

Modelos de participación en los foros multiactor

Resultados de una revisión de síntesis realista

Juan Pablo Sarmiento Barletti y Anne M. Larson

Mensajes clave

- Los foros multiactor (FMA) están recibiendo amplia atención debido a la urgencia cada vez mayor de abordar el cambio climático y transformar las trayectorias de desarrollo.
- Las revisiones sistemáticas de la literatura simplifican demasiado los entornos sociales complejos al ignorar el contexto y el proceso, ambos factores clave para el éxito de los FMA. El método de Revisión de Síntesis Realista (*Realist Synthesis Review*, RSR) aborda este descuido y explica por qué las iniciativas tienen éxito o fracasan.
- El método RSR condujo a la identificación de cuatro modelos utilizados para fomentar el uso sostenible de la tierra por medio de los FMA: sostenibilidad, medios de subsistencia, participación y procesos multinivel.
- Los resultados revelan la necesidad de pasar de considerar el contexto como un obstáculo que debe superarse para lograr iniciativas más exitosas, a pensar en cómo diseñar iniciativas que respondan al contexto.

Introducción

Este Infobrief presenta algunas de las lecciones aprendidas a partir de una Revisión de Síntesis Realista (*Realist Synthesis Review*, RSR) de la literatura académica sobre foros multiactor (FMA) establecidos para abordar desafíos relacionados con el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra (Sarmiento Barletti *et al.* 2020). Los FMA están diseñados expresamente como procesos interactivos que reúnen a una gran variedad de actores para que participen en diálogos, toma y/o implementación de decisiones, con el fin de abordar un problema común o lograr un objetivo común. Estas plataformas participativas han recibido una renovada atención por parte de los responsables de la formulación de políticas, así como de los profesionales del desarrollo y la conservación, debido a la urgencia de abordar el cambio climático y pasar a un desarrollo bajo en emisiones. Este Infobrief tiene como objetivo informar a quienes se encuentran diseñando e implementando FMA, así como a los donantes y las organizaciones que los financian. Dado que los enfoques participativos en los proyectos de conservación y desarrollo no son nuevos, hay mucho que aprender de las experiencias pasadas.

Siguiendo el método RSR (véanse Nilsson *et al.* 2016; McLain *et al.* 2017), el estudio consideró inicialmente 984 artículos y examinó de qué manera el contexto afecta los resultados de los FMA (véase Sarmiento Barletti *et al.* 2018 sobre el protocolo de investigación). La revisión se centró en aquellos foros subnacionales que incluían al menos un participante gubernamental y uno no

gubernamental. Existe un amplio consenso con respecto a que “el contexto es importante” en las iniciativas de conservación y desarrollo, y su importancia central es reconocida en todas las disciplinas, sectores y niveles (Weyrauch *et al.* 2016). A pesar de ello, es necesario mejorar nuestro entendimiento sobre por qué es importante y cuál es la mejor manera de involucrarnos con esto para el diseño e implementación de iniciativas más exitosas.

Este Infobrief se centra en dos aspectos de la revisión: el uso del método RSR y las lecciones aprendidas en términos del contexto. Un Infobrief complementario presenta los resultados en términos de la participación de los actores (Larson y Sarmiento Barletti 2020).

¿Estamos aprendiendo o solo reformulando?

El renovado interés en los FMA refleja una toma de conciencia respecto a que no se pueden abordar los problemas ambientales sin la participación efectiva de los actores que determinan el uso de la tierra en la práctica (Sarmiento Barletti y Larson 2019). No obstante, también exige reflexión entre quienes promueven y financian los FMA, a fin de aprender las lecciones extraídas de décadas de investigación e implementación del desarrollo participativo. La pregunta central en este debate ha sido si los procesos participativos pueden transformar las relaciones desiguales de poder entre los actores. Estas relaciones desiguales

son inherentes a la conservación y el desarrollo. Aunque existe mucho optimismo sobre cómo los FMA pueden abordar la desigualdad para producir resultados que sean tanto equitativos como efectivos (Faysee 2006; Hemmati 2002), hay quienes afirman que la participación convencional no logra esto, e incluso podría reforzar las estructuras de desigualdad entre los participantes de los FMA (Cooke y Kothari 2001; Larson *et al.* 2018).

Muchas iniciativas aún están basadas en teorías y prácticas de desarrollo que describen el contexto como un impedimento para que las partes con mayor pobreza económica del mundo logren progresar de manera efectiva y eficiente (Ferguson 1990; Escobar 1995). Con frecuencia, los contextos locales han sido considerados como algo que debe ignorarse o superarse, y no como procesos sociales y políticos que deben ser mejor entendidos para el logro de iniciativas más resilientes y equitativas. Como reconoció recientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “el desarrollo ha tendido a centrarse únicamente en la asistencia técnica, en lugar de en el entorno propicio o desfavorable de un país o sector, o de todos los sectores. Como resultado de ello, muchos programas de desarrollo técnicamente sólidos no lograron alcanzar sus resultados previstos” (UNDP 2012, vi). Para abordar las relaciones de poder, se requiere de una comprensión clara de los factores socioculturales, económicos y políticos (entre otros) que estructuran las relaciones de poder en un espacio específico.

A pesar de lo anterior, aún se considera “poderoso” al potencial transformador de la colaboración para la resolución de problemas. Y aunque sería loable lograr una transición hacia un modelo multiactor sustancial, muchas iniciativas participativas pasadas han sido, al menos en parte, “ejercicios de marcado de casillas” para satisfacer exigencias legales o de los donantes. Otras legitimaron decisiones que ya habían sido tomadas, y otras más se extraviaron en los contextos en los que fueron implementadas. Reconociendo que el “contexto es importante” en las iniciativas de conservación y desarrollo, buscamos comprender de qué manera este afecta a los FMA, a fin de extraer lecciones para aumentar la resiliencia de los foros frente al contexto.

Método: ¿Qué es una Revisión de Síntesis Realista?

Inicialmente, planeamos realizar una revisión sistemática de la literatura académica siguiendo el método aplicado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en áreas relacionadas con el uso de la tierra, los bosques y el desarrollo¹. Las revisiones sistemáticas han cobrado protagonismo como productos basados en evidencia empírica para orientar la formulación de políticas. El método consiste en una búsqueda y un análisis sistemáticos centrados en una respuesta de tipo “sí/no” a una pregunta de investigación. Este modelo, desarrollado originalmente para las ciencias médicas, se introdujo más adelante en las ciencias naturales y más recientemente se expandió a los estudios sobre desarrollo.

No obstante, las revisiones sistemáticas tienden a producir como resultado explicaciones sobre si las iniciativas funcionan o no, y pasan por alto el “porqué” que el contexto ayuda a proporcionar (Boaz *et al.* 2002; Hagen-Zanker *et al.* 2012). Esta es una deficiencia importante si se considera la importancia del contexto en las iniciativas de conservación y desarrollo antes mencionadas. En el complejo campo de las ciencias sociales, las preguntas y respuestas del tipo “sí/no” no son las más esclarecedoras. Dado que nos interesaba comprender de qué manera el contexto afecta a los FMA y, por lo tanto, cómo diseñar e implementar iniciativas sensibles al contexto, se seleccionó el método RSR.

Las RSR permiten un análisis sistemático y comparativo de cómo los diferentes contextos afectan el resultado de una iniciativa, y ayudan a entender cómo se da la transición de la teoría (el diseño) a la práctica (Pawson 2013). Las RSR también consisten en una sola pregunta de investigación y una búsqueda sistemática, pero ponen énfasis en la comprensión del “porqué”. Esto se logra mediante una sistematización de las teorías (cómo debería funcionar una iniciativa) y los mecanismos (cómo intenta cambiar las cosas) del programa, seguida de una investigación complementaria para comprender cómo el contexto de cada estudio de caso afectó dichos mecanismos. Siguiendo el método RSR, luego se agrupan los casos por teoría y mecanismo de programa y se explican los factores contextuales clave que tienen más probabilidades de tener un impacto en cada teoría de programa (Pawson y Tilley 1997)².

Inevitablemente, por fines analíticos, la revisión simplificó interacciones complejas y desordenadas. Para abordar la complejidad, se tomaron dos decisiones. Primero, en lugar de utilizar una lista preexistente de factores contextuales, estos se extrajeron de la evidencia empírica disponible para los casos. Los casos que tenían datos sobre el contexto fueron priorizados en la selección (tabla 1), y los factores contextuales derivados del análisis se sintetizaron en 18 factores (tabla 2). Estos se basan en la evidencia proporcionada con mayor frecuencia, por lo que algunos factores obvios, como los biofísicos, están ausentes. En segundo lugar, para evitar una simplificación excesiva, los casos no se redujeron a una sola teoría de programa, sino a las dos más relevantes.

Hallazgos: modelos de participación en FMA

La revisión identificó cuatro teorías de programa, cada una con sus propias prioridades, mecanismos y resultados previstos. Las teorías de programa representan diferentes modelos, cada uno con sus propias prioridades y supuestos, para fomentar el uso sostenible de la tierra mediante enfoques participativos. El rol previsto del FMA varía en cada modelo, pero todos apuntan a obtener “aceptación” local utilizando diferentes mecanismos

2 Véase el protocolo de investigación (Sarmiento Barletti *et al.* 2018) para una explicación detallada sobre el procedimiento, incluido el proceso de selección de los 19 estudios de casos a partir de los 984 artículos originales.

1 <https://www.cifor.org/keyword/systematic-reviews/>

Tabla 1. Estudios de caso (resumen general)

Caso	Título abreviado	Referencia	Modelo(s)	Iniciador	Actores participantes
1 Gestión forestal conjunta en Gadabanikilo, India	1/Gadabanikilo GFC	Nayak y Berkes 2008	Sostenibilidad y medios de subsistencia (desarrollo)	Gobierno	Comunidad, gobierno
2 Gestión forestal conjunta en Uttaranchal, India	2/Uttaranchal GFC	Mohanty 2004	Sostenibilidad y medios de subsistencia (desarrollo)	Gobierno	Comunidad, gobierno
3 Gestión conjunta de la planificación forestal en Karnataka, India	3/Karnataka GCPF	Martin y Lemon 2001	Sostenibilidad y medios de subsistencia (desarrollo)	Gobierno y donante	Comunidad, gobierno, ONG
4 Gestión forestal conjunta en Karnataka, India	4/Karnataka GFC	Martin y Lemon 2001	Sostenibilidad y medios de subsistencia (desarrollo)	Gobierno	Comunidad, gobierno, ONG
5 Programa forestal comunitario, Nepal	5/Nepal PFC	McDougall et al. 2013	Sostenibilidad y participación	Gobierno	Comunidad, gobierno, ONG
6 Bangkok Urban Green Space, Tailandia	6/Bangkok Green	Stringer et al. 2006	Sostenibilidad y participación	ONG	Comunidad, gobierno, ONG
7 Bosque modelo Campo-Ma'an, Camerún	7/Campo-Ma'an BM	Jum et al. 2007	Sostenibilidad y participación	ONG	Comunidad, gobierno, ONG
8 Bosque modelo Dja et Mpomo, Camerún	8/Dja et Mpomo BM	Jum et al. 2007	Sostenibilidad y participación	ONG	Comunidad, gobierno, ONG
9 Proyecto de Reserva de Desarrollo Sostenible Juma, Brasil	9/Juma REDD+	Gebara 2013	Medios de subsistencia (desarrollo) y coordinación multinivel	ONG y privado	Comunidad, gobierno, ONG, sector privado
10 Proyecto REDD+ Oddar Meanchey, Camboya	10/Oddar Meanchey REDD+	Pasgaard 2015	Medios de subsistencia (desarrollo) y coordinación multinivel	ONG y donante	Comunidad, gobierno, ONG, sector privado
11 Bosque Nacional Finger Lakes, Estados Unidos de América	11/Finger Lakes	Twarkins et al. 2001	Participación	Gobierno	Comunidad, gobierno
12 Comités Distritales de Coordinación Forestal, Nepal	12/Nepal CDCF	Rana et al. 2009	Participación	Gobierno	Comunidad, gobierno
13 Área Protegida de Hin Nam No, RDP Lao	13/Hin Nam No	De Koning et al. 2017	Participación y coordinación multinivel	Gobierno y donante	Comunidad, gobierno
14 Bosque Modelo Vilhelmina, Suecia	14/Vilhelmina BM	Klenk et al. 2013	Participación y coordinación multinivel	ONG	Comunidad, gobierno, ONG, sector privado
15 Nusa Tenggara Barat, Indonesia	15/Nusa Tenggara Barat	Butler et al. 2016	Participación y coordinación multinivel	ONG	Comunidad, gobierno, ONG
16 Parque Estatal de la Isla del Cardoso, Brasil	16/Isla del Cardoso	Sessin-Dilascio et al. 2015	Medios de subsistencia (desarrollo) y coordinación multinivel	Gobierno	Comunidad, gobierno
17 Bosque Modelo Príncipe Alberto, Canadá	17/Príncipe Alberto BM	Klenk et al. 2013	Participación y coordinación multinivel	ONG	Comunidad, gobierno, ONG, sector privado
18 Foro Regional de la Mariposa Monarca, México	18/Mariposa Monarca	Brenner y Job 2012	Medios de subsistencia (desarrollo) y coordinación multinivel	Gobierno	Comunidad, gobierno, ONG, sector privado
19 Bosque Modelo Manitoba, Canadá	19/Manitoba BM	Parkins et al. 2016	Participación y coordinación multinivel	ONG	Comunidad, gobierno, ONG

Tabla 2. Factores contextuales sintetizados

Pobreza económica	Reconocimiento gubernamental del derecho y/o interés en la participación de la población local
<i>Aplicación de leyes y regulaciones relacionadas con el uso de la tierra y cambio de uso de la tierra (LULUC por sus siglas en inglés)</i>	<i>Historia y experiencias de proyectos/iniciativas de desarrollo</i>
Existencia de instituciones informales y/o tradicionales relacionadas con el manejo/uso de recursos	Los pueblos indígenas/locales desconfían de otros grupos y organizaciones
Dependencia de los bosques	Interés local/regional/nacional en la conservación y preservación
Desigualdades de género en el acceso a la participación y/o los recursos	<i>Sensibilidades políticas y sociales en torno al tema de la conservación</i>
Compromiso del gobierno para la colaboración multisectorial	Desigualdades de poder entre los actores de uso de la tierra y cambio de uso de la tierra (LULUC por sus siglas en inglés)
<i>Compromiso del gobierno con la descentralización y la devolución de la toma de decisiones a los Gobiernos subnacionales</i>	Grupos poderosos tuvieron una clara influencia en el proceso y/o resultado del FMA
Control gubernamental de la toma de decisiones	Inseguridad de la tenencia y escaso reconocimiento de los derechos a la tierra y los recursos para los pueblos indígenas / comunidades locales
<i>La agenda de desarrollo del gobierno pone énfasis en la extracción de recursos naturales</i>	Tiempo, capacidades y financiamiento disponibles para el programa

Nota: Los factores destacados en cursiva no se encuentran entre los cuatro primeros de ninguna teoría de programa y, por lo tanto, no son mencionados en el texto. Ello no significa que no sean importantes.

primarios: sostenibilidad, medios de subsistencia (es decir, desarrollo), participación y coordinación multinivel. El análisis se centró en cuatro factores contextuales de cada modelo en función de la frecuencia con la que aparecían y, por tanto, su importancia e influencia en el resultado esperado (tabla 3). Aunque los factores contextuales no se presentan ordenados según la frecuencia con que aparecieron en la revisión, el número de estudios de caso en los que apareció cada uno de ellos es un indicador de su importancia relativa.

Sostenibilidad

Ocho casos³ siguieron un enfoque que propone aumentar la sostenibilidad y la inclusión social mediante la participación de la población local en los procesos de toma de decisiones o en los órganos de gestión que buscan un uso más sostenible de la tierra. Estas iniciativas consideran la sostenibilidad como un bien en sí mismo que las comunidades locales apoyarán una vez que participen en el FMA. Dos de los factores contextuales para este modelo son las características de los actores involucrados (quién participa normalmente en la toma de decisiones y por qué; y las instituciones locales), mientras que los otros dos se relacionan con la gobernanza (qué tan fuerte es el control del gobierno sobre la participación, y si el gobierno apoya la participación en primer lugar).

Los métodos adaptativos y un fuerte compromiso fueron fundamentales para abordar el primer factor: *las desigualdades de género en el acceso a la participación y/o los recursos* (5/Nepal PFC, 6/Bangkok Green, 7/Campo-Ma'an BM, 8/Dja et Mpomo BM). En algunos casos, se invitó a las mujeres a participar, pero si el compromiso de tiempo y recursos era insuficiente o los métodos no eran los adecuados, no se lograban los resultados esperados (1/Gadabani-kilo

GFC, 2/Uttaranchal GFC, 3/Karnataka GCPF). Cuando se ignoró el segundo factor, la *existencia de instituciones informales y/o tradicionales* (por ejemplo, para el uso y la gestión de los bosques), o estas fueron reemplazadas por instituciones nuevas, se produjo un aumento de la vulnerabilidad en los grupos marginales (2/Uttaranchal GFC, 3/Karnataka GCPF). Las instituciones informales y tradicionales existentes a menudo tienen tanto efectos beneficiosos como restrictivos sobre los objetivos de un FMA, y es necesario entender dichos efectos primero, antes de transformar, reemplazar o fortalecer dichas instituciones. Algunos casos fueron claros ejemplos del tercer factor: el *control gubernamental de la toma de decisiones*. Los casos de la Gestión Forestal Conjunta y los Comités Forestales de Aldeas demuestran el control gubernamental de la toma de decisiones en diferentes partes de la India; en ellos destaca el problema del Departamento Forestal como el órgano ejecutor que mantuvo el control sobre las decisiones al margen de los objetivos de inclusión (1/Gadabani-kilo GFC, 2/Uttaranchal GFC, 3/Karnataka GCPF, 4/Karnataka GFC). Por último, mientras que algunos casos evidencian fallas en la implementación a nivel subnacional, otros muestran lo que puede suceder cuando está en juego el cuarto factor: el *reconocimiento gubernamental del derecho a la participación de la población local y/o interés en él*. En uno de los casos, la población local utilizó el FMA para desafiar a actores más poderosos (5/Nepal PFC). Otro caso reconoció abiertamente las diferencias de poder y utilizó el compromiso estratégico para generar confianza entre el gobierno y las comunidades (6/Bangkok Green). En otro caso, el compromiso con el proceso (diálogo, innovación) y la participación de las mujeres condujeron a una mayor movilización y a fortalecer la voz de las mujeres (7/Campo-Ma'an BM).

3 1/Gadabani-kilo GFC, 2/Uttaranchal GFC, 3/Karnataka GCPF, 4/Karnataka GFC, 5/Nepal PFC, 6/Bangkok Green, 7/Campo-Ma'an BM, 8/Dja et Mpomo BM.

Tabla 3. Modelos de participación

Modelo	Mecanismo	Resultado esperado	Factores contextuales clave
Sostenibilidad: busca integrar un cambio para un uso sostenible de la tierra y medios de subsistencia y objetivos de inclusión social sostenibles.	Incluir a la población local en las iniciativas de sostenibilidad para motivarlos a adoptar las prácticas propuestas.	Aumento en el uso sostenible de la tierra, reducción de la vulnerabilidad de la población local y aumento de su participación en la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdades de género en el acceso a la participación y/o los recursos Existencia de instituciones informales y/o tradicionales relacionadas con el manejo/uso de recursos Control gubernamental de la toma de decisiones Reconocimiento gubernamental del derecho y/o interés en la participación de la población local
Medios de subsistencia (desarrollo): busca el cambio mediante la integración del uso sostenible de la tierra y objetivos de desarrollo.	Generar ganancias económicas mediante la protección y/o regeneración de bosques y distribución de la producción entre los actores locales a fin de brindar beneficios de desarrollo.	Los ingresos o beneficios por el nuevo uso de la tierra superan a las pérdidas de ingresos en que incurren los actores locales al abandonar sus prácticas anteriores. Esto los motiva a implementar la iniciativa.	<ul style="list-style-type: none"> Inseguridad sobre la tenencia de la tierra y débil reconocimiento de los derechos territoriales y los recursos para los pueblos indígenas / comunidades locales Los grupos poderosos tuvieron una clara influencia en el proceso y/o resultado del FMA Dependencia de los bosques Reconocimiento gubernamental del derecho y/o interés en la participación de la población local
Participación: busca el cambio proporcionando a las comunidades un mayor control sobre los recursos naturales mediante la creación/fortalecimiento de instituciones locales que son integradas con el gobierno y formalizadas.	Otorgar a las comunidades locales un mayor control sobre sus recursos por medio de la cogestión y el coaprendizaje y/o iniciativas para el desarrollo de capacidades.	Un uso más sostenible de la tierra que sea beneficioso en términos económicos para las poblaciones locales y reduzca las vulnerabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> Los pueblos indígenas/locales desconfían de otros grupos y organizaciones Tiempo, capacidades y financiamiento disponibles para el programa Desigualdades de poder entre los actores de uso de la tierra y cambio de uso de la tierra (LULUC) Reconocimiento gubernamental del derecho y/o interés en la participación de la población local
Coordinación multinivel: busca el cambio por medio de iniciativas transversales que involucren a diferentes actores y organismos gubernamentales, de diferentes sectores y niveles.	Mejorar el capital social mediante la toma de decisiones en colaboración y la coordinación multinivel.	Un proceso participativo más transparente y legítimo, con una mayor apropiación local de la iniciativa.	<ul style="list-style-type: none"> Control gubernamental de la toma de decisiones Desigualdades de poder entre los actores de LULUC Compromiso del gobierno para la colaboración multisectorial Interés local/regional/nacional en la conservación y preservación

Medios de subsistencia (es decir, desarrollo)

Los ocho casos⁴ de este modelo incluyen un mecanismo orientado a generar nuevos ingresos o beneficios a partir de un uso más sostenible de la tierra que compense las pérdidas económicas de los actores locales al dejar sus antiguas prácticas. Este modelo propone que la participación local en la toma de decisiones motivará a los actores a cambiar sus prácticas. Al igual que en el modelo de sostenibilidad, dos de los factores contextuales son atributos de gobernanza (el interés del gobierno en la participación inclusiva y en garantizar los derechos comunitarios a la tierra y los recursos), mientras que los otros dos se relacionan con los actores involucrados (las desigualdades de poder entre los participantes de los FMA y qué tan dependientes de los bosques son algunas comunidades).

El primer factor, el *interés del gobierno en la participación de la población local*, es importante, ya que el compromiso de los niveles superiores de gobierno era necesario para garantizar que los derechos de participación se implementaran en los niveles inferiores (1/Gadabanikilo GFC, 2/Uttaranchal GFC, 3/Karnataka GCPF). El segundo factor, la *inseguridad de la tenencia y limitado reconocimiento de los derechos a la tierra y los recursos*, limitó la capacidad de la población local para beneficiarse de las nuevas alternativas económicas. En algunos casos (1/Gadabanikilo GFC, 2/Uttaranchal GFC y 3/Karnataka GCPF), los derechos de uso de determinadas zonas fueron fácilmente eliminados y, aunque a algunos se les permitió usar nuevas zonas, estas se encontraban bajo control del gobierno. Solo ciertas personas participaron en nuevas iniciativas, basadas -en parte- en derechos de tenencia de la tierra, como en el caso de los ejidos mexicanos (18/Mariposa Monarca). Este modelo también demuestra que la captura por la élite es un riesgo cuando los derechos de tenencia no son seguros. Esto está relacionado con el tercer factor: *grupos poderosos tuvieron influencia en el proceso o el resultado* del FMA. Estos grupos incluyen a veces al gobierno o las élites locales; los proyectos

4 1/Gadabanikilo GFC, 2/Uttaranchal GFC, 3/Karnataka GCPF, 4/Karnataka GFC, 9/Juma REDD+, 10/Oddar Meanchey REDD+, 16/Isla del Cardoso, 18/Mariposa Monarca.

a menudo son diseñados e implementados de una manera completamente descendente (*top-down*) (9/Juma REDD+, 10/Oddar Meanchey REDD+). La *dependencia de los bosques*, el cuarto factor, es importante en todos los casos. En este modelo (y otros), los bosques a menudo son relegados para su protección o conservación. Si las actividades económicas alternativas no compensan las pérdidas, se ven amenazados los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de quienes más dependen de los bosques para obtener ingresos o recursos.

Participación

Los 11 casos⁵ que siguen este modelo aplicaron un mecanismo que otorgó a las comunidades locales un mayor control sobre sus recursos por medio de iniciativas de cogestión, coaprendizaje y/o desarrollo de capacidades. Tres de los factores contextuales más adecuados para este modelo son características de los actores involucrados: las desigualdades de poder entre actores, si los menos poderosos confían en los más poderosos, y si el FMA tuvo suficiente tiempo y fondos para abordar el contexto. El cuarto factor —si el gobierno estaba interesado en la participación de las minorías [para empezar]— se relaciona con la gobernanza.

El primer factor, las *desigualdades de poder entre los actores*, es un desafío común entre los casos revisados para el RSR. Entre los esfuerzos explícitos para abordar las desigualdades están el diálogo abierto y la facilitación neutral, pero también abordar las limitaciones de tiempo y quién participa en el diálogo (11/Finger Lakes). La cogestión se ve afectada por el segundo factor: la *desconfianza de los pueblos indígenas y locales hacia organizaciones y actores externos*. Esto se deriva de sus experiencias de trabajo pasadas con personas de fuera, incluidos el gobierno y el sector privado (en especial las industrias extractivas), y de acuerdos incumplidos (14/Vilhelmina BM, 17/Príncipe Alberto BM, 19/Manitoba BM). Por lo tanto, la participación conlleva a la vez riesgos y beneficios potenciales. Los foros exitosos permiten que la población local exprese sus inquietudes de una manera que apoya el debate y genera confianza. Cuando *el tiempo, las capacidades y el financiamiento*, el tercer factor, son limitados, puede que los procesos avancen con demasiada rapidez o terminen demasiado pronto. Dos casos demuestran la importancia de contar con compromisos a largo plazo, fondos suficientes y métodos apropiados que permitan el diseño, la evaluación y el aprendizaje colaborativos (5/Nepal PFC, 15/Nusa Tenggara Barat). Tratar de mantener las discusiones “apolíticas” y “técnicas” también puede llevar a que sean superficiales (17/Príncipe Alberto BM, 19/Manitoba BM). Por último, al igual que en los modelos anteriores, el *reconocimiento gubernamental del derecho a la participación* es clave. Este compromiso se demostró por medio de inversiones en recursos, facilitación neutral y equilibrada, y la creación de un foro que generara confianza mediante negociaciones frecuentes y el fomento de interacciones informales (5/Nepal PFC, 12/Nepal CDCF, 13/Hin Nam No, 16/Isla del Cardoso).

5 5/Nepal PFC, 6/Bangkok Green, 7/Campo-Ma'an BM, 11/Finger Lakes, 12/Nepal CDCF, 13/Hin Nam No, 14/Vilhelmina BM, 15/Nusa Tenggara Barat, 16/Isla del Cardoso, 17/Príncipe Alberto BM, 19/Manitoba MF.

Coordinación multinivel

Los siete casos⁶ de este modelo aplican un mecanismo mediante el cual la coordinación multinivel y la toma de decisiones colaborativa conducirán a un uso más sostenible de la tierra. Esto también llevará a un proceso participativo más transparente y legítimo, que incrementará la participación local y, por lo tanto, la apropiación local de la iniciativa. Dos de los factores contextuales de este modelo son características de gobernanza (el interés del gobierno en controlar la toma de decisiones y la colaboración multisectorial), mientras que los otros dos se relacionan con los actores involucrados (desigualdades de poder entre los actores y su interés en la conservación).

Para ser eficaces, estas iniciativas requieren que se aborde el *control gubernamental de la toma de decisiones*, el primer factor. La descentralización puede abrir nuevos espacios para la población local, pero estos espacios también pueden ser captados por las élites. Comprometerse con una combinación de planificación descendente (*top-down*) y ascendente (*bottom-up*), junto con financiamiento, condujo a resultados positivos (15/Nusa Tenggara Barat). El segundo factor, el *compromiso del gobierno con la colaboración multisectorial*, requiere de financiamiento, capacidades y cabildeo organizado para crear puentes entre actores y sectores (13/Hin Nam No). El hecho de no abordar el tercer factor —las *desigualdades de poder entre los actores involucrados en el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra*— condujo a resultados superficiales (17/Príncipe Alberto BM, 18/Mariposa Monarca, 19/Manitoba BM). Por último, el *interés local/regional/nacional en la conservación y la preservación* afecta el resultado de las iniciativas de gobernanza multinivel, debido a que los actores pueden tener diferentes percepciones o formas de entender el problema (15/Nusa Tenggara Barat). Esto incluye perspectivas no solo sobre el uso de la tierra sino también sobre la desigualdad, y sobre las prioridades y compensaciones relacionadas.

Conclusiones

Identificamos cuatro modelos de participación, cada uno asociado con cuatro factores contextuales que influyeron más comúnmente en los resultados de los casos estudiados (Tabla 3). Los modelos representan diferentes formas —basadas en diversas prioridades y supuestos fundamentales— para fomentar soluciones sostenibles de uso de la tierra por medio de enfoques participativos. El rol previsto del FMA varía en cada caso, pero todos tenían como objetivo obtener la “aceptación” local utilizando diferentes mecanismos primarios: sostenibilidad, medios de subsistencia, participación local y coordinación multinivel.

Aunque los modelos se superponen y muchos estudios de caso caen dentro de más de un modelo, estas clasificaciones ayudan a identificar las prioridades y supuestos detrás de la planificación de los FMA y resaltan algunas características distintivas —y algunas comunes— del contexto. El modelo de sostenibilidad destaca los problemas asociados con dar prioridad a la conservación (y las

6 10/Oddar Meanchey REDD+, 13/Hin Nam No, 14/Vilhelmina BM, 15/Nusa Tenggara Barat, 17/Príncipe Alberto BM, 18/Mariposa Monarca, 19/Manitoba BM.

decisiones descendentes o *top-down*) sobre la inclusión, con variables contextuales que definen las condiciones de la inclusión. El modelo de medios de subsistencia está más influenciado por los derechos y la capacidad de las poblaciones locales para acceder a recursos para su subsistencia. El modelo de participación destaca las condiciones que afectan la calidad de la participación: confianza, relaciones de poder y el tiempo necesario para abordarlas. Por último, el modelo de coordinación multinivel sugiere diferentes perspectivas, prioridades y relaciones de poder entre actores en varios niveles. En todos los casos, el gobierno desempeña un rol central en establecer o socavar las condiciones propicias para la participación, los derechos y la toma de decisiones a nivel local.

El contexto es importante porque los FMA no se implementan “en el vacío”; sino, se superponen a los patrones de relaciones, instituciones y estructuras de poder existentes. Proponemos que es fundamental tomarse el tiempo para investigar e identificar a las instituciones y los actores locales, las relaciones de poder entre los actores y las diversas formas de conocimiento. No basta con posicionar las desigualdades como obstáculos que pueden superarse empoderando a las poblaciones locales carentes de poder. Debido a la importancia del contexto en la conservación y el desarrollo, el método RSR es una excelente herramienta para generar evidencia empírica para este tipo de iniciativas.

La atención prestada por las RSR a cómo debería funcionar una iniciativa en teoría y en la práctica hace a este método de reseña sensible a la diversidad y al cambio dentro de los programas. No hubiéramos podido lograr nuestro análisis con una revisión sistemática de carácter más tradicional. Las RSR son especialmente útiles para las ciencias sociales, ya que su enfoque explicativo es más compatible con la complejidad de intervenciones sociales como los FMA y dan mejor cuenta de ella.

Agradecimientos

Los autores desean expresar su agradecimiento a Christopher Hewlett y Deborah Delgado, nuestros coautores de la Revisión de Síntesis Realista (RSR). También estamos agradecidos con los revisores anónimos de *World Development*, así como con Evan Killick y Giancarlo Rolando, por sus comentarios sobre este Infobrief. Este trabajo recibió el apoyo de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo; la Comisión Europea; la Iniciativa Internacional de Protección del Clima del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear; y el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Fue realizado como parte de los Programas de Investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM), dirigido por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), y sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA), dirigido por CIFOR. Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las de CIFOR, IFPRI o CGIAR.

Referencias

- Boaz A, Ashby D y Young K. 2002. *Systematic Reviews: What Have They Got to Offer Evidence-Based Policy and Practice?* Working Paper 2. Londres: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.
- Cooke B y Kothari U, eds. 2001. *Participation: The New Tyranny?* Nueva York: Zed Books.
- Escobar A. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Faysse N. 2006. Troubles on the way: An analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resources Forum* 30:219-29.
- Ferguson J. 1990. *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hagen-Zanker J, Duvendack M, Mallett R, Slater R, Carpenter S y Tromme M. 2012. *Making Systematic Reviews Work for International Development Research*. ODI Briefing Paper 1.
- Hemmati M. 2002. *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*. Londres: Earthscan.
- Larson AM y Sarmiento Barletti JP. 2020. *Designing for Engagement: Insights for More Equitable and Resilient Multi-Stakeholder Forums*. CIFOR Infobrief 280. Bogor, Indonesia: CIFOR
- Larson AM, Sarmiento Barletti JP y Ravinkumar A. 2018. The challenge of coordination in REDD+ policy and practice. *En Angelsen A, Martius C, De Sy V, Duchelle AE, Larson AM y Pham TT, eds. Transforming REDD+: Lessons and New Directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 81-91.
- McLain R, Lawry S y Ojanen M. 2018. Fisheries’ property regimes and environmental outcomes: A realist synthesis review. *World Development* 102:213-27.
- Nilsson D, Baxter G, Butler JRA y McAlpine CA. 2016. How do community-based conservation programs in developing countries change human behaviour? A realist synthesis. *Biological Conservation* 200:93-103.
- Pawson R. 2013. *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. Londres SAGE.
- Pawson R y Tilley N. 1997. *Realistic Evaluation*. Londres: SAGE.
- Sarmiento Barletti JP y Larson AM. 2019. *The Role of Multi-Stakeholder Forums in Subnational Jurisdictions: Framing Literature Review for In-Depth Field Research*. Occasional Paper 194. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sarmiento Barletti JP, Larson AM, Hewlett C y Delgado D. 2020. *Models of Participation in Multi-Stakeholder Forums: Results of a Realist Synthesis Review*. CIFOR Infobrief 281. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sarmiento Barletti JP, Hewlett C y Larson AM. 2018. *Protocol for a Realist Synthesis Review: How Does Context Affect the Outcomes of Subnational Multi-Stakeholder Forums on Land Use and/or Land-Use Change?* Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [UNDP] United Nations Development Programme. 2017. *Institutional and Context Analysis for the Sustainable Development Goals*. Guidance Note. Nueva York: UNDP.
- Weyrauch V, Echt L y Suliman S. 2016. *Knowledge into policy: Going beyond “Context matters”*. Politics & Ideas and the International Network for the Availability of Scientific Publications. Reporte, mayo de 2016. <https://www.inasp.info/publications/knowledge-policy-going-beyond-context-matters>

Estudios de caso

- Brenner L y Job H. 2012. Challenges to actor-oriented environmental governance: Examples from three Mexican biosphere reserves. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 103(1):1-19.
- Butler JR, Suadnya W, Yanuartati Y, Meharg S, Wise RM, Sutaryono Y y Duggan K. 2016. Priming adaptation pathways through adaptive co-management: Design and evaluation for developing countries. *Climate Risk Management* 12:1-16.
- De Koning M, Nguyen T, Lockwood M, Sengchanthavong S y Phommasane S. 2017. Collaborative governance of protected areas: Success factors and prospects for Hin Nam No Natural Protected Area, central Laos. *Conservation & Society* 15(1):87-99.
- Gebara MF. 2013. Importance of local participation in achieving equity in benefit-sharing mechanisms for REDD+: A case study from the Juma Sustainable Development Reserve. *International Journal of the Commons* 7(2):473-97.
- Jum CN, Nguiebouri J, Zoa M y Diaw C. 2007. Building broad-based partnership for sustainable forest management: The model forest experience in Cameroon. *International Journal of Environmental Studies* 64(5):625-41.
- Klenk NL, Reed MG, Lidestav G y Carlsson J. 2013. Models of representation and participation in model forests: Dilemmas and implications for networked forms of environmental governance involving indigenous people. *Environmental Policy and Governance* 23(3):161-76.
- Martin A y Lemon M. 2001. Challenges for participatory institutions: The case of village forest committees in Karnataka, South India. *Society & Natural Resources* 14(7):585-97.
- McDougall C, Jiggins J, Pandit BH, Thapa Magar Rana SK y Leeuwis C. 2013. Does adaptive collaborative forest governance affect poverty? Participatory action research in Nepal's community forests. *Society & Natural Resources* 26(11):1235-51.
- Mohanty R. 2004. Institutional dynamics and participatory spaces: The making and unmaking of participation in local forest management in India. *IDS Bulletin* 35(2):26-32.
- Nayak PK y Berkes F. 2008. Politics of co-optation: Community forest management versus joint forest management in Orissa, India. *Environmental Management* 41(5):707-18.
- Parkins JR, Dunn M, Reed MG y Sinclair AJ. 2016. Forest governance as neoliberal strategy: A comparative case study of the Model Forest Program in Canada. *Journal of Rural Studies* 45:270-78.
- Pasgaard M. 2015. Lost in translation? How project actors shape REDD+ policy and outcomes in Cambodia. *Asia Pacific Viewpoint* 56(1):111-27.
- Rana B, Khanal KP, Kotru R y Jamarkattel B. 2009. Tackling the Terai forest governance impasse: Can district-level multi-stakeholder processes help? *Journal of Forest and Livelihood* 8(2):16-26.
- Sessin-Dilascio K, Prager K, Irvine KN y De Almeida Sinisgalli PA. 2015. The dynamics of co-management and social capital in protected area management – The Cardoso Island State Park in Brazil. *World Development* 67:475-89.
- Stringer LC, Dougill AJ, Fraser E, Hubacek K, Prell C y Reed MS. 2006. Unpacking “participation” in the adaptive management of social-ecological systems: A critical review. *Ecology and Society* 11(2):39.
- Twarkins M, Fisher L y Robertson T. 2001. Public involvement in forest management planning: A view from the Northeast. *Journal of Sustainable Forestry* 13(1/2):237-51.



RESEARCH PROGRAM ON
Policies,
Institutions,
and Markets
Led by IFPRI

El Programa de Investigación del CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM) lidera investigación orientada a la acción para dotar a tomadores de decisiones de la evidencia empírica necesaria para el desarrollo de políticas alimentarias y agrícolas que atiendan mejor los intereses de los productores y consumidores pobres, tanto hombres como mujeres. El PIM combina recursos de los centros CGIAR y numerosos socios internacionales, regionales y nacionales. El programa es dirigido por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). www.pim.cgiar.org



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA). El FTA es el programa de investigación para el desarrollo más grande del mundo, dedicado a mejorar el papel de bosques, árboles y la agroforestería para el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR y TBI. La investigación del Programa FTA cuenta con el apoyo del Fondo Fiduciario del CGIAR: cgiar.org/funders



cifor.org

forestsnews.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR promueve el bienestar humano, la integridad del medio ambiente y la equidad mediante investigación de avanzada, desarrollando las capacidades de sus socios y dialogando activamente con todos los actores involucrados, para informar sobre las políticas y las prácticas que afectan a los bosques y a las personas. CIFOR es un centro de investigación CGIAR y lidera su Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA por sus siglas en inglés). Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Nairobi, Kenia; Yaundé, Camerún; Lima, Perú, y Bonn, Alemania.

