

EL PNUD Y SU INICIATIVA ART DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Giovanni Camilleri *

En septiembre del 2000, 189 gobiernos firmaron la Declaración del Milenio sobre la cual están basados los ocho objetivos a alcanzar antes del año 2015 y que se conocen como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

El alcance de estos ocho objetivos representa un reto para todos:

- Para los gobiernos de los países del Sur y del Norte, lo cual supone una mayor coherencia de las políticas económicas de los países del Norte con los países del Sur y el respeto del compromiso del 0,7 para la cooperación al desarrollo.
- Para todos los ámbitos y sectores de la sociedad: los gobiernos locales, el sector privado, los sindicatos y las patronales, la sociedad civil y los partidos políticos, las universidades, los medios de comunicación, los gremios laborales, los bancos y en definitiva la comunidad, la familia y las personas.
- Para el Sistema de Naciones Unidas que puede y debe ser fortalecido con el apoyo de los países miembros de la

Asamblea General, mejorando así su capacidad de impacto («UN as ONE»).

Entre los ciudadanos del Sur y del Norte hay un «interés común» por temas tales como las migraciones económicas, los desplazamientos a causa de conflictos armados o desastres naturales, el cambio climático, el uso racional del agua y de las fuentes energéticas, las alternativas a la economía ilegal y la lucha contra las enfermedades transmisibles.

Son temas cuya importancia y efectos traspasan cualquier límite geográfico, ya sea municipal, regional o nacional, e incumben directamente a todos los ciudadanos y ciudadanas de diferentes culturas, etnias y religiones. Un «interés común» que supone desafíos importantes:

- ¿Cómo establecer un diálogo permanente entre los ciudadanos del Sur y del Norte sobre estas temáticas?
- ¿Cómo operar simultáneamente sobre las causas y los efectos de estas temáticas?
- ¿Qué rol debe tener la cooperación internacional?

El nuevo enfoque supone para la cooperación internacional superar la lógica de «proyecto» como modalidad habitual de cooperación, la relación «donantes y beneficiados», y la lógica tradicional en la cual el Norte «enseña a pescar» al Sur. También implica dar espacio a mo-

* Director del programa ART del PNUD.

dalidades e instrumentos que permitan a los ciudadanos del Sur y del Norte establecer alianzas para operar activamente en una lógica de «socios y colegas» en el desafío común representado por la obtención de los ODM.

La alianza como forma organizativa es la expresión concreta del «interés común» y su forma operacional no se reconoce en «el proyecto», el cual es de naturaleza puntual y es expresión de la relación «donantes y beneficiarios».

Articular la acción de la cooperación internacional con los procesos de gobernanza y de desarrollo local activos en los países; alcanzar la participación directa de las comunidades del Norte y del Sur en temáticas de interés común; dotar de continuidad a la acción internacional; movilizar innovaciones técnicas y tecnológicas; buscar la complementariedad de actores nacionales e internacionales; o implementar acciones, planes y programas nacionales son sólo algunos de los desafíos a los que deben hacer frente los programas de cooperación.

En una palabra, se trata de «asumir la complejidad» que existe en las políticas de descentralización, en los procesos de desarrollo y de gobernanza y sobre todo aquella que existe en la cooperación, la cual debe apoyar estos procesos en los países.

No reconocer esta complejidad significa operar con instrumentos de progra-

mación, de implementación y de evaluación que reflejan más bien las necesidades de las administraciones de los donantes. Esta situación es conocida y es la razón de búsqueda de alternativas por parte de los Organismos Internacionales y de las ONG.

La Iniciativa Internacional ART (Articulación y Apoyo de las Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano) del PNUD nació en octubre de 2005 con el fin de crear un instrumento pragmático que busca modalidades operativas que planteen alternativas a los problemas anteriormente mencionados. ART trabaja conjuntamente con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas: ACNUR, OIT, UNESCO, UNIFEM, OMS, UNOPS y otras. La Iniciativa promueve un nuevo tipo de multilateralismo, en el cual el sistema de Naciones Unidas trabaja con los gobiernos favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales del Sur y del Norte.

Las comunidades locales son las poblaciones que viven en los territorios correspondientes a las divisiones político-administrativas de los Estados: regiones, provincias, departamentos y municipios. Las comunidades locales, poseyendo sus recursos naturales, históricos, culturales y de saber, constituyen un sujeto político fundamental del desarrollo con sus instituciones y sistemas de gobierno y pueden asumir compromisos y responsabilidades, dialogando activamente con las estructuras centra-

les del Estado y con los organismos internacionales.

La Iniciativa ART opera bajo la dirección del *Hub for Innovative Partnerships* del PNUD — Ginebra. De esta manera, el PNUD pone a disposición este instrumento como puerta de entrada para aquellos partners interesados en articular su acción con los procesos de desarrollo de los países y en poner a disposición de la cooperación internacional buenas prácticas e innovaciones.

Las características de los Programas-marco a nivel país son las siguientes:

- Fortalecen la articulación entre los diferentes actores que integran los procesos de descentralización, evitando de esta manera caer en la trampa de apoyar a un actor u otro en estos procesos.
- Facilitan que las comunidades locales del Sur y del Norte puedan dialogar e intercambiar las mejores experiencias y buenas prácticas (nivel internacional), contextualizarlas y aplicarlas en los territorios (nivel local) y evaluar los resultados e insertarlos en los procesos de organización y reorganización de servicios y de políticas de gobernanza (nivel nacional).
- Aplican un enfoque territorial en apoyo a los procesos de desarrollo en los países, en vez de la «centralización de la gestión de los proyectos» y de un enfoque sectorial.
- Se articulan con la responsabilidad pública y la capacidad de proposición de la sociedad civil.
- Estimulan la complementariedad y las alianzas entre la acción de diferentes actores y programas de cooperación en apoyo a estrategias comunes y complejas, como las estrategias empleadas para la obtención de los OMD.
- Representan una alternativa a la fragmentación de la cooperación en un número considerable de proyectos, al articularse con las estrategias de desarrollo del país apoyadas por Naciones Unidas.
- Aseguran, en su articulación con las estrategias nacionales, la continuidad de la acción de cooperación más allá del proyecto.
- Optimizan la utilización de los recursos al compartir servicios, diagnósticos, datos y asistencia técnica.
- Ponen a disposición de los programas nacionales el apoyo institucional y técnico para favorecer alianzas concretas y fortalecer a los actores de la cooperación descentralizada con los procesos de gobernanza y de desarrollo local activos en los países del Sur.
- Representan un contexto institucional y de servicios que facilita la creación de alianzas público-privadas.

Es así como los actores de la cooperación descentralizada, además de constituir un importante instrumento para sensibilizar a la opinión pública y a las comunidades locales del Norte y del Sur, están contribuyendo a innovar y dinamizar una cooperación basada en el

papel directo y activo entre actores locales que, aún en contextos políticos, culturales, económicos y religiosos diferentes, comparten el gran desafío que representa enfrentar la complejidad de los procesos de desarrollo local y gobernabilidad, interactuando en el marco de los respectivos procesos nacionales.

En este sentido, el potencial de la cooperación descentralizada se manifiesta a través del intercambio de innovaciones y buenas prácticas, de soluciones técnicas y tecnológicas y de modelos organizativos y gerenciales entre diferentes países y diferentes contextos políticos y culturales.

La dimensión internacional de ART permite compartir entre países instrumentos técnicos, programáticos y administrativos, lo que hace posible que en el terreno la complementariedad de los actores y la armonización de las alianzas no sean evocadas únicamente como una necesidad y prioridad apremiante, sino que se materialicen en los programas y en las prácticas de cooperación.

¿CÓMO FUNCIONAN LOS PROGRAMAS-MARCO PAÍS?

A nivel nacional, los Programas-marco son gestionados por un Comité Nacional de Coordinación (CNC), constituido por el ministerio responsable del país, el PNUD, las agencias de Naciones Unidas, donantes involucrados y asociacio-

nes nacionales de municipios o regiones. El CNC permite orientar las diferentes contribuciones siguiendo una lógica de Programa, mejorando así notablemente los resultados y el impacto de la cooperación internacional.

Sobre la base de las prioridades nacionales y de los intereses expresados por los donantes involucrados, se identifican las regiones del país donde comenzará la acción del programa. En las regiones (departamentos, provincias) y en sus municipios se constituyen los Grupos de Trabajo Locales, en los cuales participan los actores públicos, privados y asociaciones del territorio, y los representantes locales de los ministerios y de las estructuras centrales del Estado. La función de los Grupos de Trabajo Locales es formular los Planes de Acción para el uso de los aportes de la cooperación internacional, los cuales confluyen en el Plan Operativo Nacional periódico del Programa-marco.

Los Grupos de Trabajo Locales programan la utilización de los recursos puestos a disposición por la cooperación internacional, de modo que en articulación con el CNC sean complementarios con los recursos previstos en los presupuestos públicos. De esta manera, los proyectos realizados adquieren una mayor sostenibilidad y las metodologías de concertación adoptadas pueden progresivamente influenciar la programación del gasto público, y también orientar las inversiones privadas.

El CNC garantiza que las iniciativas locales estén articuladas con las políticas nacionales de desarrollo. Tiene la tarea de difundir los métodos de trabajo en otras áreas del país y promover la participación de nuevos donantes. Los Grupos de Trabajo Locales coordinan la realización de las diferentes iniciativas, evitando duplicaciones y vacíos, y manteniendo las relaciones con los donantes presentes en el territorio.

LOS CAMPOS DE ACCIÓN

ART opera, con un enfoque intersectorial, en los siguientes campos de acción complementarios entre sí:

- *Gobernabilidad*: mejoramiento de las administraciones públicas y apoyo a las instituciones locales para la planificación del desarrollo local; capacitación de administradores y técnicos locales; promoción de los derechos y de la ciudadanía activa; mejoramiento de las relaciones entre las instituciones y los actores sociales a través de procesos de concertación; promoción del enfoque de género y de la innovación en todos los campos de acción.
- *Medioambiente y territorio*: planes y proyectos para la valorización del patrimonio cultural e histórico; planes y proyectos para la utilización sostenible y racional de los recursos naturales, para mejorar el hábitat urbano, para la producción y distribución de energía limpia, para las comunicaciones y el transporte, para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.
- *Desarrollo económico local*: realización de planes para la valorización del potencial endógeno y de proyectos capaces de generar oportunidades de empleo para todos los grupos sociales y mejorar la competitividad territorial; promoción de la colaboración entre los actores públicos y privados a través de las Agencias de Desarrollo Económico Local, que brindan servicios integrados a las empresas y cooperativas locales, refuerzan las cadenas de valor competitivas territoriales y promueven alianzas internacionales e inversiones externas.
- *Sistemas locales de salud y bienestar*: realización de planes y proyectos integrados para mejorar la salud y el bienestar social de la población; mejoramiento de la organización de los servicios y de los programas de base para que también sean accesibles a la población rural, a las personas privadas del seguro social y a los grupos más vulnerables.
- *Sistemas locales de educación de base y de formación*: realización de planes y proyectos integrados para favorecer el acceso de todos los niños y niñas a la escuela; articulación de escuelas-territorio; adaptación de los programas escolares a las especificidades culturales; mejoramiento de la formación profesional y universitaria; difusión de la cultura del desarrollo humano.

LOS MÉTODOS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL

Los Grupos de Trabajo regionales y municipales desempeñan un papel fundamental en la promoción de la participación en la programación y gestión de las acciones de desarrollo. El método de trabajo prevé las siguientes etapas:

- A nivel regional, se inicia el proceso para profundizar el conocimiento del territorio, de sus recursos y potencialidades y de los problemas a resolver. Se organizan subgrupos temáticos en los diversos campos de acción y se realizan las investigaciones y los estudios que se consideren necesarios. Se organizan seminarios y cursos de formación para mejorar las capacidades de los actores públicos, asociativos y privados en las actividades de planificación y gestión participativa del desarrollo.
- A nivel municipal y de base, se realiza un proceso análogo de conocimiento del territorio y de definición de las prioridades utilizando para ello metodologías que favorezcan la participación de las poblaciones urbanas, rurales y de los grupos vulnerables; se producen los documentos de programación del uso de los recursos internacionales que prevean el mejoramiento de los servicios para que sean accesibles a toda la población y los proyectos de desarrollo que permitan valorizar el conjunto de los recursos locales.
- La síntesis del proceso de programación municipal se efectúa a nivel re-

gional, donde se elabora un documento de programación del uso de los recursos de la cooperación internacional disponibles o que pueden ser captados, llamado Plan Regional y Local para la Cooperación Internacional. De esta manera, la cooperación internacional actúa como complemento de la planificación estratégica participativa.

- En el curso del proceso de programación se produce también un documento de carácter divulgativo que describe las características del territorio poniendo en evidencia los recursos naturales, las capacidades humanas, el patrimonio histórico, la cultura y señalando los problemas prioritarios (por ejemplo: la desocupación, la emigración, las áreas en desventaja, la vulnerabilidad del territorio y de la estructura social). El documento indica también las iniciativas identificadas en el Plan, sobre las cuales las comunidades locales deciden establecer alianzas de desarrollo con actores internacionales para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este documento, llamado «marketing territorial» es utilizado para atraer y orientar a los socios internacionales.

Los Grupos de Trabajo Locales coordinan y guían las visitas de los representantes de las organizaciones de cooperación interesadas en establecer alianzas de desarrollo: donantes bilaterales, socios de cooperación descentralizada, universidades, empresas del sector pri-

Los mapas comunitarios de riesgos y recursos

Uno de los métodos utilizados en todos los Programas-marco para favorecer la participación de la población en las actividades de programación y gestión del desarrollo es el de los Mapas Comunitarios de Riesgos y Recursos. Para la realización de los mapas pueden ser involucrados operadores sanitarios y sociales, funcionarios de las administraciones locales, organizaciones científicas y de la sociedad civil. En muchos casos los mapas se han realizado a través de las escuelas, con la ayuda de los maestros, porque los niños y niñas son los animadores naturales de la comunidad. En la escuela, los niños y niñas diseñan un mapa topográfico del territorio, analizando los riesgos que conocen, escogiendo una simbología diferente para cada riesgo; después realizan un recorrido por la comunidad para identificar dónde están los riesgos, discutir con las familias, los comerciantes, los operadores de los servicios públicos, las autoridades y todos los actores involucrados en participar. Durante los recorridos, con la colaboración de todos, se colocan los símbolos de riesgos sobre el mapa, se discute sobre cómo prevenirlos o reducir sus consecuencias, se discute también sobre los recursos materiales y humanos necesarios para prevenir y reducir los riesgos. Se escogen también los símbolos para indicar la orientación de cada uno de los recursos. En las discusiones conclusivas con la comunidad se concuerdan las prioridades, las estrategias de más amplio alcance y las iniciativas a realizar. Se identifican los proyectos que pueden ser realizados inmediatamente por diferentes actores de la comunidad con los recursos ya disponibles localmente. Se identifican también las iniciativas más complejas que necesitan fondos suplementarios y empeños específicos por parte de las autoridades. Los Programas-marco reservan fondos operativos específicos para realizar los proyectos de impacto inmediato identificados en el ejercicio participativo de los mapas y les brindan su apoyo a las comunidades para realizar también las iniciativas más complejas.

vado, ONG y otros. En el curso de estas visitas se identifican de común acuerdo los proyectos específicos a realizar en el ámbito del Plan Regional y Local para la cooperación internacional.

ART promueve además la cooperación Sur-Sur entre los países involucrados en los Programas y ofrece asistencia

técnica especializada para la implementación de las Agencias de Desarrollo Económico Local y para su articulación en red; promueve alianzas entre economías locales que generan proyectos productivos de interés común, empresas mixtas, intercambios comerciales y tecnológicos y actividades de formación de técnicos y empresarios.

El componente Ideas identifica las innovaciones de mayor impacto para el desarrollo humano existentes en los países y las divulga en los países donde operan los Programas en colaboración con las instituciones científicas nacionales; moviliza la asistencia técnica de los autores de las innovaciones para su transferencia en los países interesados, a través de mecanismos de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur.

Promueve a través del componente Universidades la colaboración entre universidades del Norte y del Sur y su participación en las prácticas innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo humano; formula y realiza cursos de formación universitaria y de actualización para los operadores involucrados en los Programas y actividades de investigación-acción para acumular y divulgar los saberes de las experiencias de calidad.

¿QUÉ OPORTUNIDAD OFRECE ART A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE EMPRESA?

Nuestra experiencia en los últimos quince años nos ha enseñado que el enorme potencial del partenariado público-privado (PPP) consiste principalmente en mejorar la gobernanza de los procesos de desarrollo local ya sea en el sentido de la búsqueda de las estrategias más adecuadas y eficaces para el logro de los objetivos que los mismos actores definen, o en la garantía de la sostenibili-

dad de los procesos. En este sentido, la Iniciativa Internacional ART, que actualmente está activa en dieciocho países de Asia, África y América Latina, ofrece una serie de oportunidades a la responsabilidad social de la empresa y son las siguientes:

1. ART es un instrumento expresión de un contexto institucional organizado para que los diversos actores locales, nacionales e internacionales puedan contribuir al desarrollo humano del país de forma coordinada y complementaria.
2. La concertación entre instituciones y organizaciones representativas del sector público, del sector privado y de la sociedad civil.
3. La elaboración y la implementación de las estrategias, pero sobre todo con el poder de tomar decisiones al respecto. Sin la posibilidad de esta toma de decisiones, las mejores perspectivas de la alianza se vuelven aleatorias y terminan alejando más a la gente que manteniéndola vinculada al proceso.
4. Las alianzas económicas internacionales, que representan un aspecto innovador para llevar a cabo los procesos de globalización y dan nuevas oportunidades a los países en vía de desarrollo.
5. Vinculación a través de vías sectoriales (es decir, internamente a los grupos de interés: agricultores con la asociación nacional, bancos con bancos, gobiernos locales con gobierno nacional, etc.) o a través de

vías verticales (como por ejemplo, a través de acciones de *lobbying*).

6. La alianza sobre un tema específico se realiza en el marco de una acción

de desarrollo integral de un territorio determinado.

7. Cofinanciación y mecanismos de crédito.