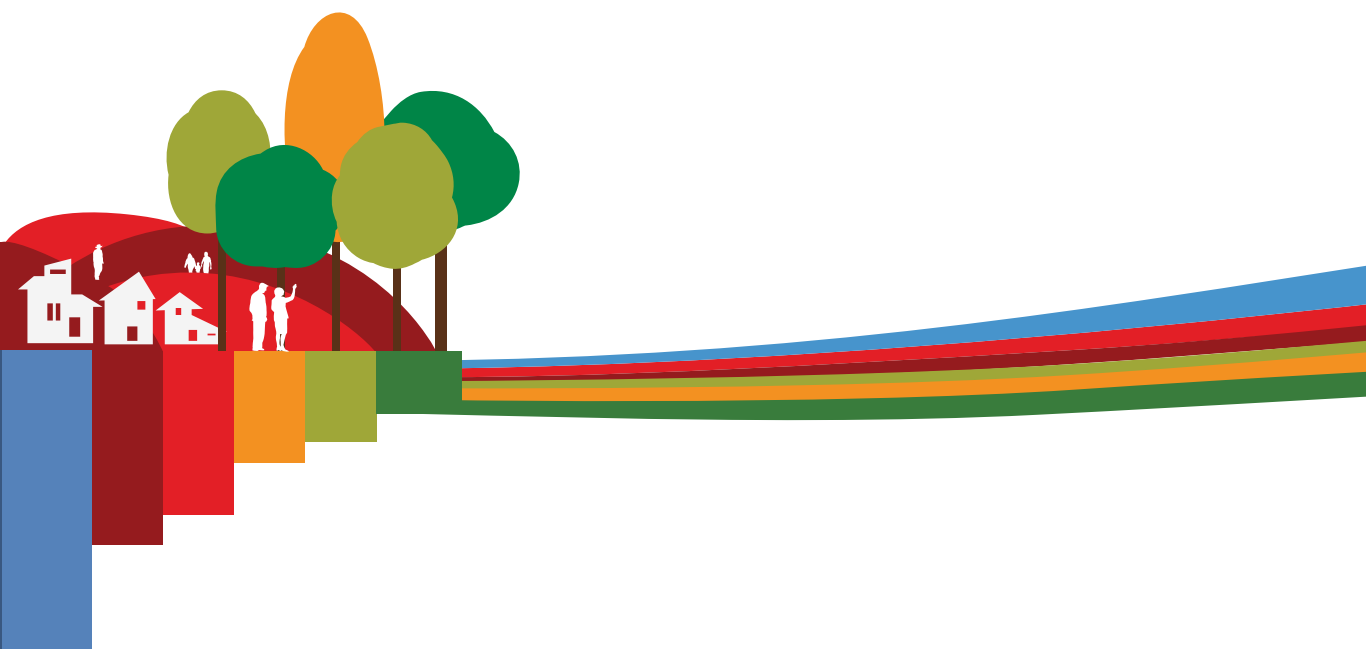
# ÍNDICE

5	AGRADECIMIENTO
7	I. INTRODUCCIÓN
7	Antecedentes
8	Propósito
9	Destinatarios
10	II. DISEÑO, ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL MARCO
10	Diseño
11	Estructura
12	Los pilares
12	Los componentes
13	Los subcomponentes
13	Los indicadores
14	III. LOS SUBCOMPONENTES BÁSICOS DEL MARCO
19	IV. CARACTERÍSTICAS DESEABLES EN LOS INDICADORES
21	V. CÓMO SE UTILIZA EL MARCO
23	ANEXO I
	ilustración: cómo formular y medir los indicadores de un subcomponente
31	ANEXO II
	Glosario



## AGRADECIMIENTO

Este documento es el resultado de los esfuerzos de un Grupo de expertos en gobernanza de los bosques que se reunió en dos ocasiones diferentes –en Washington DC, EE.UU. y en Varazdin, Croacia– para elaborar y presentar las directrices técnicas para la preparación del Marco. Se desea expresar un agradecimiento sincero a Krishna Acharya, Doris Capistrano, Emelyne Cheney, Tuukka Castrén, Crystal Davis, Emmy Hafild, Gerald Kamwenda, Nalin Kishor, Sam Lawson, Daniel Meireles Tristão, Eva Muller, Rosalind Reeve y Jussi Viitanen. Se agradece de igual forma a Ken Rosenbaum, cuya excelente aportación como facilitador contribuyó a la conclusión exitosa del proceso. Un agradecimiento extensivo a todos los colegas que ofrecieron contribuciones valiosas para la elaboración de este documento. Se agradece especialmente a Doris Capistrano por la preparación de los antecedentes del documento que fueron las bases para los debates y por el subsiguiente borrador del Marco, incorporando eficiente y oportunamente los comentarios del Grupo de expertos. Además de la contribución financiera ofrecida por la FAO y PROFOR para esta iniciativa, el Instituto Forestal Europeo contribuyó financieramente y en especie con una de las reuniones de expertos y queda manifestado nuestro agradecimiento. Por último se desea agradecer el trabajo de Nancy Hart, editora, y de Gabriele Marcelli y María Guardia por el diseño y la disposición tipográfica.



# MARCO PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL



# I. INTRODUCCIÓN

## ANTECEDENTES

La exigencia de un marco analítico integral para diagnosticar, evaluar y dar seguimiento a la gobernanza de los bosques ha sido ampliamente reconocida entre las diversas partes interesadas del sector forestal. La calidad de la gobernanza comprueba, con frecuencia, que los recursos forestales se están utilizando de forma eficiente, sostenible y equitativa y que los países están cumpliendo con sus objetivos de desarrollo forestal. Una pobre gobernanza forestal produce efectos expansivos que indican, a menudo, una debilidad general de la gobernanza en un país.

Para mejorar la gobernanza de los bosques es necesario un enfoque sistemático que identifique los puntos débiles, conciba e implemente soluciones oportunas, que dé seguimiento a los resultados, persiguiendo la continuidad, la adaptación y el aprendizaje para garantizar el progreso. Un marco analítico integral y ampliamente aceptado facilitará los esfuerzos en y entre los diferentes países, en función del mejoramiento de la gobernanza forestal.

Varias organizaciones que trabajan en la elaboración y pruebas de campo de indicadores de gobernanza forestal iniciaron, en 2009, una serie de debates sobre la elaboración de mecanismos de seguimiento e indicadores de gobernanza. En febrero de 2010, la Unión Europea (UE) realizó una reunión de coordinación sobre la Aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT, cuyas siglas corresponden a las del término en inglés) en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en Roma. En esta reunión, los representantes de las principales organizaciones forestales identificaron la exigencia de elaborar indicadores de gobernanza prácticos y factibles y aprobaron la idea de realizar un taller internacional sobre el tema.

En mayo de 2010, el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (ONU-REDD) y Chatham House organizaron un taller de expertos sobre las acciones de seguimiento para las medidas de salvaguardia forestal en REDD+. El propósito del taller era mejorar la comprensión de lo que significaría para REDD+ dar seguimiento a la gobernanza basándose en las experiencias actuales y del pasado del sector forestal y sectores relacionados. Se presentaron tres parámetros de gobernanza principales como bases para el debate sobre los aspectos a los cuales REDD+ tendría que dar seguimiento.

En septiembre de 2010, el Banco Mundial, la FAO y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) organizaron un simposio internacional, en Estocolmo, para hacer un balance del progreso y de las enseñanzas aprendidas de la experiencia en la elaboración y aplicación de indicadores en áreas específicas de gobernanza. Participaron, entre otros, diseñadores y usuarios de indicadores de gobernanza, al igual que representantes de organizaciones comprometidas con el



seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal. Estos actores concordaron en la preparación de un marco común o de un conjunto de principios y criterios para la evaluación y el seguimiento de la gobernanza forestal, para evitar superposiciones o duplicación de esfuerzos, especialmente a nivel de país, además de fomentar sinergias entre las iniciativas de gobernanza forestal para mejorar su eficacia.

Se puso de relieve que el conjunto central de principios y criterios para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal debería ser lo suficientemente genérico para permitir una aplicación amplia; y a la vez lo suficientemente específico para responder a las exigencias concretas de aplicación. El Programa sobre los bosques (PROFOR) de la FAO y del Banco Mundial fue convocado para reunir un grupo de expertos y profesionales, incluyendo expertos de países usuarios potenciales, para elaborar un marco común sobre los indicadores de gobernanza forestal.

El Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal (en adelante, el Marco), presentado en este informe, se basa en un proyecto de marco presentado en la reunión de Estocolmo elaborado sobre el conjunto de parámetros del REDD+, propuestos para la evaluación y seguimiento de la gobernanza. Este proyecto fue enriquecido por el grupo de expertos entre enero y marzo de 2011, en estrecha colaboración con la iniciativa ONU-REDD/Chatham House para perfeccionar la propuesta de directrices para el seguimiento de la gobernanza REDD+.

## PROPÓSITO

El Marco facilita la descripción, diagnóstico, seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre el estado de la gobernanza forestal de un país determinado. Contiene un listado integral y pertinente de los elementos principales que describen la gobernanza forestal. Ofrece también puntos de referencia para organizar la información pertinente con la gobernanza del sector forestal para su uso en y entre los países durante el seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal y de los recursos forestales. Puede ayudar a los países a reflexionar y responder a aspectos cruciales de la gobernanza forestal con mecanismos susceptibles de medición, rastreo y de mejoras en todo el sector. Al permitir debates informados entre los interesados en la gobernanza del sector forestal, el Marco persigue también promover oportunidades de debates nacionales más amplios sobre la gobernanza del sector forestal y sectores relacionados.

El Marco se basa en varios enfoques actualmente en uso o en preparación en los principales procesos e iniciativas que tienen que ver con la gobernanza forestal, incluyendo el Marco del Banco Mundial para la reforma de la gobernanza forestal; la Iniciativa de gobernanza forestal del Instituto de Recursos Mundiales; los Criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible del Proceso de Montreal y de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT); y el bosquejo de marco para el seguimiento de la gobernanza REDD+, propuesto por ONU-REDD/Chatham House. Se basa también en los sistemas nacionales existentes de seguimiento de la gobernanza forestal.

Al incluir parámetros centrales ya utilizados por muchos procesos e iniciativas, el Marco facilita

enormemente los debates entre estos procesos e iniciativas. Su uso común podría contribuir a reducir duplicaciones innecesarias de esfuerzos de seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal. Este aspecto podría reducir la carga de trabajo de los países al enfrentar las diferentes demandas de información sobre la gobernanza de los diferentes procesos e iniciativas relacionados con la gestión forestal.

Si bien el Marco en sí no es una herramienta para el seguimiento y evaluación, puede facilitar el uso de los instrumentos existentes, elaborados específicamente con este objetivo. Puede servir como punto de partida para comprender la gobernanza forestal y contextualizar las diferentes herramientas disponibles que podrían utilizarse adecuadamente para el seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal.

Este Marco es un instrumento dinámico. Se espera que su uso y su perfeccionamiento fortalezcan la comprensión común y la comunicación sobre la gobernanza forestal y produzcan mejoras que refuercen las prácticas de gobernanza.

## DESTINATARIOS

Cualquier actor interesado en la gobernanza forestal puede utilizar el Marco. Puede ser útil para los actores gubernamentales y no gubernamentales interesados en las características y en la calidad de la gestión forestal de un país determinado.

Los diferentes gobiernos pueden utilizar el Marco para la diagnosis, seguimiento y evaluación del estado de la gobernanza forestal. Puede ser adaptado también a niveles subnacionales por entidades gubernamentales y por todos los participantes de los diferentes procesos de gobernanza forestal, proyectos e iniciativas. Además, promotores, inversionistas, donantes, investigadores y productores de datos sobre la gobernanza forestal pueden utilizar el Marco para organizar, analizar y comunicar información sobre la gobernanza forestal.

Iniciativas como REDD+, el Programa de inversión forestal del Banco Mundial y los procesos del Acuerdo voluntario de asociación FLEGT pueden utilizar el Marco como punto de partida para decidir cuáles aspectos evaluar al perseguir sus objetivos específicos. Se pueden desarrollar marcos determinados concentrándose en ellos o expandiendo los parámetros particulares de gobernanza de interés o agregando parámetros que no hayan sido especificados en el Marco. En el caso del REDD+, es probable incluir aspectos relacionados con otros usos del suelo y parámetros específicos relativos al mismo proceso REDD+.

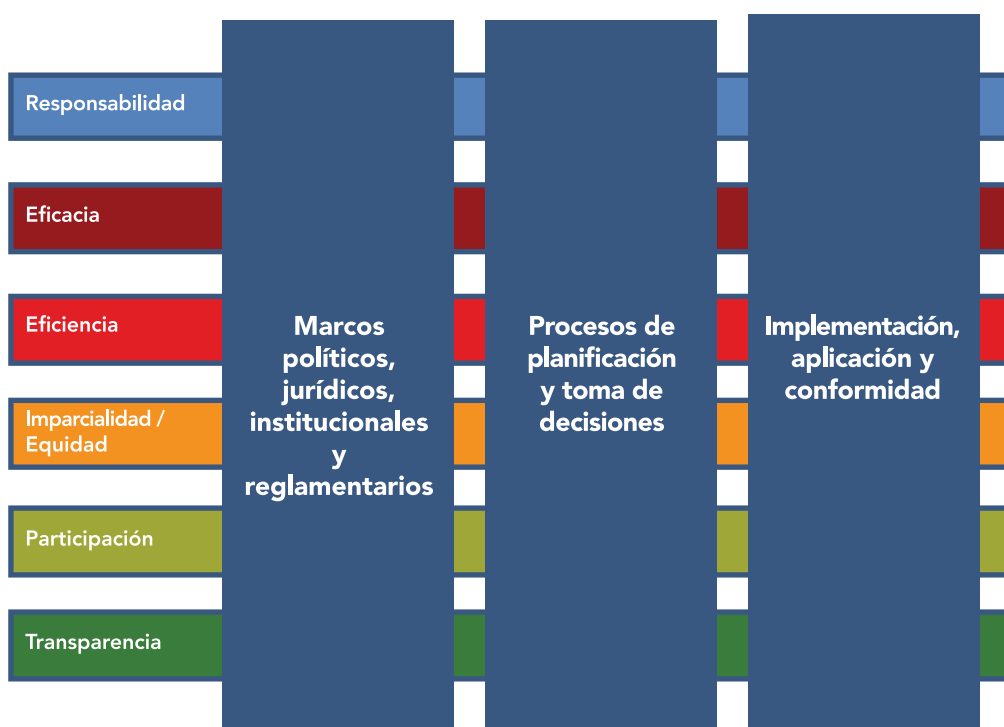
Quienes estén interesados en comparar la gestión forestal en los diferentes países, encontrarán en el Marco un instrumento valioso como punto de referencia general. Sin embargo, el Marco no está diseñado para su uso inmediato en comparaciones entre países. El grado y profundidad de uso del Marco para la comparación entre países dependerá de la selección de los indicadores y de los protocolos adoptados para su medición y estandarización.

## II. DISEÑO, ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DEL MARCO

### DISEÑO DEL MARCO

El Marco ha sido elaborado conceptualizando la gobernanza tanto en el contexto como en el producto de la interacción de una cantidad de actores e interesados que persiguen diferentes objetivos. La base fundamental del Marco son los pilares y principios generalmente aceptados de “buena” gobernanza forestal (véase la Figura 1).

Figura 1: Pilares y principios de la gobernanza



Se están realizando debates sobre los límites conceptuales y las definiciones operacionales del concepto de gobernanza. Sin embargo, hay amplio consenso en la bibliografía sobre los rasgos y procesos clave que caracterizan la “buena gobernanza”, tanto en sectores generales como específicos, como el sector forestal. La gobernanza se considera “buena”, en general, si se caracteriza por la participación de las partes interesadas, la transparencia en la toma de decisiones, la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones, el estado del derecho y la previsibilidad. La “buena gobernanza” se asocia también con una gestión eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos y financieros y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios.

El logro de una buena gobernanza se atribuye a relaciones de apoyo y cooperación mutua entre el

gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Si bien el gobierno es clave en la gobernanza, el sector privado y la sociedad civil tienen también un papel importante, en un entorno donde el sector privado generalmente abarca entidades de negocios no administradas por el estado, con fines de lucro; y la sociedad civil comprende grupos que actúan voluntariamente en sus capacidades de ciudadanos para cumplir con programas y metas comunes. Los grupos de la sociedad civil pueden estar organizados y coordinados formalmente, por ejemplo las organizaciones sin fines de lucro o las organizaciones no gubernamentales (ONG) registradas; o pueden ser grupos no registrados de personas libremente organizadas, tales como redes de defensa y movimientos sociales.

El Marco ofrece medios para observar y analizar las instituciones y sus interacciones dentro y fuera del sector forestal que, en conjunto, crean las condiciones y posibilidades para la gobernanza forestal y de los recursos forestales de un país. El Marco usa el concepto de "instituciones" para referirse a costumbres, modelos de conducta y reglas que definen:

- quién tiene acceso a los bosques y a los recursos forestales y goza de su flujo de beneficios;
- qué puede ser retirado, alterado o introducido en los bosques;
- quién tiene derechos y obligaciones relacionados con los bosques y con los recursos forestales;
- quién participa en las decisiones clave sobre estos aspectos y en la transferencia de derechos y deberes hacia los demás.

Estas instituciones resultan y funcionan como consecuencia de las decisiones y acciones de diferentes actores, partes interesadas, organizaciones y agencias, incluyendo las agencias forestales gubernamentales.

## ESTRUCTURA DEL MARCO

Los elementos básicos del Marco son sus pilares, componentes y subcomponentes. Está compuesto por tres pilares fundamentales y 13 componentes básicos listados aquí y que se explican en detalle más adelante.

### **Pilar 1: Marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios**

- 1.1 Políticas y leyes relacionadas con los bosques
- 1.2 Marco jurídico de apoyo y protección de la tenencia de tierras, propiedad y derechos de uso
- 1.3 Concordancia entre las políticas más amplias y las políticas forestales
- 1.4 Institutional frameworks
- 1.5 Incentivos financieros, instrumentos económicos y redistribución de los beneficios

### **Pilar 2: Procesos de planificación y de toma de decisiones**

- 2.1 Participación de las partes interesadas
- 2.2 Transparencia y responsabilidad
- 2.3 Capacidad y acción de las partes interesadas

### **Pillar 3: Implementación, aplicación y conformidad**

- 3.1 Administración de los recursos forestales
- 3.2 Aplicación de las leyes forestales
- 3.3 Administración de la tenencia de tierras y de los derechos de propiedad
- 3.4 Cooperación y coordinación
- 3.5 Medidas para combatir la corrupción

## LOS PILARES

Los tres pilares del Marco representan los cimientos de la gobernanza forestal.

**Pilar 1: Marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios** – toman en cuenta sistemas de políticas, leyes, normas y reglamentos a largo plazo en el sector forestal y en otros sectores que afectan a los bosques. Bajo el Pilar 1, el Marco afronta la claridad y coherencia de estos sistemas y su interacción para definir el contexto general de uso, gestión y toma de decisiones relacionadas con los bosques.

**Pilar 2: Procesos de planificación y de toma de decisiones** – toma en cuenta el grado de transparencia, responsabilidad e integración de los procesos e instituciones clave de gestión forestal. Explora, además, las características de estos procesos e instituciones; el funcionamiento de las agencias clave y el espacio que estas ponen a disposición para la participación de los interesados, al igual que la responsabilidad de los que ejercen el poder y de los que toman las decisiones.

**Pilar 3: Implementación, aplicación y conformidad** – examina el grado de implementación de los marcos políticos, jurídicos, institucionales y reglamentarios. Toma en cuenta, además, los niveles de eficacia, eficiencia y equidad de la implementación.

## LOS COMPONENTES

Un componente es un elemento esencial de un pilar.

El Marco tiene cinco componentes bajo los pilares 1 y 3 y tres componentes bajo el Pilar 2.

Los **componentes del Pilar 1** sondan la existencia y calidad de las políticas, leyes y reglamentos forestales; los marcos para la protección de la tenencia y de los derechos sobre las áreas boscosas; y el funcionamiento de los marcos institucionales clave. Examinan los vínculos extra-sectoriales que afectan la gobernanza del sector forestal. Estos componentes toman en cuenta también la congruencia entre las políticas forestales y aquellas más amplias en materia de desarrollo, tales como los incentivos financieros y las políticas económicas, y afrontan la equidad en la redistribución de los recursos y de los beneficios forestales.

Los **componentes del Pilar 2** examinan el grado, características y calidad de la participación de un grupo de interesados en la gobernanza forestal y la capacidad que tienen los diferentes grupos interesados para comprometerse en este proceso. Toman en cuenta también la transparencia de las decisiones y de la asignación de recursos relacionados con el sector forestal y el grado de responsabilidad de los mecanismos y procesos de gobernanza.

Los **componentes del Pilar 3** examinan los aspectos críticos de la administración forestal, la aplicación de las leyes, las medidas que tienen que ver con la corrupción y la administración de la tenencia y de los derechos de propiedad. Un componente principal de este pilar toma en cuenta la cooperación y la coordinación entre las agencias de implementación y aplicación, lo que es vital para una gestión y aplicación eficaces y para promover, en general, una buena gobernanza.

## LOS SUBCOMPONENTES

**Un subcomponente es un elemento identificable de un componente de gobernanza y un aspecto importante de la gobernanza forestal por medio del cual se puede evaluar un componente.**

El Marco ofrece una serie de subcomponentes que con toda probabilidad serán importantes para una amplia gama de usuarios. Los subcomponentes básicos del Marco, listados en la Sección III, ofrecen un menú de inicio para su consideración y uso como punto de partida para la selección de indicadores para medir y evaluar diferentes aspectos de la gobernanza forestal. No es necesario abarcar todos los subcomponentes del listado. Dependiendo de las exigencias y áreas de interés, se puede concentrar en la medición y seguimiento de uno solo o de pocos de los subcomponentes listados; o se puede optar por ampliar o retocar el listado de subcomponentes de forma que responda mejor a los objetivos perseguidos.

## LOS INDICADORES

**Un indicador es un atributo cuantitativo, cualitativo o descriptivo que, medido o seguido periódicamente, podría indicar la dirección del cambio en un subcomponente de gobernanza.**

El Marco no especifica indicadores dado que estos son específicos del contexto de cada país y de sus situaciones particulares. Ofrece, en cambio, una estructura para contextualizar los muchos indicadores de gobernanza ya existentes o en elaboración. De acuerdo con sus objetivos y áreas de interés, y las limitaciones que enfrentan los datos y la disponibilidad de recursos, se espera que los usuarios seleccionen algunos entre los subcomponentes del Marco y desarrollen nuevos indicadores, o adopten/modifiquen los ya existentes según sea necesario o apropiado. Las características deseadas de los indicadores se ilustran en la Sección IV.

### III. LOS SUBCOMPONENTES BÁSICOS DEL MARCO

Los subcomponentes básicos listados bajo cada componente del Marco provienen de la creciente bibliografía en materia de gobernanza y de las iniciativas de indicadores de gobernanza importantes para el sector forestal. Este listado de subcomponentes comprende los aspectos más importantes que se deberían tomar en cuenta durante el seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal.

#### PILLAR 1: MARCOS POLÍTICOS, JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIOS

##### 1.1 POLÍTICAS Y LEYES RELACIONADAS CON LOS BOSQUES

- Existencia y calidad de las políticas, leyes y reglamentos que gobiernan el uso y la gestión forestal.
- Claridad y coherencia de las políticas, leyes y reglamentos que gobiernan el uso y la gestión forestal.
- En qué grado las leyes y reglamentos forestales facilitan la implementación efectiva y eficiente y evitan realizar demasiado trabajo o exigencias innecesarias.
- Consistencia de las leyes forestales con los compromisos y obligaciones internacionales pertinentes.

##### 1.2 MARCO JURÍDICO DE APOYO Y PROTECCIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS, PROPIEDAD Y DERECHOS DE USO DE TIERRAS

- En qué grado el marco jurídico reconoce y protege los derechos de propiedad relacionados con los bosques, incluyendo el derecho al carbón.
- En qué grado el marco jurídico reconoce los derechos consuetudinarios y tradicionales de las poblaciones indígenas, de las comunidades locales y de los usuarios tradicionales de los bosques.
- Consistencia entre derechos formales e informales relacionados con los recursos forestales.
- En qué grado el marco jurídico ofrece medios efectivos para resolver disputas mediante un debido proceso.

##### 1.3 CONCORDANCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO MÁS AMPLIAS CON LAS POLÍTICAS FORESTALES

- Consistencia y coordinación de los programas y estrategias nacionales de desarrollo con las políticas forestales.
- Consistencia y coordinación de las políticas, leyes y reglamentos sectoriales (p.ej., minas, agricultura, transporte, energía) con las políticas, leyes y reglamentos forestales.
- En qué grado las leyes forestales apoyan y permiten medios de vida sostenible de las comunidades que dependen de los bosques.
- Consistencia de los programas de uso de tierras con las metas y prioridades de la política forestal.

- Consistencia de las políticas forestales con las políticas para la mitigación del cambio climático y para la adaptación.
- Existencia de medios, incluyendo mecanismos de coordinación política intersectorial de alto nivel, para armonizar las políticas de desarrollo y forestal.
- En qué grado las políticas de uso de tierras garantizan la igualdad de género.

## 1.4 MARCOS INSTITUCIONALES

- En qué grado los mandatos en materia forestal de las agencias nacionales son claros y de apoyo mutuo.
- En qué grado los mandatos en materia forestal de los gobiernos nacionales y regionales son claros y de apoyo mutuo.
- Adecuación, previsibilidad y estabilidad del presupuesto de las agencias forestales y de los recursos organizacionales.
- Disponibilidad y suficiencia de la información, tecnología, herramientas y recursos organizacionales para cumplir con el mandato de la agencia.

## 1.5 INCENTIVOS FINANCIEROS, INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

- Existencia de disposiciones jurídicas y mecanismos para una redistribución equitativa de los ingresos forestales.
- Equidad en la distribución del acceso a los recursos forestales, a los derechos y a los ingresos.
- Existencia de incentivos económicos y políticas para promover el aumento del valor añadido y la utilización sostenible de la madera y de los productos forestales no madereros.
- Existencia de incentivos para la gestión sostenible de los bosques y de medidas para corregir subsidios inadecuados y distorsiones en los precios de los productos forestales.
- Transparencia y competitividad de los procedimientos, como las subastas para la asignación de los recursos forestales.
- Mecanismos para la internalización de externalidades sociales y ambientales sobre el uso de los recursos forestales, incluyendo el pago por los servicios ambientales derivados de los bosques.
- Existencia y suficiencia de salvaguardias contra riesgos sociales y ambientales derivados de las políticas y actividades que tienen que ver con los bosques.

## PILLAR 2: PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE TOMA DE DECISIONES

### 2.1 PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

- En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones.
- Existencia y eficacia de los procesos que garantizan y facilitan la participación de interesados clave, incluyendo sanciones por los fracasos.



- Transparencia de los procesos y accesibilidad de las orientaciones sobre cómo participar en la planificación forestal, procesos de toma de decisiones y su implementación a todos los niveles.
- En qué grado los procesos participativos garantizan la participación de las mujeres en la toma de decisiones en materia forestal.
- En qué grado se compromete el gobierno, creando espacios y apoyando la participación de la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, en los procesos de gestión forestal y en la toma de decisiones.
- Capacidad de los gobiernos a diferentes niveles para incluir a la sociedad civil y otros interesados forestales en las políticas forestales, en la toma de decisiones y en la implementación.
- Existencia y eficacia de la resolución de conflictos y de los procedimientos conciliatorios.

## 2.2 TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD

- En qué grado el marco jurídico apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales y aplica sanciones a las agencias que no cumplen con la obligación de revelar información.
- Calidad, oportunidad, integridad y accesibilidad de la información forestal disponible para los interesados, incluyendo noticias públicas sobre las acciones pendientes de las agencias forestales.
- Transparencia en la asignación de concesiones, permisos y derechos de uso sobre los productos forestales madereros y no madereros.
- Transparencia en la recolección de ingresos forestales, presupuesto, gastos, contabilidad, redistribución y auditoría.
- Existencia, eficacia e independencia de los mecanismos externos de supervisión gubernamental de las agencias forestales.
- Existencia y amplitud del uso de mecanismos internos de responsabilidad, tales como organismos internos de seguimiento, indicadores de cumplimiento y recompensas y sanciones.
- Transparencia y responsabilidad de las agencias privadas, entidades corporativas, organizaciones empresariales y de la sociedad civil que trabajan en el sector forestal.

## 2.3 CAPACIDAD Y ACCIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

- Presencia de organizaciones de la sociedad civil sólidas e independientes, incluyendo organismos de verificación y seguimiento no gubernamentales y organismos de control.
- Capacidad de la sociedad civil, poblaciones indígenas y pequeñas y medias empresas de participar y comprometerse en la planificación forestal, toma de decisiones e implementación.
- Adopción e implementación de normas ambientales y sociales voluntarias y de salvaguardia por parte de los actores del sector privado, incluyendo los bancos que operan en el sector forestal.

- En qué grado los gobiernos estimulan a las entidades corporativas y empresas de negocios operativas en el sector forestal para que cumplan con los códigos de conducta, normas y salvaguardias recomendados a nivel internacional.

## PILLAR 3: IMPLEMENTACIÓN, APLICACIÓN Y CONFORMIDAD

### 3.1 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES

- Competencia y eficacia del personal de las agencias que trabajan con la administración forestal.
- Calidad y eficacia de los sistemas de gestión de datos e información.
- Competencia, eficacia y transparencia del seguimiento y evaluación y accesibilidad a los resultados.
- En qué grado los resultados del seguimiento y de la evaluación se han incorporado claramente en los planes de la administración forestal.
- Eficacia de la recolección, intercambio y redistribución de impuestos forestales, derechos, precios y rentas.
- En qué grado la administración forestal, en el terreno, cumple con las políticas, leyes y planes adoptados.

### 3.2 APLICACIÓN DE LAS LEYES FORESTALES

- Propiedad y consistencia de la aplicación de sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos forestales.
- Eficacia de la separación entre la autoridad jurisdiccional y los responsables por la aplicación de las leyes forestales.
- Eficacia de las medidas y herramientas para prevenir los crímenes forestales.
- Eficacia de los incentivos para que los funcionarios y las agencias apliquen las leyes forestales, incluyendo la investigación y el proceso correspondiente.
- Capacidad de las agencias de aplicación de la ley para suprimir, detectar y prevenir crímenes y actividades forestales ilegales.
- Alcance, propiedad y eficacia de las agencias que aplican las leyes en el uso de herramientas, instrumentos e información para aplicar las leyes.
- Capacidad y voluntad de las agencias judiciales y de aplicación de la ley para afrontar efectivamente los casos de crímenes en materia forestal.
- En qué grado los tribunales y mediadores son accesibles, justos, honestos e independientes; trabajan de forma oportuna; y producen resultados que se pueden cumplir.

### 3.3 ADMINISTRACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS Y DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

- Amplitud y precisión de la documentación y accesibilidad de la información relacionada con la tenencia y los derechos forestales.
- Existencia y eficacia de la implementación de procesos y mecanismos para resolver

controversias y conflictos en materia de tenencia y derechos.

- Eficacia de los mecanismos de compensación cuando se han extinguido los derechos.
- Propiedad de los mecanismos que garantizan la seguridad de la tenencia de los propietarios de los bosques y de los titulares de derechos.

### 3.4 COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

- Amplitud, idoneidad y propiedad de la coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales y regionales en las actividades forestales.
- Amplitud, idoneidad y propiedad de la coordinación y cooperación dentro y entre las agencias nacionales con mandatos relacionados con el sector forestal.
- Grado de cooperación y coordinación de las agencias nacionales de aplicación de la ley, incluyendo la policía y las aduanas, en la aplicación de las leyes forestales a diferentes niveles y entre las diferentes agencias.
- En qué grado otras agencias gubernamentales (tierra, minerales, agricultura, transporte, comunicaciones, protección ambiental, finanzas, etc.) coordinan y cooperan con las agencias forestales en materias relacionadas con los bosques.
- En qué grado en las actividades forestales se respetan los derechos humanos, laborales, la seguridad, el medio ambiente y otras leyes relevantes.
- Eficacia en la implementación de los compromisos internacionales en materia forestal.
- Eficacia de la cooperación transfronteriza en la gestión de los recursos forestales comunes y en otras actividades internacionales relacionadas con los bosques.
- Eficacia de la cooperación transfronteriza en la aplicación de la ley para combatir el comercio ilegal de productos forestales

### 3.5 MEDIDAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

- Implementación y eficacia de las reglas de adquisición del sector público en materia forestal.
- Existencia, propiedad y eficacia de las normas de conducta para los empleados públicos, nombrados políticos y funcionarios elegidos.
- Participación del sector privado en los esfuerzos para afrontar la corrupción, incluyendo la adopción de códigos de conducta y garantizando la transparencia de los pagos.
- Existencia y eficacia de canales para informar sobre la corrupción y dar debida protección de quienes la denuncian.
- Amplitud y eficacia de las acciones de seguimiento, incluyendo la persecución procesal de todas las partes involucradas en casos de corrupción.
- Implementación de un sistema de seguimiento sobre los controles internos y auditorías internas y externas.
- Eficacia y efectividad de los sistemas de recolección de ingresos forestales, gastos, presupuesto, contabilidad, redistribución y auditorías.

## IV. CARACTERÍSTICAS DESEABLES EN LOS INDICADORES

En el contexto de este Marco, un indicador identifica la información necesaria para describir y/o medir un subcomponente de gobernanza en un momento determinado, analizando también sus cambios en el tiempo. Al compararlo con las condiciones que definen lo que se desea o no para un subcomponente de gobernanza, los indicadores se pueden utilizar para juzgar si y en qué grado la condición indicada y los cambios en el subcomponente se pueden considerar positiva o negativamente.

Los indicadores se pueden especificar en una cantidad de formas diferentes y pueden presentar una variedad de formas según las funciones deseadas. Por ejemplo, pueden designarse para identificar las acciones necesarias para modificar o investigar cambios en aspectos determinados de la gobernanza en un país en un momento determinado; o para comparar aspectos de gobernanza entre países en cualquier período de tiempo. Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Pueden tener objetivos reducidos o amplios, midiendo un aspecto singular o diferentes aspectos de gobernanza a la vez, extrapolarlo una fuente individual de datos o tomándolos de varias fuentes como índice compuesto.

En general los indicadores se definen como medidas o descripciones de aportes, de productos o de resultados:

- los indicadores de aportes miden el recurso empleado y las actividades o intervenciones realizadas para generar resultados de gobernanza;
- los indicadores de productos miden o describen productos tangibles e intangibles y resultados logrados o facilitados por medio de la aplicación de recursos y de la implementación de actividades e intervenciones en la gobernanza;
- los indicadores de resultados miden o describen los resultados finales, o de orden superior derivados individual o colectivamente de los productos de gobernanza.

La selección de los indicadores se puede basar en una serie de consideraciones, entre otras:

- disponibilidad y calidad de los datos/información;
- costos de la recolección de información;
- facilidad de la interpretación y comunicación; y
- capacidad de los usuarios para medir los indicadores seleccionados y para analizar y explicar los resultados al público destinatario.

En la selección, en general, se investigan los posibles indicadores tomando en cuenta algunas características deseadas. Lo ideal es que los indicadores para los subcomponentes seleccionados del Marco tengan características que los vuelvan:

- directamente relevantes y apropiados a nivel del subcomponente que se debe medir;
- sensibles al cambio en los factores clave que afectan el subcomponente;
- factibles de verificación y replicación;

- libres de distorsiones escondidas;
- de elaboración y medición fácil y económica;
- encuadrados de forma que promuevan un debate constructivo y motiven acciones para su mejoramiento.

Es improbable que un indicador reúna todos estos requisitos, de tal forma que será siempre necesario llegar a un compromiso. En efecto, con toda probabilidad será necesario utilizar varios indicadores para capturar todas las características y matices de un subcomponente de gobernanza.

La disponibilidad y calidad de los datos restringen la posibilidad de observación y medición de algunos, y a veces de la mayoría, de los indicadores ideales. En tal caso, se puede optar por emplear solo uno o algunos indicadores del grupo indicado inicialmente que sirvan de medida “sustitutiva” para el subcomponente. Se debería, entonces, seleccionar aquellos indicadores de los cuales se encuentran datos e información con mayor facilidad y que presentan el mayor grado de consistencia y de fiabilidad. Al seleccionar y utilizar solo uno o algunos de los indicadores posibles, se ha decidido poner en evidencia un aspecto dado del subcomponente de gobernanza. Los indicadores que no se observan directamente podrían medirse indirectamente utilizando parámetros estrechamente correlacionados que pueden ser observables y medibles utilizando la medida sustitutiva.

Los indicadores, idealmente, deberían basarse en información objetiva. Sin embargo, debido a la escasez de datos necesarios y a la naturaleza misma de los aspectos de la gobernanza, la mayoría de los indicadores de gobernanza se basan en percepciones y opiniones subjetivas. A pesar de la intención de objetividad, la medición de los indicadores y la evaluación de la gobernanza basadas en estas medidas inevitablemente tendrán algunos rasgos de subjetividad.

Siempre se tiende a seleccionar los indicadores basándose en los datos cuantitativos prontamente disponibles, incluso si la disponibilidad de datos de indicadores relativamente insuficiente se puede afrontar solamente un aspecto de un subcomponente. En estos casos es mejor medir el componente de forma más directa, utilizando una medida basada en una opinión bien elaborada y calibrada, por ejemplo una escala de 4 puntos. Un indicador basado en información cualitativa subjetiva, que afronta directamente un subcomponente, es mejor que un indicador cuantitativo que lo afronta escasamente. En última instancia, la selección de los indicadores para la medición de la gobernanza forestal, la evaluación y el seguimiento y la forma en que estos se medirán y evaluarán deberían estar orientados por los objetivos y el público destinatario.

Con una metodología sólida, las medidas cuantitativas basadas en la percepción pueden ofrecer buenos indicadores de la realidad, encontrando el consenso de la gente desde diferentes perspectivas. La credibilidad y confiabilidad de los indicadores basados en la percepción dependen en gran parte de cuáles opiniones se han representado y de la transparencia e inclusividad del proceso de definición y de medida de los indicadores. El recurso a amplias consultas y procesos entre los múltiples interesados puede consolidar considerablemente la credibilidad, facilitar el interés expresado en los resultados y reafirmar el apoyo a las acciones de seguimiento.

## V. CÓMO SE UTILIZA EL MARCO

El Marco es una estructura básica donde se pueden agregar dimensiones, niveles de matices y profundidad de detalles que respondan a las exigencias de los diferentes usuarios. Se puede utilizar total o parcialmente, dependiendo de los objetivos y del público destinatario. Se puede también simplificar concentrándose solamente en algunos pilares y componentes. El uso del Marco dependerá del objetivo final, es decir, de la selección entre diagnóstico o seguimiento de la gobernanza.

La diagnosis es un análisis realizado para conocer mejor un sistema de gobernanza. Identifica las características del sistema, sus esquemas generales y los aspectos que probablemente son significativos y que necesitan atención, seguimiento e intervenciones. Para fines de análisis diagnóstico, los usuarios del Marco deben abordar una amplia gama de aspectos de la gobernanza para captar el contexto y los factores clave relacionados con sus aspectos o áreas de interés. De tal forma que utilizar el Marco para diagnosis significa seleccionar, del listado, un grupo más amplio de subcomponentes que cuando se utiliza para acciones de seguimiento.

El seguimiento se concentra en aspectos específicos de la gobernanza previamente identificados y que necesitan atención, medición y evaluación en un período de tiempo determinado. Al utilizar el Marco para fines de seguimiento probablemente se buscarán detalles pormenorizados de un aspecto de gobernanza o de un aspecto de interés. Esto significa concentrarse en un grupo más reducido de subcomponentes que el utilizado para fines diagnósticos, seleccionando los que se relacionan más con los aspectos o características propuestos para su seguimiento.

Al utilizar el Marco, para cada pilar y componente, se deben seleccionar los subcomponentes pertinentes con el objetivo perseguido. Si ninguno de los componentes abarca el aspecto o característica de gobernanza que se desea analizar, se deberán crear subcomponentes adicionales.

De la misma forma, si los componentes del Marco no cubren adecuadamente los aspectos o características de interés, se pueden agregar componentes adicionales bajo el o los pilares relevantes. De esta forma, el usuario puede especificar los subcomponentes pertinentes de gobernanza, bajo los componentes agregados, con los aspectos o características que se desean analizar.

Los usuarios no tienen que incluir en el listado todos los subcomponentes aplicables o relevantes. Si están limitados por los recursos disponibles pueden seleccionar solamente uno o pocos subcomponentes para la medición o el seguimiento. Si no logra trabajar con más de tres subcomponentes, podría seleccionar uno de cada pilar para dar mayor cobertura a la condición y calidad del aspecto de gobernanza bajo estudio. El usuario debe priorizar y seleccionar el/los subcomponentes relevantes a utilizar.

Lo ideal, en un país, sería utilizar un proceso entre múltiples interesados para establecer prioridades y seleccionar los componentes de gobernanza para medir y darles seguimiento. De esta forma se tomarían en cuenta las prioridades, exigencias y preocupaciones de todos estos actores. Se pueden realizar foros entre los múltiples interesados en materia de gobernanza forestal o aprovechar los foros existentes, por ejemplo los establecidos en el contexto de los programas forestales nacionales.

Para cada subcomponente seleccionado, los usuarios deben definir indicadores apropiados para el objetivo previsto tomando en cuenta los recursos disponibles, las consideraciones conceptuales, y otras consideraciones prácticas. En el Anexo I se ilustran las formas posibles para formular y medir los indicadores de un subcomponente.

Los procesos y foros integrados por múltiples partes interesadas pueden contribuir en la especificación y selección de los indicadores apropiados. La verificación, triangulación y revisión minuciosa puede consolidar la precisión, factibilidad y credibilidad de los indicadores y medidas seleccionadas, al igual que la evaluación de la gobernanza basada en estas medidas. Las consultas con los interesados pueden contribuir en este objetivo.

Dado que los indicadores contienen medidas y evaluaciones comprobadas y verificables por diferentes interesados, en el contexto de los foros y debates multilaterales, pueden contribuir a reducir la subjetividad y la parcialidad. Los interesados podrían no estar de acuerdo necesariamente con los resultados medidos o con su interpretación o evaluación. Sin embargo, las áreas y el grado de desacuerdo entre los interesados pueden, por sí mismos, ofrecer elementos valiosos e ilustrar aspectos que requieren de mayor atención. El diálogo y los debates informados generados por los resultados de la evaluación de un indicador son más importantes que los resultados del proceso de medición. Estos diálogos entre los interesados y entre estos y los gobiernos, a diferentes niveles, son oportunidades para crear consenso sobre las acciones apropiadas a tomar y los aspectos que investigar para garantizar el seguimiento de estos aspectos y una mejor gobernanza forestal en el tiempo.

Al utilizar el Marco para comparaciones pormenorizadas de gobernanza entre países, los usuarios necesitan garantizar la consistencia de las definiciones y protocolos para la medición a nivel de subcomponentes y de indicadores.

# ANEXO I

## ILUSTRACIÓN: CÓMO FORMULAR Y MEDIR LOS INDICADORES DE UN SUBCOMPONENTE

Ejemplo del subcomponente “Propiedad de la capacidad y eficacia del personal de las agencias que trabajan con la administración forestal”, del Componente 3.1.

Existen varios métodos para definir y medir la propiedad de la capacidad del personal y la eficacia de las agencias que trabajan con la administración forestal. De la misma forma, hay también varias formas para definir estos indicadores. Los siguientes ejemplos de indicadores individuales se miden en una escala de 4 puntos y sus resultados se pueden combinar para determinar la eficacia de la agencia.

Se puede definir como agencias eficaces aquellas que producen o han sido designadas para producir, un resultado deseado. Para la administración forestal, en la mayoría de los países, el resultado deseado es la gestión forestal sostenible. Por lo tanto, la eficacia de las agencias que trabajan con la administración forestal depende, ampliamente, de la capacidad relativa del personal de estas agencias para resolver los aspectos requeridos. Para que estas agencias sean eficaces es necesario que cuenten con personal suficiente y capaz, con una mezcla de habilidades y conocimientos, motivado y deseoso de actuar y que cuente con los incentivos y recursos necesarios para cumplir con su cometido.

### COMPETENCIA Y HABILIDAD DEL PERSONAL

La capacidad del personal de una agencia para responder a sus demandas, depende tanto de su número como de la competencia y habilidad que aportan al trabajo. Una agencia necesita al menos el mínimo necesario de competencia y habilidad y una cantidad suficiente de personal con la capacidad apropiada relacionada con el nivel de responsabilidad medido, por ejemplo, en términos de tamaño de su área o territorio, o del volumen de su producción.

El siguiente indicador de la competencia y habilidad disponible en el personal de una agencia se puede utilizar y medir con ayuda de una escala de 4 puntos.

- Cantidad de personal por unidad (área, volumen, etc.) con competencia y habilidad adecuada bajo la dirección y administración de la agencia:
  - 0 – la agencia no cuenta con la competencia y habilidad requerida;
  - 1 – la cantidad de personal competente por unidad bajo la administración de la agencia es menor que la cantidad mínima requerida;
  - 2 – la cantidad de personal competente por unidad bajo la administración de la agencia corresponde a la cantidad mínima requerida;
  - 3 – la cantidad de personal competente por unidad bajo la administración de la agencia



es mayor que la cantidad mínima requerida.

Se puede calcular la cantidad mínima de competencia y habilidad requerida, al igual que la cantidad de personal necesaria por unidad dirigida o administrada por la agencia, por medio de cálculos proveídos por colaboradores bien informados. Entre estos se podrían incluir los administradores actuales y anteriores de la agencia, analistas, investigadores, abogados, inversionistas o activistas que conocen las características operacionales y el funcionamiento de la agencia. Basándose en estas opiniones informadas, se puede establecer, como marco de referencia, una gama de cálculos para medir el conjunto mínimo de competencia y habilidad de personal requerido por unidad.

## MOTIVACIÓN, INCENTIVO Y CONDUCTA PROFESIONAL

Para convertir la competencia y habilidad del personal de una agencia en acciones efectivas, el personal debe tener la motivación y voluntad de asumir sus responsabilidades y de cumplir con las funciones asignadas de acuerdo a las normas de conducta profesional. La motivación y voluntad de acción del personal no se puede observar directamente; está relacionada más bien con los incentivos y recompensas ofrecidas en la agencia por un buen rendimiento. El aspecto relativamente atractivo del paquete de incentivos de la agencia y de las perspectivas de promoción y crecimiento profesional puede motivar al personal y servir como estímulo para un buen rendimiento. Las normas de conducta profesional establecen pautas y expectativas sobre el comportamiento del personal durante el ejercicio de sus funciones. El grado de cumplimiento con estas pautas ofrece también indicaciones de la calidad del rendimiento del personal y de la gestión efectiva de la agencia.

Los siguientes indicadores pueden utilizarse como medidores directos de la motivación del personal, de los incentivos y de la conducta profesional. Se pueden calcular utilizando una escala de 4 puntos.

- Salario y beneficios del personal relacionados con los de organizaciones similares:
  - 0 – el sistema de salarios y beneficios en la agencia es mucho menor (más del 20 % menor) que el de las organizaciones similares
  - 1 – salary and benefit package in the agency is somewhat lower (up to 20% less) than the package in comparable organizations
  - 2 – el sistema de salarios y beneficios en la agencia es algo menor (hasta el 20 %) que el de las organizaciones similares
  - 3 – el sistema de salarios y beneficios en la agencia es mucho mayor (más del 20 %) que el de las organizaciones similares
- Uso de premios y promociones basadas en el rendimiento:
  - 0 – la agencia no dispone de un sistema de premios y promociones basado en el rendimiento
  - 1 – el rendimiento del personal se utiliza, a veces, como base para premios y promociones
  - 2 – el rendimiento del personal se utiliza, a menudo, como base para premios y promociones
  - 3 – el rendimiento del personal se utiliza, siempre, como base para premios y promociones

- Oportunidades para el desarrollo profesional:
  - 0 – la agencia no ofrece oportunidades para el desarrollo profesional
  - 1 – la agencia ofrece algunas oportunidades para el desarrollo profesional, sin embargo los criterios de acceso son poco claros y completamente arbitrarios
  - 2 – la agencia ofrece algunas oportunidades para el desarrollo profesional y los criterios para su aplicación son claros pero no se aplican coherentemente
  - 3 – la agencia ofrece amplias oportunidades para el desarrollo profesional del personal que trabaja bien o que demuestra buenos potenciales de rendimiento y los criterios para el acceso son claros y se aplican coherentemente
  
- Aplicación de códigos de conducta profesional entre el personal de la agencia:
  - 0 – la agencia no posee códigos de conducta profesional para su personal
  - 1 – la agencia posee un código de conducta profesional para su personal, pero no se aplica
  - 2 – la agencia posee un código de conducta profesional para su personal, sin embargo su aplicación es débil o selectiva
  - 3 – la agencia posee un código de conducta profesional para su personal que se aplica sólida y uniformemente

Los datos de estos indicadores se pueden obtener y triangular de la oficina de recursos humanos de la agencia; de los informadores clave, incluyendo los directores y el personal de la agencia; y de los documentos publicados y registros públicos, incluyendo el informe anual de la agencia.

Una puntuación global de la agencia para los indicadores en el grupo de motivación, incentivo y conducta profesional puede servir como amplio indicador del grado de motivación del personal, al igual que de incentivo para cumplir bien con sus labores y acatar las normas de comportamiento profesional. Las agencias que resultan con una puntuación alta en cada indicador de este conjunto, y tienen relativamente puntuaciones totales altas, con toda probabilidad son más eficaces que aquellas con puntuaciones menores. Con toda probabilidad, serán mayores también los niveles y la calidad del rendimiento del personal en estas agencias.

En este ejemplo, una puntuación total de 0–4 para este grupo señalaría bajos niveles de motivación y de incentivo en el personal. Una puntuación total 5–8 indicaría niveles moderados de motivación e incentivo. Una puntuación total de 9 o mayor sugeriría altos niveles de motivación e incentivo en el personal.

## INFORMACIÓN, HERRAMIENTAS/TECNOLOGÍA Y RECURSOS FINANCIEROS

Se necesita información oportuna, herramientas y tecnología apropiadas, al igual que recursos financieros adecuados para las operaciones, para permitir y apoyar las decisiones y acciones del personal de la agencia. Se pueden utilizar los siguientes indicadores para medir en qué grado están disponibles estos recursos para garantizar que el personal cumpla eficazmente con sus tareas y funciones.

- Disponibilidad de información oportuna y de herramientas y tecnología apropiadas:
  - 0 – no se dispone de información oportuna ni de herramientas ni tecnología apropiadas
  - 1 – raras veces se dispone de información oportuna y de herramientas y tecnología apropiadas
  - 2 – con frecuencia se dispone de información oportuna y de herramientas y tecnología apropiadas
  - 3 – se dispone siempre de información oportuna y de herramientas y tecnología apropiadas
- Presupuesto de la agencia comparado con el nivel de recursos financieros necesarios para operaciones efectivas:
  - 0 – el presupuesto de la agencia es extremadamente inadecuado
  - 1 – el presupuesto de la agencia es menos que adecuado
  - 2 – el presupuesto de la agencia es apenas adecuado
  - 3 – el presupuesto de la agencia es más que adecuado

Los datos básicos para calibrar estos indicadores pueden buscarse en los registros internos y públicos de la agencia. Se puede incluir información y registros sobre el contenido y frecuencia de actualización de la base de datos; inventarios o documentación de compras; actualización y depreciación del equipo, herramientas, programas informáticos, etc.; y de los informes presupuestarios y financieros.

Si no se dispone de datos detallados o de acceso a registros disponibles, se pueden medir cada uno de los indicadores entrevistando directores clave, personal informado, analistas y organismos de control de la agencia (investigadores, activistas, inversionistas, reguladores). Para esto se deben utilizar escalas definidas previamente, por ejemplo las de 4 puntos ilustradas anteriormente, como base para las evaluaciones. En una agencia, el nivel de exigencias de recursos financieros se puede calcular y triangular por medio de encuestas a sus dirigentes, funcionarios encargados del presupuesto y analistas financieros.

En este ejemplo, una puntuación combinada de menos de 3 sugeriría deficiencias en los recursos que limitan la capacidad del personal de cumplir con sus funciones y con su programa de trabajo. Inevitablemente, estas deficiencias son límites que se reflejan en la eficacia de la agencia. Una puntuación combinada de 3–4 indicaría que los recursos son apropiados y adecuados para las exigencias actuales de la agencia. Una puntuación combinada de 5 o más, indicaría la disponibilidad de suficientes recursos para garantizar que el personal implemente su plan de trabajo y cumpla con sus tareas y funciones. Sugeriría también la posibilidad de implementar procesos de experimentación e innovación más allá de las exigencias actuales de la agencia y del programa inmediato de trabajo.

## PROPIEDAD DE LA CAPACIDAD DEL PERSONAL

Un indicador acerca de la propiedad de la capacidad del personal de una agencia para la realización de acciones eficaces relacionadas con las exigencias propuestas, se puede calcular como la suma, o suma global, de los resultados alcanzados en cada uno de los tres indicadores antes mencionados.

La capacidad del personal de ejercer acciones eficaces es un factor importante en la eficacia general

de la agencia y se puede utilizar como indicador parcial de su eficacia. A continuación se ofrecen ejemplos de otros indicadores posibles.

## EFICACIA DE LA AGENCIA

La eficacia de una agencia reside en el rendimiento de las funciones de su mandato y en la implementación exitosa de su plan de trabajo. El grado con el cual una agencia implementa exitosamente sus actividades planificadas y responde a sus objetivos de trabajo podría servir como otro indicador de la eficacia.

Sin embargo, realizar el trabajo no es suficiente para que una agencia sea sólidamente eficaz. Su programa de trabajo y sus actividades deberían desembocar en el cumplimiento de sus objetivos y contribuir a lograr los resultados finales. En este ejemplo, se supone que el resultado final deseado es la gestión sostenible de los bosques. Determinar el grado de eficacia de la agencia en este aspecto, significa analizar los resultados de la agencia y su impacto, lo que requerirá una serie detallada de datos y de información.

En muchos casos, sin embargo, no se cuenta con los datos y la información necesarios para el análisis de los resultados y del impacto, o se requieren gastos y esfuerzos enormes para recolectarlos. Por lo tanto, en vez de indicadores de la eficacia basados en el resultado/impacto, se pueden utilizar indicadores aproximativos para medir indirectamente la eficacia aproximada de una agencia. La evaluación de la eficacia de una agencia desde la perspectiva de los informantes clave (personales de la agencia, observadores, asociados, partes interesadas y clientes) podría considerarse como un posible indicador indirecto.

Por ejemplo, la eficacia de una agencia se puede deducir de la evaluación de los informantes sobre el grado en que el programa de trabajo y las actividades deseadas están en línea con el mandato de la agencia; y en qué grado el programa de trabajo y las actividades de la agencia, en última instancia, contribuyen a la gestión sostenible de los bosques. Al ponderar estos indicadores, los informantes clave tendrán que especificar, de forma funcional, los "resultados deseados" de una agencia, al igual que los conceptos de "cumplir con los resultados deseados" y "contribuir a la gestión sostenible de los bosques".

Los indicadores propuestos para la eficacia de una agencia se pueden medir de la siguiente forma:

- En qué grado se ha implementado el programa de trabajo de la agencia:
  - 0 – se ha implementado menos del 30 % del programa de trabajo de la agencia
  - 1 – se ha implementado entre el 30 % y el 60 % del programa de trabajo de la agencia
  - 2 – se ha implementado entre el 60 % y el 80 % del programa de trabajo de la agencia
  - 3 – se ha implementado más del 80 % del programa de trabajo de la agencia
- En qué grado el programa de trabajo y las actividades de la agencia están logrando los resultados deseados:

- 0 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia no están logrando los resultados deseados
  - 1 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia están logrando poco de los resultados deseados
  - 2 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia están logrando un buen porcentaje de los resultados deseados
  - 3 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia están logrando la mayoría de los resultados deseados
- En qué grado el programa de trabajo y las actividades de la agencia contribuyen a la gestión sostenible de los bosques:
    - 0 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia no contribuyen a la gestión sostenible de los bosques
    - 1 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia contribuyen poco a la gestión sostenible de los bosques
    - 2 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia contribuyen significativamente a la gestión sostenible de los bosques
    - 3 – el programa de trabajo y las actividades de la agencia contribuyen enormemente a la gestión sostenible de los bosques

A partir de estos indicadores individuales se puede construir un indicador general para la eficacia de una agencia. Por ejemplo una suma ponderada o no ponderada de las puntuaciones de estos indicadores, junto con la puntuación por propiedad de la capacidad del personal, puede ser la base para un indicador compuesto de la eficacia integral de la agencia.

A partir de estos indicadores se puede construir también un indicador compuesto tomando en cuenta las interacciones entre dos o más indicadores. Por ejemplo, se puede medir la eficacia general de una agencia multiplicando las puntuaciones del indicador por el grado de implementación del programa de trabajo, por la puntuación del indicador por la eficacia percibida del programa de trabajo. En este ejemplo, el indicador de eficacia general resultante podría medirse e interpretarse de la siguiente manera:

<i>Puntuación</i>	<i>Interpretación</i>
Menos de 3	La agencia no es eficaz
3–4	La agencia es algo eficaz
Mayor que 4	La agencia es muy eficaz

## MECANISMOS PARA MEDIR LOS INDICADORES

Se puede utilizar una variedad de mecanismos para producir medidas o puntuaciones para indicadores como los anteriormente propuestos. La puntuación de un indicador, para una agencia, se puede obtener, por ejemplo, con encuestas o entrevistas a informantes clave tal y como se ha identificado anteriormente. La puntuación de una agencia para un indicador determinado se puede calcular como el promedio ponderado o no ponderado de todas las puntuaciones dadas por cada uno de los

informantes clave y de los encuestados. Las puntuaciones del indicador por cada agencia se pueden también obtener por medio de grupos especializados de informantes clave que podrían, como grupo, asignar puntuaciones basadas en el consenso, voto mayoritario, promedio, etc.

## COMPARACIONES ENTRE AGENCIAS, TOTALIZACIÓN E INFORME DE LOS RESULTADOS

Las puntuaciones de los indicadores de diferentes agencias se pueden comparar, seleccionando y categorizando estas agencias de acuerdo con las ponderaciones de sus indicadores.

Los indicadores generales de propiedad de la capacidad del personal y de la eficacia de las agencias que tienen que ver con la administración forestal, como grupo, se pueden calcular utilizando el promedio (ponderado o no ponderado) de todas las agencias del grupo. Las agencias mayores, más influyentes o más prominentes del grupo pueden tener un mayor peso en este cálculo. La puntuación de los indicadores y los resultados de la comparación y conglomeración entre las agencias comprometidas con la administración forestal se puede resumir y presentar en forma de tablas. Para facilitar la interpretación y la comunicación a diferentes públicos, se puede codificar las puntuaciones en colores, utilizando, por ejemplo los colores de los semáforos para resaltar las áreas que necesitan acciones de atención y seguimiento.

# MARCO PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL



## ANEXO II

### GLOSARIO

**Administración:** gestión de los asuntos sobre la base de un mandato o de una asignación oficial.

**Adquisición:** se refiere tanto a la compra como a la venta de bienes y servicios, incluyendo la compra-venta de derechos relacionados con los bosques.

**Componente:** elemento esencial de un pilar.

**Diagnosis:** examen para identificar o determinar la naturaleza y las características de un sistema o de un aspecto de un sistema determinado.

**Eficacia:** obtención de resultados que satisfacen las necesidades; alcance de los resultados deseados.

**Eficiencia:** uso máximo de los recursos humanos, financieros y de cualquier otra índole sin derroche ni tardanzas innecesarias.

**Equidad:** igual oportunidad para que todos los miembros de una sociedad mejoren o mantengan su bienestar, incluyendo la aplicación imparcial de las normas.

**Evaluación:** valoración basada en una evaluación analítica pormenorizada.

**Externalidades:** consecuencia de una acción que afecta a los demás y por la cual el actor no es recompensado ni penalizado a través de los mercados.

**Indicador:** un rasgo cuantitativo, cualitativo o descriptivo que, durante el proceso de medición o de seguimiento, podría indicar la dirección del cambio en un subcomponente de gobernanza.

**Grupos interesados:** personas o agrupaciones directa o indirectamente afectados por, o interesados en un recurso determinado en el cual tienen participación.

**Instituciones:** Costumbres, comportamientos conductuales y normas que definen el acceso, los derechos y las obligaciones, la distribución de los beneficios y la toma de decisiones en materia forestal.

**Gestión adaptativa:** proceso sistemático para mejorar continuamente las políticas y prácticas de gestión, aprendiendo de los resultados de las políticas y prácticas utilizadas anteriormente.

**Participación:** intervención en el proceso de toma de decisiones, por parte de los ciudadanos y de las partes interesadas, tanto directamente como por medio de intermediarios legales que representan sus intereses.

**Pilar:** principio de una buena gobernanza forestal.

**Responsabilidad:** responsabilidad de los actores políticos para con todos los miembros de la sociedad por sus acciones y decisiones.

**Sociedad civil:** grupos que se desempeñan voluntariamente en su capacidad de ciudadanos para cumplir con metas y programas comunes. Se incluyen entre estos las organizaciones formalmente registradas y no, además de los grupos poco organizados o dirigidos por una causa específica.



**Sector privado:** aglomerado de entes con fines de lucro que no pertenecen al gobierno y que no están administrados por éste.

**Seguimiento:** investigación o escrutinio sistemático con el objetivo de recolectar datos o información específicos.

**Subcomponente:** elemento identificable de un componente de gobernanza y aspecto importante de la gobernanza forestal por medio del cual se puede evaluar un componente.

**Tenencia:** acuerdo(s) establecidos por personas o grupos, reconocidos por estatutos legales y/o prácticas consuetudinarias, sobre los derechos y deberes de propiedad, posesión, acceso y/o uso de una unidad de tierra determinada o del recurso que está en ella.

**Transparencia:** claridad y flujo libre de información que permite el acceso, comprensión y el proceso de seguimiento de las instituciones y de la información por parte de todos los miembros de la sociedad.

Para más información, por favor contactar a:

Eva Müller  
Oficial principal  
División de Economía, Políticas y Productos Forestales (FOE)  
Departamento Forestal  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Roma, Italia  
[Eva.Muller@fao.org](mailto:Eva.Muller@fao.org)

Nalin Kishor  
Economista superior de recursos naturales  
Equipo forestal SDN  
Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington DC 20433, EE.UU.  
Tel.: (+1) 202-473-8672  
[nkishor@worldbank.org](mailto:nkishor@worldbank.org)

## MARCO PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA GOBERNANZA FORESTAL

Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Roma, Italia  
<http://www.fao.org/forestry/es/>

Programa sobre los bosques (PROFOR)  
1818 H Street NW  
Washington D.C. 20433  
Estados Unidos de América  
<http://www.profor.info>



12227S/1/09.11