

Para uso oficial**DCD/DAC(2001)9/FINAL**Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
Organization for Economic Co-operation and Development**19 de abril 2001**

**DIRECCION DE LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO
COMITE DE ASISTENCIA AL DESARROLLO****ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: GUÍA
PRÁCTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO****25-26 de abril 2001 - Reunión de alto nivel**

Este documento debe ser APROBADO por la reunión de alto nivel del CAD, 25-26 de abril 2001, junto con la declaración sobre "Estrategias de desarrollo sostenible" [DCD/CAD(2001)10/FINAL]

Contacto: Sr. Remi PARIS, DCD/SMDC
Tel: (33-1) 45 24 17 46; Fax: (33-1) 44 30 61 47; Email: remy.paris@oecd.org

JT00106302

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: GUÍA PRÁCTICA DE
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

ÍNDICE

PRÓLOGO	6
ACRÓNIMOS	7
RESUMEN	8
1. ¿A qué sirve esta guía de política?	8
2. ¿Porqué necesitamos nuevos enfoques de planificación estratégica?	8
3. ¿Cuáles son las lecciones que dejan los antiguos planteamientos estratégicos?	9
4. ¿Qué son las estrategias de desarrollo sostenible?	9
5. ¿Qué quiere decir esto en la práctica?	9
6. ¿Cómo pueden los socios exteriores apoyar las estrategias de desarrollo sostenible?	10
7. ¿Cómo asegurar el monitoreo de las estrategias de desarrollo sostenible?	11
PLAN DEL DOCUMENTO PARA LECTORES QUE TIENEN PRISA	11
1. EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NECESIDAD DE RESPUESTAS ESTRATÉGICAS	12
1.1 Establecimiento de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible: un compromiso contraído en Río de Janeiro y una de las siete metas del desarrollo internacional	12
1.2 Retos para el logro de un desarrollo sostenible	12
1.2.1 Tendencias, desafíos y respuestas más importantes	12
1.2.2 Descentralización y mundialización	12
1.3 Desarrollo sostenible - una visión orientadora para abordar los desafíos	14
1.3.1 Ingegrar y compensar los objetivos socio-económicos y ambientales	14
1.3.2 Desarrollar planteamientos reflejando la situación específica de cada país	15
1.3.3 Reconocer la importancia crucial del buen gobierno para lograr el desarrollo sostenible	15
1.4 Por qué tenemos que abordar el desarrollo sostenible de modo estratégico	17
1.4.1 La necesidad de cambios estructurales	17
1.4.2 Las dificultades que supone cambiar	17
1.4.3 Lo que significa ser estratégico	18
2. PRINCIPIOS DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	20
2.1 ¿Qué son las estrategias de desarrollo sostenible?	20
2.2 Principios clave de las estrategias de desarrollo sostenible	21
3. LA PRÁCTICA ACTUAL: LOS MARCOS DE PLANIFICACION EXISTENTES A NIVEL NACIONAL	23
3.1 Estrategias de nivel nacional	23
3.2 Estrategias de nivel sub-nacional	26
3.3 Estrategias locales	28
3.4 Convergencia y lazos entre estrategias nacionales, sub-nacionales y locales	28
4. LAS LECCIONES QUE DEJA LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES EXISTENTES	29
4.1 Introducción	29
4.2 Establecimiento de una visión a largo plazo, fijación de prioridades y logro de la integración	29

4.2.1	Visiones para el porvenir	29
4.2.2	Integración y compensación	30
4.3	Apropiación/pertenencia de estrategias	30
4.4	Compromisos a largo plazo	31
4.4.1	La importancia del compromiso político de alto nivel	31
4.4.2	La necesidad de un ente coordinador central	32
4.4.3	La participación necesaria de todos los ministerios	32
4.4.4	El compromiso del sector privado y de la sociedad civil es muy importante	33
4.5	Garantizar una participación eficaz	34
4.5.1	Enfoques de ámbito comunitario y “partiendo de la base”	36
4.5.2	Equilibrar los enfoques “desde la cumbre” y “partiendo de la base”	37
4.5.3	El equilibrio entre las competencias especializadas y el necesario enfoque participativo	37
4.5.4	La participación efectiva y los gastos que supone	40
4.6	Análisis	41
4.7	Convergencia, complementariedad, coherencia y coordinación de los marcos nacionales de planificación a todos los niveles	41
4.7.1	Temas regionales	43
4.7.2	Temas nacionales	44
4.7.3	La importancia de la descentralización	44
4.8	Sistemas y capacidades de gestión estratégica	45
4.8.1	Apoyar la capacidad administrativa a todos los niveles	45
4.8.2	Comunicación con el público	46
4.8.3	Sistemas de gestión de conflictos	46
4.8.4	Sistemas de saber e información	46
4.9	Identificar indicadores, establecer sistemas de monitoreo y asegurar la responsabilidad democrática	47
4.9.1	Monitoreo y auditoría independientes	48
4.9.2	Monitoreo en el ámbito comunitario y valor de los foros comunitarios tradicionales para asegurar la responsabilidad democrática	49
4.10	Recursos financieros para las estrategias	49
4.10.1	La financiación del proceso estratégico y la continuación de los sistemas desde el presupuesto ordinario	49
4.10.2	Más vale un apoyo presupuestario general para una estrategia que una financiación aislada	50
4.10.3	Apoyo financiero para las estrategias a nivel de los distritos	50
5.	MEDIDAS ILUSTRATIVAS DE CÓMO ESTABLECER, FORTALECER Y MANEJAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	52
6.	EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	56
6.1	Ayudar a puntualizar una visión	56
6.2	Apoyar la convergencia, la complementariedad y la coherencia de los distintos marcos	57
6.3	Coordinar las organizaciones de desarrollo	58
6.4	Apoyar la apropiación y el compromiso nacionales	59
6.5	Favorecer la participación verdadera	62
6.6	Consolidar el análisis estratégico	62
6.7	Fortalecer los sistemas de gestión estratégica	64
6.7.1	Respaldar la capacidad administrativa a todos los niveles	64
6.7.2	Comunicación con el público	64
6.7.3	Sistemas de prevención y gestión de conflictos	65
6.7.4	Sistemas de información	65

6.8	Monitoreo de las estrategias en el país	66
6.9	Recursos financieros para las estrategias	66
6.10	Trabajar juntos en la práctica	67
6.11	Monitoreo de cómo reaccionan los miembros del CAD a esta guía de política	68
6.11.1	Alcance	68
6.11.2	Indicadores	69
6.11.3	Opciones para el monitoreo	70
7.	LA APLICACIÓN DE LA META DEL DESARROLLO INTERNACIONAL SOBRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ALGUNAS IDEAS PRELIMINARES PARA COMPARTIR INFORMACIONES A NIVEL INTERNACIONAL	72
7.1	Por qué hay que compartir informaciones a nivel internacional sobre la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible	72
7.2	Alcance y tipos de indicadores	73
7.3	Opciones para la gestión internacional de informaciones acerca de la aplicación de la MDI sobre las estrategias	73
7.4	Calendarios	74
Figuras		
Figura 1.	Sistemas de desarrollo sostenible	16
Figura 2.	Razones fundamentales para abordar de modo sistemático las estrategias de desarrollo sostenible	21
Figura 3.	Mecanismos que apoyan las estrategias de desarrollo sostenible	53
Recuadros		
Recuadro 1.	Desafíos clave para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo	13
Recuadro 2.	Principios clave de las estrategias de desarrollo sostenible	21
Recuadro 3.	Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDSs)	25
Recuadro 4.	El proceso PAAD en Zimbabwe	26
Recuadro 5.	Agenda 21 local	27
Recuadro 6.	Visiones nacionales	29
Recuadro 7.	Una estrategia alternativa formulada por la sociedad civil en Tailandia	30
Recuadro 8.	Supervivencia de estrategia mientras cambia el gobierno	32
Recuadro 9.	Vinculación de estrategias a los procesos presupuestarios	32
Recuadro 10.	Requisitos para la participación verdadera en las estrategias	34
Recuadro 11.	Por qué las estrategias existentes siguen mayoritariamente formuladas desde la cumbre	35
Recuadro 12.	Participación de un amplio abanico de interesados en las estrategias	36
Recuadro 13.	Sistemas de planificación descentralizada	38
Recuadro 14.	Lanzar planteamientos estratégicos partiendo de la base en Pakistán - completar las estrategias de provincias y distritos	39
Recuadro 15.	Fundamentarse en lo existente: vínculos entre estrategias de reducción de la pobreza y otros procesos de planificación estratégica	42
Recuadro 16.	Proyecto de capacitación nacional en Tailandia	45
Recuadro 17.	Ejemplos de redes de estrategias	46
Recuadro 18.	Fragmentación de la Estrategia de Conservación Nacional en Pakistán	47
Recuadro 19.	Aprovecharse de comisiones para pedir cuentas al gobierno	48
Recuadro 20.	Las estructuras democráticas locales que funcionan bien en Zambia	49
Recuadro 21.	Ejemplos de dependencia de la financiación externa en África Occidental	49
Recuadro 22.	El programa FNUDC de fondos de desarrollo local	50
Recuadro 23.	Medidas ilustrativas de cómo desarrollar, coordinar y seguir mejorando los mecanismos estratégicos	54

Recuadro 24. Favorecer la coherencia de los distintos marcos en Malí	58
Recuadro 25. Mejorar la coordinación de las organizaciones respecto del proceso estratégico de reducción de la pobreza	59
Recuadro 26. Las lecciones que dejan las estrategias de reducción de la pobreza - el aprendizaje empírico	60
Recuadro 27. Apoyar el análisis estratégica: estimación participativa de la pobreza, Pakistán	63
Recuadro 28. Observancia por las organizaciones de los principios de planificación estratégica del desarrollo sostenible - el ejemplo de Uganda	67
Recuadro 29. Cuestiones clave para evaluar el desempeño de las organizaciones de desarrollo respecto del apoyo a los procesos estratégicos y sacar las lecciones	69

PRÓLOGO

Esta guía de política sobre las buenas prácticas de elaboración y ejecución de estrategias de desarrollo sostenible se focaliza en la experiencia de los países en vías de desarrollo, pero gran parte de los temas examinados y de las lecciones dejadas son de igual interés para los países desarrollados. Mientras se dirige a las organizaciones de cooperación para el desarrollo que desean ayudar óptimamente a los países en vías de desarrollo, la guía debe también interesar a los responsables de política, los planificadores y los practicantes del desarrollo en todos los países, como asimismo los universitarios, estudiantes y analistas del desarrollo.

La guía representa el primer resultado importante de un proyecto lanzado por el Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la cooperación para el desarrollo y el medio ambiente (GT/ENV). Un equipo de trabajo especial, presidido por el Ministerio británico del Desarrollo Internacional (DFID) y la Comisión Europea (CE), ha supervisado el proyecto.

La experiencia internacional durante los últimos dos decenios, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, fue puesta a contribución en la preparación de la guía. Esta experiencia - y su enseñanza - ha sido convalidada y se la ha fortalecido a través de los diálogos habidos en selectos países en vías de desarrollo. Entre 1999 y 2001, miembros del GT/ENV trabajaron asociados con ocho países en vías de desarrollo, para evaluar la experiencia de estrategias de nivel nacional para el desarrollo sostenible: Bolivia, Burkina Faso, Namibia, Nepal, Pakistán, Tanzania y Tailandia. Además, otras organizaciones han dado cuenta de su experiencia, o sea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Capacidad 21), el Departamento de las Naciones Unidas para los Asuntos Económicos y Sociales y el Banco Mundial. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) fue encargado de coordinar los diálogos y proporcionó asistencia técnica en la preparación de este documento.

A través de diálogos con la participación de interesados de parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, se han analizado experiencias pasadas y presentes de planificación estratégica, se han identificado cuestiones clave y desafíos, y principios para prácticas modelo. Un proceso iterativo en el que hubo discusiones en distintos países y tres talleres internacionales - en Tanzania, Tailandia y Bolivia - ha llevado al consenso en este texto final.

Una segunda transferencia de información - un libro de consulta (que será preparado en el curso del año 2001) - contendrá una exploración detallada de los desafíos de estrategias para el desarrollo sostenible, con lecciones, casos de estudio y metodologías tomadas de los países del diálogo y otras partes. Dicho libro de consultas proporcionará orientaciones útiles acerca de cómo desarrollar y llevar a la práctica estrategias para el desarrollo sostenible, dando ejemplos de procedimientos y mecanismos que han demostrado ser efectivos.

ACRÓNIMOS

CBO	Organizaciones de base
CDF	Estructura de Desarrollo Integral, EDI
CSD	Comisión para el desarrollo sostenible
DAC	Comité de Asistencia al Desarrollo, CAD
DEAP	Plan de acción ambiental de los distritos, PAAD
HIPC	Países pobres muy endeudados, PPME
IDT	Meta del Desarrollo Internacional, MDI
NCS	Estrategia de conservación nacional, ECN
NCSD	Consejo nacional de desarrollo sostenible, CNDS
NEAP	Plan Nacional de Acción Ambiental, PNAA
nfp	Programa Nacional de Forestación, pnf
nssd	Estrategia nacional para el desarrollo sostenible, <i>ends</i>
ONG	Organización no gubernativa
PRS(P)	(Ponencia) Estrategia de reducción de la pobreza, ERP(P)
OECD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE
UNCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), CNUMAD
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD

RESUMEN

1. ¿A qué sirve esta guía de política?

1. Luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), los gobiernos se comprometieron a adoptar estrategias nacionales para el desarrollo sostenible. Las estrategias de desarrollo sostenible preconizadas en Río de Janeiro deben ser instrumentos sumamente participativos encaminados a «garantizar el desarrollo económico socialmente responsable mientras protegen los recursos y el medioambiente para beneficio de las generaciones futuras». «Dando forma al siglo 21», documento preparado por la OCDE en 1996, llama a que, antes del año 2005, se formule y lleve a la práctica en cada país una estrategia de desarrollo sostenible - una de las siete Metas del Desarrollo Internacional (MDIs) - llamando también a las organizaciones de cooperación para el desarrollo a que apoyen tales procesos en los países en vías de desarrollo. La sesión especial de las Naciones Unidas en 1997 fijó como fecha límite el año 2002 para introducir las estrategias.

2. A pesar de que han transcurrido diez años después de la CNUMAD, ha habido muy pocas directivas sobre la manera de cumplir con estos compromisos. Esta guía se pone como objetivo llenar el vacío. Tomando como base la experiencia internacional en los países en vías de desarrollo, se propone clarificar los principios y propósitos sirviendo de base a las estrategias nacionales y locales de desarrollo sostenible que funcionan bien; describe las formas que ellas pueden tomar en los países en vías de desarrollo; e indica cómo las organizaciones de cooperación para el desarrollo pueden apoyarles.

3. Aunque haya sido preparado como guía para donantes, es de esperar que este documento podría también interesar la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, como asimismo servir de base a discusiones internacionales más amplias y fomentar el consenso.

2. Por qué necesitamos nuevos enfoques de planificación estratégica?

4. Después de la CNUMAD, se ha logrado una mayor comprensión de los problemas urgentes causados por el desarrollo no sostenible. La degradación del medioambiente, como asimismo la marginalización social y económica, ya es más conocida, pero no se han concertado las respuestas. Si bien ha habido éxitos, éstos están fragmentados. Es más bien asegurada la satisfacción de ciertas necesidades ecológicas, sociales o económicas, pero las mejoras se han conseguido por métodos que a veces causan otros problemas. Es frecuente que los responsables de política hagan caso omiso de los enfoques tradicionales de «desarrollo sostenible».

5. Para avanzar hacia el desarrollo sostenible hay que hacer frente a unos desafíos enormes. Se requiere de grandes cambios estructurales en los sistemas nacionales de gestión de los asuntos económicos, sociales y ambientales. Los distintos países podrán escoger diferentes soluciones, pero todos tendrán que tomar decisiones duras. Las estrategias de desarrollo sostenible hacen referencia a cómo elegir entre opciones y cómo poner las soluciones en práctica de modo realista, eficaz y duradero.

3. ¿Cuáles son las lecciones que dejan los antiguos planteamientos estratégicos?

6. Muchos países han intentado planear soluciones tecnocráticas, produciendo planes globales únicos, acompañados de conjuntos de proyectos que se debe ejecutar. Muy frecuentemente, tales planes han sido demandados (o impulsados) por una agencia externa y subordinados a condicionalidades financieras. Es el caso de las Estrategias de Conservación Nacional y de los Planes de Acción Ambiental, entre otros.

7. Consta de las experiencias realizadas que los enfoques que salen bien tienen ciertas características en común. Fijan prioridades y puntualizan una visión a largo plazo; procuran fomentar la convergencia de los sistemas de planificación existentes; favorecen la apropiación; benefician de compromiso nacional evidente; y se fundan en una participación adecuada. Tienen menor éxito las estrategias que hacen hincapié en un producto, revisten la forma de iniciativas aisladas y vienen formuladas exclusivamente desde la cumbre. Las estrategias presentadas como nuevos conceptos han minado los procesos existentes y gastado recursos preciados comenzando nuevos procesos desde cero. Además, gran parte de las estrategias no han hecho frente a los cambios socio-económicos e institucionales profundos que necesita el desarrollo sostenible.

8. Si bien la mayoría de los países manejan varios procesos de planificación estratégica, rara vez tienen sistemas para coordinarlos de manera eficaz. El establecimiento de un sistema de coordinación permite integrar todos los componentes del desarrollo sostenible en los principales procesos de planificación. Mejorando la coordinación y la convergencia de los distintos sistemas de planificación se puede también aligerar la carga sobre la capacidad y los recursos.

4. ¿Qué son las estrategias de desarrollo sostenible?

9. En esta guía se da la definición siguiente: «un conjunto coordinado de procesos participativos y en continuo perfeccionamiento de análisis, debates, fortalecimiento de la capacidad, planificación e inversión, que se proponen integrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad buscando concesiones mutuas cuando esto no es posible».

10. Para corroborar esta definición, la guía propone un conjunto de principios abarcando los procesos y resultados deseables que, considerados en su totalidad, son susceptibles de garantizar el éxito de las estrategias de desarrollo sostenible. Los principios hacen hincapié en la pertenencia local del proceso estratégico, la participación a todos los niveles y el compromiso de alto nivel. Subrayan la importancia tanto de la convergencia y la coherencia de los distintos sistemas de planificación como del análisis y de la capacitación.

5. ¿Qué quiere decir esto en la práctica?

11. Una estrategia eficaz de desarrollo sostenible reúne las aspiraciones y capacidades del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado para crear una visión del futuro y trabajar táctica y progresivamente para realizarla. Identifica «lo que marcha» y, fundamentándose en ello, aumenta la integración de enfoques y proporciona un marco para elegir entre opciones cuando no se puede lograr la integración.

12. Focalizándose en lo que es alcanzable en la realidad, una estrategia eficaz beneficiará de conocimientos exhaustivos, pero no se paralizará planeando acciones demasiado exhaustivas en muchas esferas a la vez. Como proceso de cambio institucional práctico encaminado esencialmente a hacer entrar el tema de la sostenibilidad en el corriente principal, la estrategia apuntará en la mayoría de los casos sólo unos objetivos prioritarios.

13. Una estrategia de desarrollo sostenible implica rara vez comenzar un proyecto de planificación completamente nuevo o autónomo. En lugar de ello, un conjunto de iniciativas podría corresponder a la definición y cumplir con los criterios. Acercar las iniciativas existentes a una estrategia eficaz de desarrollo sostenible podría suponer rematarlas con un «paraguas», es decir una visión y una serie de mecanismos y procedimientos coordinados para mejorar su complementariedad, resolver contradicciones y llenar las lagunas siempre que sea necesario.

14. En la práctica, varios países se han planteado tomar como base los modelos estratégicos que hayan demostrado su utilidad. Estos pueden constar de planes de desarrollo, estrategias o planes de acción para reducir la pobreza, planes ecologistas nacionales, procesos descentralizados de planificación y consultación - o las operaciones nacionales, relacionadas con convenios internacionales, que han proliferado en los dos últimos decenios. En ciertos países, las organizaciones de la sociedad civil han elaborado planteamientos alternativos. Dado este gran abanico de puntos de partida, esta guía recalca que la etiqueta no tiene importancia - lo que importa es aplicar en todos momentos los principios subyacentes arriba citados.

15. Según el contexto, se puede definir una estrategia de desarrollo sostenible como sistema constando de los elementos siguientes:

- Foros regulares donde participan los múltiples interesados y trámites de negociación a nivel nacional y descentralizado, con vínculos entre ellos.
- Una visión común y un conjunto de objetivos estratégicos generales.
- Un conjunto de mecanismos para lograr estos objetivos con métodos que se puede adaptar frente a los cambios (v.gr. un sistema de información, medios de comunicación, procesos analíticos, compromiso internacional, procedimientos coordinados de integración de políticas, presupuestación, monitoreo y responsabilidad democrática).
- Criterios y normas destinados a ser adoptados por los sectores e interesados, gracias a la legislación, las acciones voluntarias, los instrumentos del mercado, etc.
- Actividades piloto, para estimular el aprendizaje y la apropiación.
- Una secretaría u otro organismo encargado de coordinar dichos mecanismos.
- Un mandato para todo lo que precede otorgado por una autoridad central de alto nivel como sea la presidencia y, siempre que sea posible, por organizaciones ciudadanas y empresariales.

6. ¿Cómo pueden los socios externos apoyar a las estrategias de desarrollo sostenible?

16. Las organizaciones de cooperación para el desarrollo han prestado ayuda financiera y técnica a enfoques de planificación estratégica tales como estrategias de conservación nacional y de reducción de la pobreza. Su apoyo ha permitido a los actores nacionales estudiar opciones de desarrollo sostenible. Sin embargo, a veces los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales han ejercido gran influencia sobre el proceso estratégico, su calendario y sus resultados - antes de reemplazar una estrategia con otra.

17. Las organizaciones pueden respaldar las estrategias de desarrollo sostenible de manera efectiva y eficaz aplicando los criterios enumerados en esta guía - favoreciendo procesos participativos dirigidos por el país que fortalecen las capacidades y reflejan las prioridades de los

interesados. Cualquier marco estratégico que tenga sus orígenes conceptuales o institucionales fuera del país debe comprometerse con tales principios, para mejorar la coherencia de los distintos marcos internacionales, como asimismo fortalecer y aumentar la sinergia con las estrategias nacionales existentes. Los socios externos tienen que desempeñar un papel catalítico y suplementario respecto de las estrategias, haciendo hincapié en el uso y el desarrollo de las capacidades locales, como asimismo en el apoyo metodológico. Siendo éste un enfoque que supone un reto, necesitará cambios en las políticas, los procedimientos y las capacidades de las organizaciones de cooperación para el desarrollo. Esta guía detalla las acciones que permitirán a las organizaciones poner sus compromisos en aplicación, mientras sugiere métodos para monitorear su observancia de los criterios de la guía.

18. En último lugar, conviene señalar el peligro que pueden suponer las políticas e instituciones externas (en lo tocante a comercio e inversión, por ejemplo), que los países en vías de desarrollo rara vez pueden controlar directamente, para las estrategias de desarrollo sostenible preparadas por los distintos países en vías de desarrollo. Los organismos de desarrollo pueden prestar ayuda informando a los actores internacionales, incluso los del sector privado, de tales peligros.

7. ¿Cómo asegurar el monitoreo de las estrategias de desarrollo sostenible?

19. El monitoreo es un elemento clave de las estrategias. Tiene que cubrir los procesos (como sean la calidad y el alcance de los sistemas de participación e información), los resultados y la línea de base cambiante. No se trata de una operación separada. A la inversa, los interesados tienen que examinar periódicamente tanto a los indicadores de proceso y resultado como a la visión y los objetivos.

20. Es preciso ponerse de acuerdo en foros internacionales adecuados sobre la preparación de informes y el intercambio de informaciones a nivel internacional (como componente de un sistema internacional armonizado de monitoreo de todas las MDIs). Esta guía de política aconseja no basarse en un sólo modelo sino reconocer que muchos enfoques estratégicos diferentes podrían corresponder a la definición y los criterios que esboza aquí.

PLAN DEL DOCUMENTO PARA LECTORES QUE TIENEN PRISA

Definición de una estrategia de desarrollo sostenible	Página 20
Convenios internacionales relativos a estrategias	Página 12
Elementos clave de las estrategias eficaces	Página 21
Experiencia hasta la fecha	Página 29
Medidas estratégicas ilustrativas	Página 52
Papeles desempeñados en estrategias por organizaciones de ayuda al desarrollo	Página 56
Monitoreo de estrategias	Página 72

1. EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NECESIDAD DE RESPUESTAS ESTRATÉGICAS

1.1 Establecimiento de Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible. Un Compromiso contraído en Río de Janeiro y una de las siete “Metas del Desarrollo Internacional”

21. En la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, realizada en Río de Janeiro, los gobiernos contrajeron el compromiso de “*adoptar estrategias nacionales para el desarrollo sostenible [el que debería] crear y armonizar las diversas políticas y planes sectoriales, económico/a/s, sociales y ambientales que operan en el país.[...] Deberían tener como meta asegurar un desarrollo económico socialmente responsable para beneficio de las generaciones futuras*”.

22. “*Dando forma al siglo 21*” (1996), la estrategia de la OCDE, llama a que, antes del año 2005, en todo país se formule y lleve a la práctica una estrategia de desarrollo sostenible. Este es una de las siete Metas del Desarrollo Internacional (MDI) acordadas por la comunidad internacional.

23. En 1997, se reunió la Asamblea General de la ONU en su Período Especial de Sesiones para revisar los avances hechos a partir de la reunión Cumbre de Río de Janeiro y observó que bajo las presiones combinadas de un modelo insostenible de producción y de consumo y de crecimiento de la población, había habido un continuo deterioro en el estado del medio ambiente mundial. Esta evaluación indujo a los gobiernos a fijar como fecha límite el año 2002 para introducir las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

24. Aunque ya hayan pasado casi diez años después del acuerdo de la CNUMAD, hay muy pocas directivas sobre la manera de cumplir con estos compromisos. Este documento se propone clarificar los principios y propósitos sirviendo de base a las estrategias nacionales y locales de desarrollo sostenible que funcionan bien, las formas que ellas puedan tomar en los países en vías de desarrollo y cómo las organizaciones de cooperación para el desarrollo pueden apoyarles.

1.2 Retos para el logro de un desarrollo sostenible

1.2.1 Tendencias, desafíos más importantes y respuestas

25. En los últimos treinta años, ha habido unos avances del desarrollo que no tienen precedente. La expectativa de vida en los países en vías de desarrollo ha aumentado en más de 20 años; las tasas de mortalidad infantil han descendido a la mitad y las tasas de matrícula en las escuelas primarias han aumentado al doble. La producción y el consumo de alimentos han aumentado con mayor rapidez que el crecimiento de la población, en una proporción cercana al 20 por ciento. Los niveles de ingresos, como asimismo la salud y la educación han experimentado un mejoramiento superior al de los países industrializados. A pesar de estos notables avances, quedan todavía tendencias complejas y desafíos urgentes para el desarrollo sostenible (Recuadro 1). Los sistemas institucionales locales, nacionales y mundiales tienen que hacer frente a estos desafíos.

1.2.2 Descentralización y mundialización

26. Las dos tendencias de mayor importancia, que nos interesan aquí (y pueden ser complementarias o contradictorias), son la descentralización y la mundialización. Si está cada

vez más bien reconocido que es mejor abordar gran parte de los problemas sociales y ambientales a nivel descentralizado, para hacer frente a la mundialización se necesita reglas universales y sistemas de buen gobierno a escala mundial. El reto para las estrategias de desarrollo sostenible consiste en determinar cuáles temas es preciso abordar a cuáles niveles, asegurar la coherencia de las políticas que se llevan a cabo a distintos niveles y descubrir cómo mantener el involucramiento de las comunidades locales cuando conviene abordar el programa normativo a nivel nacional o internacional.

Recuadro 1: Desafíos clave para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo

- La extrema pobreza todavía causa estragos en la vida de una de cada cinco personas en los países en vías de desarrollo. Las lacras sociales que acompañan a la pobreza, entre las que se cuentan las enfermedades, el colapso de las familias, la delincuencia, el uso de narcóticos, van en aumento en muchos países.
- La inestabilidad política, que a veces desemboca en conflictos violentos, obstaculiza el avance socioeconómico en muchos países y regiones. La cada vez mayor desigualdad en los ingresos tanto en cada país como entre países, como asimismo la marginalización de minorías étnicas y de otras minorías, son factores importantes de inestabilidad.
- El deterioro del medio ambiente va en aumento con el agotamiento de los recursos naturales (la erosión del suelo, la pérdida de bosques, hábitats y biodiversidad, y el agotamiento de poblaciones ícticas); y la contaminación es evidente en la mayoría de los países, agudizando cada vez más la tensión sobre la calidad del agua, del suelo y del aire. Los actuales regímenes de producción y consumo, así como el cambio climático mundial, plantean interrogantes acerca de la sostenida capacidad de la base de recursos naturales de la Tierra para alimentar y sostener a una población que va en aumento y se va haciendo cada vez más urbana. Los estudios recientes revelan que los ecosistemas y los recursos naturales no pereceros de la Tierra disminuyeron en un 33 por ciento durante los últimos treinta años, mientras aumentó en un 50 por ciento la presión sobre ellos. Es de prever que son los países en vías de desarrollo - y sobre todo los menos desarrollados entre ellos - que tendrán que soportar lo más duro del impacto de los cambios del clima mundial, aunque sea mínima su contribución actual al problema.
- El aumento de la población exacerbará estas presiones si bien son los niveles de consumo que más importan y no el número de personas en sí. El 97% de los 2 mil millones de personas en que se calcula el aumento de la población en los próximos 20 años vivirá en el mundo en vías de desarrollo.
- El VIH-SIDA y el paludismo son enfermedades particularmente graves que merman la capacidad productiva y el tejido social de las naciones. En los países más afectados, el VIH ha tenido ya gran impacto en las tasas existentes de mortalidad infantil y maternal. Casi 500 millones de personas sufren cada año de paludismo agudo y un millón de ellas se muere.
- La marginación. Muchos países se debaten bajo el peso combinado de un lento crecimiento económico, un pesado fardo de deuda externa, la corrupción, los conflictos violentos y la inseguridad alimentaria, mientras sufren de lo que pasa en el Norte: proteccionismo y polución contribuyendo al calentamiento del planeta. De resultas de esto, ellos van quedando cada vez más marginados de la economía mundial.

La descentralización

27. La descentralización puede favorecer políticas y estrategias de desarrollo que cuadren a las condiciones locales, sociales, económicas y ambientales. Tiene el potencial de promover estructuras de buen gobierno que son sensibles a las demandas de los ciudadanos y que permiten los recortes de plantilla y la racionalización de las instituciones del gobierno central.

28. Sin embargo, no se entienden cabalmente los principios básicos de la descentralización y las capacidades para dirigir el proceso son insuficientes. Una descentralización exitosa depende de una clara definición de los respectivos papeles de las autoridades locales, regionales y de nivel nacional, y del desarrollo de instituciones de nivel local eficaces para la planificación y la toma de decisiones. A menos que se cumpla con estos requisitos, entre los riesgos que se corren está el de que las elites locales se refuercen, que se produzca una fragmentación sociopolítica de tipo étnico - desembocando a veces en conflictos - la marginación de las regiones menos dinámicas y el debilitamiento de la cohesión nacional.

La mundialización

29. Hay una serie de factores que han llevado al proceso de la mundialización, tales como la liberalización del comercio, una creciente inversión extranjera, comunicaciones más baratas que se perfeccionan con rapidez, una veloz innovación tecnológica, la propagación de los programas de reformas económicas y la proliferación de instituciones y acuerdos multilaterales.

30. La mundialización está dando auge al crecimiento económico, creando nuevas oportunidades, acelerando la diseminación del conocimiento y de la tecnología, y posibilitando nuevas asociaciones internacionales. Puede tener profundas consecuencias para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo. Son motivos de preocupación los choques externos relacionados con la mundialización, así como la vulnerabilidad y la marginalización que traen consigo. Por ejemplo, la crisis económica en Asia tuvo consecuencias sociales y ecológicas graves que afectaron desproporcionadamente a los pobres. Pero hasta aquí, los efectos de la mundialización no han sido abordados con firmeza en las estrategias de desarrollo sostenible. Es particularmente urgente enfocar de manera nueva la dimensión internacional de las estrategias nacionales y enfrentar la cuestión de resistir a estos choques. Será muy importante involucrar en esto al sector privado.

1.3 Desarrollo sostenible: una visión orientadora para abordar los desafíos

31. El informe Brundtland de 1987 caracterizó el desarrollo sostenible como «desarrollo que cubre las necesidades del presente sin poner en peligro la aptitud de las generaciones futuras a cubrir sus propias necesidades». Lo esencial del concepto del desarrollo sostenible es la convicción que los objetivos sociales, económicos y medio ambientales deben ser, en el largo plazo, complementarios e interdependientes en el proceso de desarrollo. En 1992, la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, estableció el desarrollo sostenible como una visión orientadora para los esfuerzos de desarrollo tanto en los países en vías de desarrollo como en los países industrializados, y para la cooperación internacional en el desarrollo.

1.3.1 Integrar y compensar los objetivos económicos, sociales y ambientales

32. El desarrollo sostenible no sólo tiene que ver con el medio ambiente. Para lograrlo, se necesitan cambios de política en muchos sectores y coherencia entre ellos. Es preciso equilibrar

estos objetivos de la sociedad (los denominados tres pilares del desarrollo sostenible), integrándolos donde sea posible con políticas y prácticas que se apoyan entre ellas y compensándolos donde no lo sea (Figura 1). Por eso, hay que tomar en cuenta el impacto de las decisiones actuales sobre las opciones dejadas para las generaciones futuras. Sin embargo, el concepto ha sido interpretado de manera estrecha, a menudo, como una cuestión ambiental principalmente, que fuera de un pequeño grupo de la sociedad no tiene otras repercusiones. Así, por ejemplo, a los ministerios y departamentos ambientales - casi siempre los más débiles y los menos influyentes en un gobierno - se les ha confiado a menudo la responsabilidad de los principales temas del desarrollo sostenible, obstaculizando así al necesario procedimiento de integración transversal (intersectorial) de políticas.

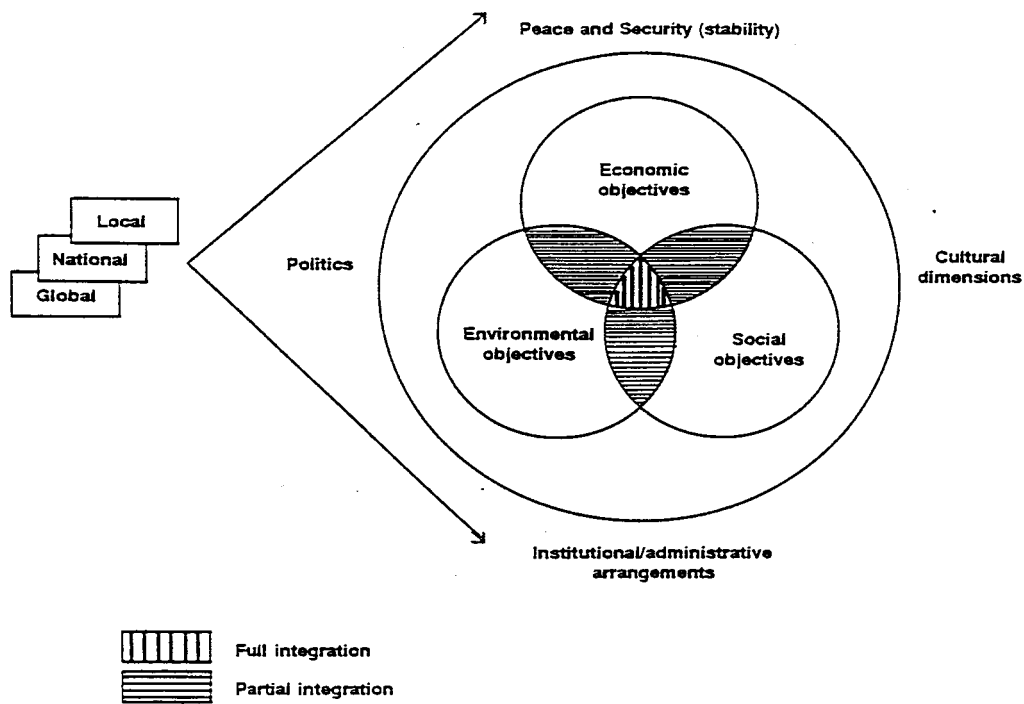
1.3.2 Desarrollar planteamientos reflejando la situación específica de cada país

33. La prioridad relativa otorgada a los tres pilares del desarrollo sostenible es distinta en cada país, sociedad, cultura y situación, y varía con el tiempo. Los enfoques del desarrollo sostenible reflejan así la diversidad de los retos sociales, económicos y medioambientales enfrentados por los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, mientras que el desarrollo sostenible es un reto universal, la respuesta práctica sólo puede ser definida a nivel nacional y local. He aquí el porqué hay interpretaciones divergentes de desarrollo sostenible que dimanen de valores e intereses diferentes en diferentes sociedades. En Tailandia, por ejemplo, al desarrollo sostenible se le define como desarrollo holístico que envuelve seis dimensiones - la economía, la sociedad, el medio ambiente, la política, la tecnología y el saber - y el equilibrio mental y espiritual. En Bolivia, se pone el énfasis en los aspectos políticos (buen gobierno, participación) además de la identidad cultural y espiritual de varios pueblos indígenas.

1.3.3 Reconocer la importancia crucial del buen gobierno para lograr el desarrollo sostenible

34. Ponerse de acuerdo sobre la manera de hacer frente a los desafíos para los países necesita un cierto pluralismo y espacio para la negociación. La posibilidad de consenso sobre la manera de abordar el reto del desarrollo sostenible depende de factores tales como la paz y la seguridad, los intereses económicos dominantes, los sistemas políticos, la ordenación institucional y las normas culturales. Por eso, llegar al desarrollo sostenible supone fundamentalmente transformar los sistemas de gubernación.

Figura 1. Los Sistemas de desarrollo sostenible.



Sustainable development will entail integration of objectives where possible; and making trade-offs between objectives where integration is not possible.

Source: Dalal-Clayton *et al.* (1994)

El desarrollo sostenible supone la integración de objetivos donde sea posible; y hacer concesiones mutuas entre los objetivos allí donde la integración no es posible.

Fuente: Dalal-Clayton y otros (1994)

1.4 Por qué tenemos que abordar el desarrollo sostenible de modo estratégico

1.4.1 *La necesidad de cambios estructurales*

35. Lograr el desarrollo sostenible requiere de cambios estructurales profundos y de nuevas formas de trabajo en todas las áreas de la vida económica, social y política.

36. Hay que promover el crecimiento económico favoreciendo a los pobres. También es preciso reformar las políticas fiscales que tienen impacto negativo sobre los pobres o que causan daños ecológicos. A más largo plazo, los países tienen que mantener al mismo nivel su activo neto (incluso su capital natural, producido por el hombre y humano), si no pueden aumentarlo. Deben por lo tanto garantizar que los precios del mercado reflejen la totalidad de los costos, es decir incluyendo los costos sociales y medioambientales, de la producción y del consumo.

37. Es necesario hacer frente a las cuestiones de injusticia y desigualdad en el acceso a los bienes y recursos. Puede ser preciso, por ejemplo, reformar las políticas de posesión de la tierra, de modo a facilitar el acceso de los grupos desfavorecidos y marginados. De la misma manera vale la pena fortalecer el capital social y las protecciones formales para poder soportar los choques tanto externos como internos.

38. El desarrollo sostenible tiene importantes repercusiones políticas, institucionales y de capacidad. A nivel nacional y a nivel local requiere de instituciones intersectoriales y participativas, con mecanismos integradores que atraigan a los gobiernos, a la sociedad civil y a los actores del sector privado en el desarrollo de visiones compartidas, de planificación y toma de decisiones comunes. Será también necesario que gobiernos, corporaciones y organizaciones de cooperación para el desarrollo sean más abiertos y responsables por sus acciones. Hay que alentar a la innovación y la inversión en acciones que promuevan el desarrollo sostenible. De manera más general, la planificación económica y la formulación de políticas tendrán que hacerse más participativas, prudentes y transparentes, con plazos de mayor alcance que respeten los intereses de las futuras generaciones.

1.4.2 *Es difícil introducir cambios*

39. El proceso de equilibrar objetivos sociales, económicos y ambientales envuelve muchas dificultades técnicas y políticas y lo mismo se puede decir de la consideración del aspecto intergeneracional del desarrollo sostenible. En general, sin embargo, en la mayoría de los países hay poca experiencia documentada de desenvolvimiento de tales mecanismos y no hay metodologías ensayadas y probadas. En los países en vías de desarrollo, el aparato legislativo y judicial es a menudo muy débil, mientras que necesita ser fuerte para lograr integrar y compensar los objetivos de desarrollo sostenible.

40. Ya decimos que los distintos retos hay que abordarlos a niveles diferentes. Es preciso hacer frente a ciertos desafíos del desarrollo sostenible (cambio del clima, destrucción de la capa de ozono) a nivel mundial; a otros (políticas económicas, fiscales y comerciales, o cambios legislativos) a nivel nacional; y a otros más (cambios de la explotación de recursos) a nivel local. Hay que tomar en cuenta de manera integrada y coherente el impacto de las decisiones tomadas a diferentes niveles. Sus consecuencias, principalmente las implicaciones para los diferentes sectores y grupos, deben ser analizadas.

41. A veces hay conflictos entre prioridades mundiales, nacionales y locales de desarrollo sostenible, sobre todo a corto plazo, pero éstas también pueden ser complementarias. La conservación de la biodiversidad mundial, por ejemplo, requiere de la preservación de hábitats,

mientras que la necesidad de alimentar a poblaciones crecientes presupone su conversión a la agricultura. Sin embargo, para asegurar la sostenibilidad a largo plazo, la preservación de hábitats con miras a servicios de protección de ecosistemas tales como polinización de culturas, control de inundaciones y purificación del agua beneficia a la larga a la producción agrícola. Además, mejorar la eficacia de la energía permite disminuir la polución de la atmósfera local, con ventajas correspondientes en el campo de la salud y reducciones de las emisiones de gases invernaderos.

42. Es frecuente que el establecimiento o la puesta a contribución de instituciones o procesos para avanzar hacia el desarrollo sostenible (foros regulares de participación, tiempo y esfuerzos para meterse en el proceso, mecanismos permitiendo recoger informaciones y monitorear los indicadores de desarrollo sostenible) suponga ciertos gastos. Aunque sean elevados los costos a corto plazo, sobre todo para los países en vías de desarrollo y los grupos pobres, es probable que, si no se hace nada, resultarán mucho más importantes.

43. Es preciso tomar en cuenta todos estos problemas para dirigirse hacia el desarrollo sostenible. No se puede abordarlos de manera ad hoc o poco sistemática. Un enfoque estratégico es imprescindible.


1.4.3 Lo que significa ser estratégico

44. Ser estratégico supone determinar objetivos e identificar modos de lograrlos. Implica adoptar un enfoque que se base en clara evidencia, que posee una visión subyacente, que establezca prioridades, metas y dirección, y que proponga las principales tácticas para lograrlas. Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, ser estratégico requiere de una comprensión integral del concepto y sus incidencias, pero no necesariamente un conjunto integral de acciones, al menos en cualquier momento dado.

45. Un criterio estratégico para el desarrollo sostenible implica nuevas maneras de pensar y de trabajar para poder:

- Avanzar desde el planteamiento de formular y realizar un plan, unas ideas y unas soluciones *fijos* hacia el de hacer funcionar un sistema adaptivo que mejore la gobernación para promover la coherencia de las respuestas a los distintos desafíos.
- Avanzar desde el punto de vista de que sólo el Estado es responsable de las orientaciones del desarrollo hacia el de que la responsabilidad reside en la sociedad entera.
- Avanzar desde las tomas de decisión centralizadas y controladas hacia el intercambio de resultados y oportunidades, hacia la negociación transparente, la cooperación y la acción concertada.
- Avanzar desde centrar la atención en los rendimientos (v.gr. proyectos y leyes) hacia centrarla en las consecuencias (v.gr. los impactos).
- Avanzar desde la planificación sectorial hacia la planificación integrada.
- Avanzar desde una dependencia en la ayuda externa hacia un desarrollo cuya fuerza impulsora y cuyo financiamiento sean internos.
- Avanzar hacia un proceso en que tengan cabida el monitoreo, el aprendizaje y el perfeccionamiento.

46. Tal nuevo enfoque ha de ayudar a los países a que participen de manera más eficaz en los asuntos internacionales, proporcionándoles la oportunidad para que estudien los adversos efectos sociales y medioambientales de la mundialización y cómo las naciones pudieran sacar beneficios de sus ventajas. Dicho enfoque debiera también hacer viable un diálogo perfeccionado con gobiernos extranjeros, corporaciones y ONGs para negociar nuevas maneras de favorecer y apoyar al desarrollo sostenible.



2. PRINCIPIOS DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

2.1 ¿Qué son las estrategias de desarrollo sostenible?

47. Si quieren hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible presentados en la sección precedente, los procedimientos de planificación estratégica tienen que hacerse más efectivos, eficaces, creíbles y duraderos. Hay que evitar un enfoque estándar o rígido, ya que sería, en el mejor de los casos, irrelevante y, en el peor de los casos, contraproducente. En vez de eso, hace falta reestructurar los procesos, trámites institucionales y procedimientos actuales según las necesidades, las prioridades y los recursos de cada país.

48. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo sostenible debe consistir en:

Un conjunto coordinado de procesos participativos y en continuo perfeccionamiento de análisis, debates, fortalecimiento de la capacidad, planificación e inversión, que se proponen equilibrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad a corto y a largo plazo - con planteamientos que se apoyan entre sí cada vez que sea posible y haciendo concesiones mutuas allí donde no es posible.¹

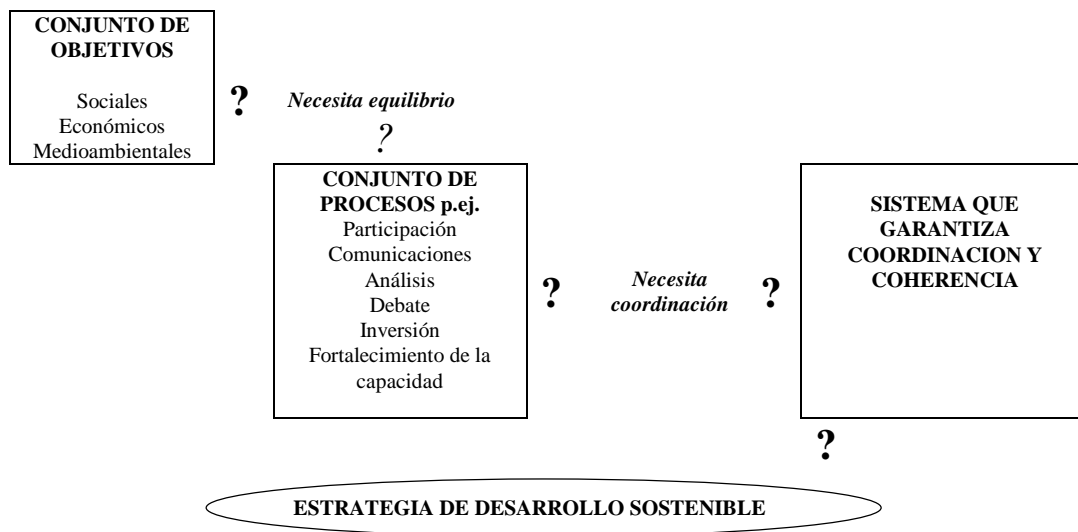
49. Las estrategias de desarrollo sostenible requieren de planteamientos sistemáticos (véase Figura 2) y procesos iterativos de aprendizaje y acción. No tienen un discreto comienzo o fin. Es poco frecuente que supongan lanzar proyectos de planificación estratégica completamente nuevos o autónomos.

50. Distintos procesos de planificación estratégica pueden servir de punto de partida para una estrategia de desarrollo sostenible. El etiqueta que se les pone no tiene importancia. Lo que sí importa es respetar los principios fundamentales de la planificación estratégica y disponer de un conjunto coordinado de mecanismos y procesos que garanticen su cumplimiento. Se puede así hacer más convergentes a las estrategias existentes, evitar repeticiones inútiles y confusiones, como asimismo no agotar la capacidad y los recursos de los países en vías de desarrollo.

51. Una de las lecciones que dejaron los diálogos en los distintos países, realizados dentro del marco de la preparación de esta guía, es que para llevar a la práctica una estrategia de desarrollo sostenible se necesita, muy probablemente, más bien mejorar los procesos existentes de planificación estratégica y coordinarlos que establecer nuevos procesos, lo que no sería aconsejable. Los diálogos nacionales identificaron varios mecanismos, acciones y procesos - presentados en la figura 3 y examinados en el capítulo 5 - capaces de reforzar la eficacia de las estrategias de desarrollo de los países. La manera de poner en práctica a estos mecanismos y procesos debe conformarse con un conjunto de principios fundamentales de planificación estratégica.

¹ Esta definición refleja el indicador OCDE/NU/Banco Mundial de estrategias de desarrollo sostenible, propuesto en «Un mundo mejor para todos - Progresos hacia las Metas de Desarrollo Internacional». Tal indicador subraya la importancia de procesos eficaces (de planificación estratégica).

Figura 2. Razones fundamentales para abordar de modo sistemático las estrategias de desarrollo sostenible



2.2 Principios clave de las estrategias de desarrollo sostenible

52. La diversidad de situaciones y prioridades nacionales hace que los países adoptan diferentes planteamientos de planificación estratégica. Sin embargo, consultando con representantes de los países en vías de desarrollo, luego de los diálogos, y examinando la experiencia internacional, incluso la de los talleres regionales de consultación organizados por las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible, es evidente que hay mucho que les es común. Los aspectos comunes señalan un conjunto de principios que respaldan las estrategias de desarrollo sostenible que funcionan bien. Estos principios, enumerados en el recuadro 2, tienen relevancia universal y se pueden aplicar tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Los países gozando de paz, sistemas democráticos, libertad de expresión e imperio de la ley están en mejores condiciones para llevarlos a la práctica.

Recuadro 2. Principios clave de las estrategias de desarrollo sostenible

Estos son los principios a los cuales tienen que aspirar las estrategias. Todos son importantes, pero no hay orden de prioridad. No representan una lista de control de criterios absolutos, pero abarcan un conjunto de procesos y resultados deseables que dan también cabida a las diferencias locales. **Centrarse en la persona humana.** Una estrategia eficaz requiere de un enfoque centrado en la persona humana, que garantice efectos positivos a largo plazo para los grupos desfavorecidos y marginados, tales como los pobres.

Procurar el consenso acerca de la visión de futuro. Los marcos de planificación estratégica tienen mayores posibilidades de éxito cuando proporcionan una visión de largo plazo, con un calendario claro que es aceptado por todos los actores. Asimismo, tienen que incluir métodos para hacer frente a las necesidades de corto y mediano plazo y al cambio. Es preciso asegurarse del compromiso de todos los partidos políticos con la visión, de modo que un nuevo gobierno no podrá considerar a cierta estrategia como representando nada más que las opiniones o políticas de su predecesor.

Ser exhaustivas e integradas. Las estrategias deben integrar, en lo posible, los objetivos económicos, sociales y medioambientales. Sin embargo, cuando no es posible lograr la integración, se debe negociar concesiones mutuas. El proceso tiene que tomar en cuenta los

derechos y las necesidades posibles de las generaciones futuras.

Tener hitos con prioridades presupuestarias claras. Es preciso integrar la estrategia en el proceso presupuestario para que los planes dispongan de recursos financieros para realizar sus objetivos y no representen sólo listas de deseos. A la inversa, se debe fijar prioridades claras formulando a los presupuestos. Los constreñimientos que supone la falta de capacidad y tiempo suficientes condicionan el logro de los resultados esperados. Si bien es preciso tener hitos ambiciosos, también hay que reconocer la realidad de dichos constreñimientos.

Fundamentarse en análisis detallado y fiable. Las prioridades deben tener como base un riguroso análisis de la situación existente y de las tendencias y los riesgos previstos, que examina los vínculos entre los retos locales, nacionales y mundiales. Hay que analizar también las presiones exógenas sobre los países, como sean los efectos de la mundialización, o el impacto de los cambios del clima. No es posible llevar al análisis en la ausencia de informaciones creíbles y fiables sobre la evolución de la situación ambiental, social y económica, las presiones y las respuestas, como asimismo su correlación con los objetivos e indicadores estratégicos. Es preciso hacer pleno uso de las informaciones existentes y de la capacidad local para el análisis, como asimismo reflejar las diferentes percepciones de los interesados.

Incorporar el monitoreo, el aprendizaje y el perfeccionamiento. El monitoreo y la evaluación deben tener como base unos indicadores claros y formar parte de estrategias para dirigir procesos, seguir los progresos, sacar y aprender lecciones, como asimismo señalar los cambios de orientación necesarios.

Ser dirigidas por el país y pertenecerle. Muchas estrategias antiguas han tenido sus orígenes en presiones externas y las exigencias de los organismos de desarrollo. Es imprescindible que los países tomen la iniciativa: si no elaboran sus propias estrategias, éstas no serán duraderas.

Tener compromiso gubernativo de alto nivel e instituciones dirigentes influyentes. Un tal compromiso - de largo plazo - es primordial para que se produzcan cambios de política e institucionales, que sean asignados los recursos financieros necesarios y que haya una clara responsabilidad para su puesta en práctica.

Fortalecer los procesos y estrategias existentes. En vez de concebirse como nuevo proceso de planificación, una estrategia de desarrollo sostenible debe fundamentarse en lo existente en el país, para que los diferentes marcos de planificación y políticas sean convergentes, complementares y coherentes entre sí. Esto requiere de una buena gestión para asegurar la coordinación de los mecanismos y procesos, así como identificar y solucionar conflictos eventuales. En este último caso, la intervención de un tercero independiente y neutral puede volverse necesaria. Hay que clarificar desde el principio los papeles y responsabilidades de todos los participantes clave en los procesos estratégicos como asimismo las relaciones entre ellos.

Asegurar la participación verdadera. Gracias a la participación amplia, se abre el debate para dar cabida a nuevas ideas y fuentes de información, se ponen de relieve los temas clave, se permite la expresión de problemas, necesidades y preferencias, se identifican las capacidades necesarias para abordarlas, y se cree el consenso sobre las acciones que mejorarán la puesta en práctica de la estrategia. Se debe involucrar al gobierno central (que asumirá la dirección, creará las incentivos y asignará los recursos financieros), pero también lanzar procesos en que participarán múltiples interesados: autoridades descentralizadas, sector privado, sociedad civil, grupos marginalizados. Se requiere para eso buenos sistemas de comunicación e información, privilegiando la transparencia y el deber de rendir cuentas.

Vincular los niveles nacional y local. Las estrategias tienen que ser procesos iterativos en

ambas direcciones a nivel nacional y a nivel descentralizado, como asimismo entre estos niveles. Los principales criterios y orientaciones estratégicas han de ser determinados a nivel central (donde la política económica, fiscal y comercial, los cambios legislativos, los asuntos internacionales y las relaciones exteriores, entre otras cosas, son responsabilidades clave), pero el nivel descentralizado se encargaría de la planificación detallada, la ejecución y el monitoreo, con adecuado traspaso de recursos y autoridad.

Desarrollar y fortalecer la capacidad existente. Es importante, al comienzo de un proceso estratégico, evaluar la capacidad política, institucional, humana, científica y financiera de los participantes que vendrán de los sectores del estado, del mercado y de la sociedad civil. Si no es suficiente, habrá que crear y fortalecerla dentro del marco del proceso estratégico. Una estrategia tiene que optimizar las competencias y capacidades locales dentro y fuera del gobierno.

53. Gran parte de estos principios representan buenas prácticas en el campo del desarrollo y ya vienen aplicados a nivel de los proyectos. Sin embargo, ponerlos en práctica dentro de los procesos de planificación estratégica y de elaboración de políticas sigue siendo problemático. Numerosos procesos antiguos de planificación estratégica, tales como los PNAAs y ECNs, no tuvieron impacto duradero en el sentido de llevar a un país hacia el camino de un desarrollo más sostenible, ya que no fueron - y no buscaban ser- integrados en el sistema principal de planificación estratégica del país. Por lo tanto, gran parte de ellos se focalizaron en los proyectos.

54. Con el compromiso internacional en favor de la eliminación de la pobreza gracias al desarrollo sostenible, se tiene una nueva oportunidad importante de avanzar hacia la integración de todos los componentes del desarrollo sostenible en el proceso de planificación estratégica de cada país.

3. LA PRÁCTICA ACTUAL: LOS MARCOS DE PLANIFICACIÓN EXISTENTES A NIVEL NACIONAL

55. En la mayoría de los países, existe un abanico de enfoques de planificación estratégica, antiguos y corrientes, a los niveles nacionales y descentralizados. Gran parte de ellos han sido concebidos, impulsados y fomentados desde el exterior. Son pocos los planteamientos que hayan adoptado o tomado como base los sistemas, procesos y procedimientos funcionando en el país desde hace cierto tiempo. Además, son pocos los países que hayan elaborado una estrategia específica o global para el desarrollo sostenible, calificándola específicamente como tal, pero en la verdad no es necesario. Cuando se trata de mejorar la eficacia del marco de planificación del desarrollo sostenible, importa fundamentarse en lo existente, tomando como punto de partida los procesos e iniciativas que ya se llevan a cabo en el país. Este capítulo presenta los marcos de planificación existentes en distintos países.

3.1 Estrategias a nivel nacional

56. Existe en la mayoría de los países en desarrollo una tradición fuerte - la de preparar periódicamente unos *planes nacionales de desarrollo*, abarcando a menudo unos cinco años. Generalmente, los ministerios competentes preparan capítulos sectoriales según los consejos dados por una comisión nacional de planificación u otro organismo coordinador equivalente. Tales planes suelen plantear objetivos generales e incluir proyectos y actividades que vendrán financiados por los presupuestos ordinario y de desarrollo. Los imperativos económicos - y a veces sociales - han predominado. Estos planes suelen ser vinculados al presupuesto anual o al

pronóstico de los gastos a plazo medio, es decir a los presupuestos trienales periódicamente actualizados.

57. Antiguamente, el sector privado y la sociedad civil no se involucraron mucho en la elaboración o el seguimiento de tales planes, pero consta que, en varios países como Tailandia (véase Recuadro 7), la participación de los interesados en estos procesos es cada vez más importante. Se utilizan también más frecuentemente los mecanismos de filtración ambiental (aunque sea, generalmente, más bien para filtrar ciertos impactos indeseables, que para optimizar las potencialidades ambientales).

58. Junto con estos instrumentos de planificación, los ministerios competentes preparan planes y estrategias de inversión sectoriales (transporte, agricultura, salud, educación, etc.). Varios países preparan también unas estrategias intersectoriales, por ejemplo para combatir el VIH/SIDA o promover los derechos femeninos. Los planes de gestión de zonas costeras, como asimismo el plan de acción respecto de las inundaciones en Bangladesh a principios de la década de 1990, que condujo a la preparación con métodos más participativos del Plan Hidrológico Nacional, son ejemplos de estrategias intersectoriales relativos al medio ambiente. La mayor parte de las estrategias medioambientales, tales como los planes de acción en materia de biodiversidad o los planes nacionales de acción contra la desertización, son respuestas a los Convenios de Río. Los ministerios del medio ambiente suelen ser encargados de preparar tales planes. De la misma manera, ya funcionan programas forestales nacionales que aplican las propuestas de acción del Panel Internacional sobre los Bosques.

59. Ante la Agenda 21, algunos gobiernos respondieron prestando renovada atención - o reforzando - a las estrategias de conservación nacional (ECN), centradas principalmente en torno al medio ambiente, y a los planes nacionales de acción ambiental (PNAA), que fueron desarrollados en la década de 1980 y comienzos de la de 1990. Después, varios países han elaborado su Agenda 21 nacional, indicando cómo van a poner en aplicación a la Agenda 21 a nivel del país. Son, en muchos casos, los consejos nacionales de desarrollo sostenible (CNDSs), foros participativos multi-actores, los que preparan estas estrategias. Existen en más de 70 países (véase Recuadro 3). Su situación varía según las regiones (sus actividades son importantes en América Latina, moderadas en Asia y limitadas en África), pero allí donde existen, los CNDSs han desempeñado, en ciertos casos, un papel importante en la promoción del diálogo y de los procesos decisorios participativos. Tienen la potencialidad de desempeñar un papel semejante facilitando la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible, aunque tendrán que ampliar su enfoque esencialmente ambiental para tomar en cuenta a los actores sociales y económicos.

60. Son más y más numerosos los países que preparan su visión nacional del desarrollo sostenible, a menudo con el apoyo del programa Capacidad 21 del PNUD. Se trata de reunir distintos sectores de la sociedad, incluso los diferentes partidos políticos, para ponerse de acuerdo sobre unos objetivos comunes de desarrollo. Ghana, Tanzania y Tailandia, por ejemplo, ya tienen preparadas sus visiones nacionales (véase Recuadro 6).

61. Muchos países se han concentrado en estrategias para reducir la pobreza: Tanzania preparó, en 1996, su Plan de Acción de Alivio de la Pobreza; en Uganda, el Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza fue elaborado en 1997 y Zambia preparó, a finales de la década de 1990, una estrategia de reducción de la pobreza. Los planes fueron de calidad variable, siendo los mejores unas estrategias verdaderamente intersectoriales para abordar la pobreza, con prioridades claramente presupuestadas, mientras otros fueron más bien listas de proyectos de inversión en el sector social.

62. La Estructura de Desarrollo Integral (EDI) fue presentada por el Banco Mundial en octubre de 1998 como concepto de planteamiento holístico del desarrollo. Fue propuesto en

enero de 1999 llevar unas experiencias piloto en varios países. La EDI ha de tener un enfoque del desarrollo en su totalidad y uno de sus elementos clave es fomentar las visiones estratégicas a largo plazo, abarcando, digamos, 15 o 20 años. Intenta llegar a equilibrar la formulación de políticas destacando la interdependencia de todos los aspectos del desarrollo - social, estructural, humano, gubernativo, ambiental, económico, financiero. Subraya la necesidad de alianzas entre los gobiernos, las organizaciones de cooperación para el desarrollo, la sociedad civil, el sector privado y otros que se interesan al desarrollo. De especial importancia es el énfasis puesto en la apropiación nacional del proceso - el país mismo debe dirigir el programa de desarrollo - las organizaciones bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo definiendo cada una el apoyo que dará al plan respectivo.

63. Dentro de este marco, el Banco Mundial y el FMI lanzaron después, en septiembre 1999, un proceso de Estrategias de Reducción de la Pobreza para los países de ingresos bajos. Las ponencias sobre dichas estrategias (ERPs), redactadas por los países, presentan planes detallados para conseguir reducciones duraderas de la pobreza y fueron, en un principio, condición de acceso al alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados (PPMEs). Ahora se exige de cada país IDA que prepare una ERP(P) antes del 1º de julio de 2002. Las estrategias de reducción de la pobreza tienen como objetivos declarados «ser impulsadas por el país, elaboradas de manera transparente con amplia participación de los entes elegidos y de los interesados - incluso la sociedad civil, las organizaciones clave de cooperación para el desarrollo y los bancos regionales de desarrollo; deben estar vinculadas estrechamente a los objetivos convenidos de desarrollo internacional, siendo estos principios clavados en la Estructura de Desarrollo Integral»². Las directrices relativas a las EDIs y ERPs preconizan explícitamente tomar como base los procesos decisorios existentes. Los gobiernos que elaboran su ERP(P) y los socios externos que les apoyan se han aprovechado de esto en muchos casos, pero en otros ha llevado tiempo hacer entender las implicaciones de tal planteamiento.

Recuadro 3. Los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible [CNDSs]

Aunque tengan los CNDSs unas formas y funciones muy variadas, es frecuente que tengan los cometidos siguientes:

- Facilitar la participación y la colaboración de la sociedad civil y de los agentes económicos con los gobiernos para el desarrollo sostenible.
- Ayudar los gobiernos en la toma de decisiones y la formulación de políticas.
- Integrar las acciones y perspectivas económicas, sociales y ambientales.
- Examinar las consecuencias locales de acuerdos mundiales tales como Agenda 21 y otras convenciones internacionales relacionadas con el desarrollo sostenible.
- Asegurar la participación sistemática e informada de la sociedad civil en las deliberaciones de las Naciones Unidas (ONU).

El Consejo de la Tierra (Earth Council) ha facilitado y apoyado, después de la creación del primer CNDS en las Filipinas en septiembre de 1992, el establecimiento y el fortalecimiento de los CNDSs, sobre todo en los países en desarrollo. El informe sobre los consejos nacionales y el desarrollo sostenible, preparado por el Consejo de la Tierra, da cuenta de los avances, documentando las prácticas que salieron bien y los problemas que se presentaron y evaluando el peso de la influencia de los CNDSs sobre las decisiones de política en varios campos temáticos clave.

Financiado por el PNUD-GEF (Fondo de protección del medio ambiente) un proyecto prototipo está en curso para elaborar metodologías permitiendo integrar las prioridades ambientales

² Comunicado del Comité de Desarrollo, septiembre de 1999.

mundiales en los planes de desarrollo sostenible. Participan al proyecto los CNDSs de Burkina Faso, Costa Rica, República Dominicana, México, Filipinas y Uganda. El proyecto es fundamentado en el concepto de «planificación integrativa multi-actores de sostenibilidad» (PIMS) - enfoque de la planificación del desarrollo que tiene muchos elementos en común, a lo que parece, con los principios de las estrategias de desarrollo sostenible, o sea que es:

- basado en la participación y la acción populares
- multi-actores, buscando armonizar los intereses diversos de los actores
- flexible y adaptable
- promotor de coordinación y fomenta tanto la integración vertical y horizontal como la atribución de poder
- dinámico e iterativo

3.2 Las estrategias subnacionales

64. Existen en muchos países sistemas de planificación estratégica a nivel provincial y municipal, tales como planes de acción ambiental en los distritos (Recuadro 4) y Agenda 21 locales (Recuadro 5). Con la descentralización, los distritos y los municipios asumen cada vez más responsabilidades delegadas en lo que se refiere al desarrollo sostenible y se les exige preparar y poner en práctica sus estrategias y planes de desarrollo - contando cada vez más con procesos participativos, como en Bolivia. Sin embargo, es frecuente que sean ausentes o insuficientes las competencias y los métodos necesarios para emprender la planificación participativa descentralizada y faltan fondos para la ejecución de los planes. En muchos casos, hay que transmitir tales planes a los niveles regional y nacional para que sean armonizados y aprobados.

Recuadro 4. El proceso PAAD en Zimbabwe

El proceso PAAD (Plan de acción ambiental de los distritos) fue lanzado como experiencia piloto, en 1995, a continuación de la Estrategia de Conservación Nacional. Es la sección de recursos nacionales (SRN) del Ministerio de Medio Ambiente y Turismo que lo lleva a cabo.

Se pone como objetivo preparar planes de acción ambiental en todos los distritos rurales del país. La primera fase se focalizó en municipios particulares de ocho distritos piloto - incluyendo en cada plan carteras presupuestadas para el desarrollo sostenible de los recursos naturales del distrito, así como una actividad que sería llevada a cabo inmediatamente para resolver problemas ambientales identificados por los vecinos en el distrito.

Después de un examen crítico en 1997, la iniciativa fue extendida en 1999, abarcando en la segunda fase otros municipios en los distritos piloto y ocho distritos más - globalmente hay procesos PAAD en dos distritos por provincia. Los PAADs se concentran en alivio de la pobreza, cuestiones socio-económicas y degradación ambiental. En cada distrito, se llevan a cabo las actividades siguientes, entre otras:

- Elaboración de directrices sobre la metodología participativa que se utilizará sistemáticamente para involucrar a los vecinos en la identificación de los problemas ambientales, el establecimiento de las prioridades y el lanzamiento de acciones.
- Recogida de datos ecológicos, económicos e institucionales pertinentes en cada municipio.
- Examen de todos los proyectos/programas ambientales.
- Mobilización de aportaciones técnicas para elaborar los planes.

- Documentación de instituciones y pericia útiles, definiendo sus papeles en la ejecución del plan.
- Identificación y diseño de proyectos/programas que formarán los elementos principales de cada plan.
- Documentación de requisitos para la ejecución de cada plan.
- Difusión de cada plan entre las instituciones y grupos, fomentando el consenso sobre su idoneidad.

El programa global es supervisado por un comité de dirección de altos funcionarios. Unos equipos provinciales de estrategia son encargados de formar los equipos estratégicos a nivel de los distritos, municipios y vecindades. En cada distrito, se encarga un equipo estratégico de animar el proceso y dar cuenta al subcomité respectivo del Consejo de Desarrollo del distrito rural.

Es el municipio más bien que la comunidad que constituye ahora el punto de partida - los esfuerzos a aquel nivel fracasaron y se ha decidido cesar la formación en el uso de métodos participativos que se daba durante la primera fase. Se trata de una iniciativa piloto que todavía no ha dejado de ser experimental. Cumple con criterios relevantes y parece prometedora, pero debe ser puesta a prueba a gran escala. Los gastos de tramitación que supone la ampliación de un planteamiento tan extenso son considerables, sobre todo frente a la capacidad insuficiente de las autoridades locales.

Recuadro 5. Agenda 21 Local

Las Agenda 21 locales permiten abordar gran parte de los puntos débiles o limitaciones de la planificación del desarrollo y de la gestión ambiental locales - han aumentado la buena disposición de los ciudadanos, de las organizaciones comunitarias y de las ONGs para «comprometerse» con la planificación y la gestión ambiental cada vez que éstas son organizadas de tal manera que animan y apoyan su participación. Las Agenda 21 locales ofrecen también ciertas posibilidades de integrar las preocupaciones ambientales mundiales en los planes locales, pero tienen dos limitaciones mayores:

- Su eficacia depende de la responsabilidad democrática, la transparencia y la eficacia de la administración local, aunque puedan a veces convertirse en medio de promover estas cualidades.
- Hasta aquí han resultado deficientes, no atendiendo suficientemente los problemas ambientales menos evidentes, tales como el traspaso de los costes ambientales a otras personas y otros ecosistemas, tanto ahora como en el porvenir.

La elaboración de Agenda 21 locales ha llevado a unas innovaciones considerables en las zonas urbanas del mundo entero e incluso a iniciativas animando a las administraciones urbanas a que compartan sus experiencias. Miles de centros urbanos comunican que han elaborado Agenda 21 locales, entre las cuales muchas han producido resultados prácticos e impactos concretos, pero otras se reducen a simples documentos que exponen los objetivos o planes de entes gubernamentales y han sido elaborados casi sin consultación - a veces no son más que planes convencionales con nuevo nombre. En otros casos, las Agenda 21 han sido preparadas de modo muy participativo y presentan objetivos bien formulados, pero fracasan debido a la capacidad

limitada de las autoridades municipales para trabajar en alianza con otros grupos.

Varias evaluaciones de Agenda 21 locales se encuentran en www.iclei.org. Indican que el desafío más importante respecto de la eficacia ha sido la armonización de las reglas y normas nacionales y locales. Si no tienen respaldo dentro de los sistemas político y normativo nacionales, las acciones y reglas locales no pueden ser eficaces. El establecimiento de una asociación nacional de autoridades locales permite tener voz colectiva y ejercer cierta influencia.

3.3 Las estrategias a escala local

65. En los países en vías de desarrollo, existe una larga experiencia de planificación en las aldeas, que es realizada de modo cada vez más frecuentemente estratégico, participativo y transparente. En Tanzania, el programa HIMA (*Hifadhi Mazingira* - conservar el medio ambiente) y el programa *Tanzakesho* (Tanzania mañana) ayudan a los municipios (que agrupan 3-5 aldeas) para que preparen planes, identificando los problemas principales, las soluciones y las fuentes de recursos. En Nepal, dentro del marco del Programa de Desarrollo Comunitario Sostenible, las organizaciones de base (CBOs) reciben formación para preparar planes comunitarios reflejando las prioridades económicas, sociales y ambientales comunes.

66. Varias estrategias locales vienen elaboradas por mecanismos más bien ignorados por el gobierno central, pero que podrían ser importantes pilares locales de una estrategia de desarrollo sostenible y del sistema de coordinación que la apoyara. Algunos son foros tradicionales en donde las comunidades y grupos locales expresan sus preocupaciones y se ponen de acuerdo sobre acciones encaminados a crear sociedades sostenibles culturalmente aceptables, como es el caso del sistema *khotla* tradicional de reuniones en las aldeas de Botswana y las reuniones *hui* de los maorís en Nueva Zelanda.

67. Es frecuente ver a las ONGs movilizar fuerzas locales para asociar el desarrollo socio-económico a la conservación del medio ambiente a la base. Por ejemplo, en el norte de Pakistán, el programa de apoyo rural del Aga Khan es actualmente la institución más importante apoyando al desarrollo rural. En Bangladesh, unas ONGs colaborando con el Ministerio de la Pesca han manejado con éxito ciertos ecosistemas pantanosos. Los grupos de usuarios pueden también desempeñar un papel importante. Por ejemplo, en Nepal, durante los últimos cuarenta años, alrededor de 9.000 grupos de usuarios forestales han sido encargados por el gobierno de la gestión sostenible de parcelas de los bosques nacionales y desempeñan un papel importante en el desarrollo sostenible de pueblos remotos.

3.4 Convergencia y lazos entre estrategias nacionales, subnacionales y locales

68. Las EDIs, ERPs, visiones nacionales e iniciativas de planificación local abarcan gran parte de los principios enumerados en el recuadro 2. Además, revelan la posible convergencia de tales planteamientos con el concepto de una estrategia de desarrollo sostenible.

69. Es frecuente que haya varias iniciativas en curso en un solo país. Por lo tanto, es de importancia crucial asegurar una mayor convergencia de los principios de planificación estratégica, así como mayores complementariedad y coherencia entre las estrategias nacionales, y establecer lazos adecuados entre la planificación nacional y local.

4. LAS LECCIONES QUE DEJA LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES EXISTENTES

4.1 Introducción

En este capítulo pasamos en revista la experiencia práctica de la planificación estratégica, señalando ciertas características comunes de los planteamientos que salen bien. Esto nos permite confirmar que los principios esbozados en el recuadro 2 constituyen una buena base para lograr los objetivos cuando se los pone en aplicación. Hay que hacer frente a varios desafíos, incluso el de alejarse de planteamientos que parten de la cumbre y del énfasis puesto en productos. También es preciso institucionalizar la idea de un proceso incluyendo la ordenación de la puesta en práctica y el aprendizaje iterativo.

4.2 Establecimiento de una visión a largo plazo, fijación de prioridades y logro de la integración

4.2.1 *La visión de futuro*

71. Los sistemas de planificación estratégica tienen mayores probabilidades de éxito cuando integran una visión a largo plazo del desarrollo sostenible con objetivos transparentes, cuando incluyen prioridades claras aprobadas por los interesados. Una visión debe dimanar de aspiraciones nacionales y subnacionales, tomando en cuenta las de grupos socialmente marginalizados, y debe reflejar las realidades regionales e internacionales. Hay que tener presente que las fronteras de los estados modernos a veces atraviesan poblaciones culturalmente distintas que tienen tradiciones diferentes y viven en entornos particulares (p. ej. comunidades indígenas habitantes de los bosques). La mayoría de las estrategias existentes, no obstante, han sido elaboradas como respuesta inmediata a problemas actuales (e incluso antiguos), como asimismo a las preocupaciones globales o de las organizaciones de desarrollo más bien que los intereses nacionales. Son pocas las estrategias preparadas como medio de trazar el rumbo permitiendo al país alcanzar una visión de un futuro sostenible - digamos para la próxima generación (véase Recuadro 6). Sin embargo, cualquier visión a más largo plazo tiene que abarcar medidas más inmediatas. Mientras se operacionalizan las estrategias de reducción de la pobreza en una serie de plazos más cortos, se van a inspirar en una visión más duradera tomando como base a los criterios de la Estructura de Desarrollo Integral.

Recuadro 6. Las visiones nacionales

Ghana-Visión 2020 es un marco normativo orientado al crecimiento rápido y al desarrollo sostenible en Ghana: da la orientación estratégica del desarrollo nacional para los 25 años desde 1996 hasta 2020. Tiene por objetivo principal transformar el país, en el espacio de una generación, de país pobre de ingresos bajos en país próspero de ingresos medios. Está previsto alcanzar los objetivos de Ghana-Visión 2020 gracias a una serie de planes de desarrollo a mediano plazo situados dentro del marco ordinario de planificación participativa y descentralizada, exigiendo la fijación de prioridades a nivel de distrito. Ghana-Visión 2020 es el producto de un proceso de consulta amplia y esfuerzos colaborativos que ha durado unos cuatro años, con la participación de muchos representantes de grupos y personajes de las universidades, del sector público, del sector privado y de la sociedad civil, coordinados por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo.

La visión 2025 de Tanzania fija hitos para conseguir una nación caracterizada por una gran

calidad de vida para todos los ciudadanos; la paz, la estabilidad y la unidad; el buen gobierno, una sociedad bien educada y de aprendizaje; y una economía diversificada capaz de lograr el crecimiento sostenible y unas ventajas para todos. La puesta en práctica y la realización de los objetivos deben pasar por estrategias a corto y mediano plazo tales como la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza, la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Plan a medio plazo.

La visión nacional de Tailandia fue elaborada luego de un proceso participativo, durando 18 meses e involucrando a 50.000 personas, de preparación del Noveno Plan de Desarrollo Económico y Social. Un esbozo de visión, fruto del primer turno de consultas en el Foro Popular sobre las prioridades del desarrollo, fue sometido a investigaciones y análisis de sus puntos fuertes y débiles internos, como asimismo de las oportunidades y los puntos fuertes externos. El Foro Popular modificó un nuevo borrador, se añadieron elementos operacionales relacionados con mejoras institucionales y fue ultimada la visión.

4.2.2 La integración y los elementos de compensación

72. La experiencia muestra que las estrategias marchan mejor cuando se las elabora tomando en cuenta de manera exhaustiva e integrada las cuestiones económicas, sociales, ambientales e institucionales. Sin embargo, en la mayoría de las antiguas estrategias, tal integración ha sido deficiente. Por ejemplo, se ha tratado frecuentemente al medio ambiente como si fuera un sector y a la pobreza como si fuera cuestión de política social, en vez de abordarlos a los dos de modo transversal y multi-disciplinario. La EDI y las ERPs recientes han intentado remediar este problema. La EDI propone una integración más completa de las cuestiones sociales y ambientales, mientras las ERPs adoptan también un enfoque más holístico, abordando explícitamente las cuestiones de política social. Además, se esfuerzan por integrar en el proceso a las cuestiones ambientales.

73. Las antiguas estrategias no han abordado de manera eficaz los elementos de compensación (o concesiones mutuas), porque los métodos todavía son mal elaborados y faltan las competencias y/o la voluntad política necesarias. En el mejor de los casos, esto ha resultado en «listas de compras» de ideas y propuestas de proyecto que no han ejercido influencia directa sobre la inversión, gubernamental o del sector privado, a cualquier nivel. Excepción notable es el caso de Ghana donde una proporción del presupuesto nacional viene asignada al Fondo Común de las Asambleas de Distrito y desembolsada para que los distritos pongan en práctica sus propios planes de desarrollo elaborados conforme al programa Ghana-Visión 2020 (véase Recuadro 13).

4.3 Apropiación/pertenencia de las estrategias

74. En muchos países, la falta de apropiación de las estrategias plantea una gran dificultad. Esto puede tener varias explicaciones: dirección gubernamental floja, apremio del tiempo, necesidad de cumplir con obligaciones externas, organizaciones de desarrollo que quieren seguir sus propios procesos y los proyectos que van identificados con ellas, falta de transparencia y de responsabilidad democrática, capacidades limitadas para involucrarse en el proceso. Se considera que la mayor parte de los sistemas de planificación estratégica pertenece exclusivamente al gobierno, o que éstos sirven para justificar intervenciones externas. Apenas existe la noción de compromiso de parte de los actores del sector privado o de la sociedad civil. En ciertos casos, desencantados con los procesos nacionales, los interesados han preparado sus propias estrategias en paralelo (véase Recuadro 7).

Recuadro 7. Una estrategia alternativa formulada por la sociedad civil en Tailandia

En Tailandia, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES) invitó a centenares de ONGs y de CBOs, junto con miles de personas de todas las condiciones profesionales y sociales, a que participaran en la formulación del Octavo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, expresando sus preocupaciones y aportando sus contribuciones. El proceso tuvo un gran éxito y muchas ONGs empezaron a sentirse dueños del plan. Sin embargo, gran parte de los temas que plantearon no fueron incluidos en la síntesis. El plan mencionó al desarrollo sostenible, pero sólo de modo impreciso, mezclándolo con un gran abanico de otras ideologías. Como consecuencia, algunas ONGs, sobre todo la Red ONG Nacional, junto con varias organizaciones populares, se negaron en lo sucesivo a participar en la formulación del Noveno Plan y lanzaron como alternativa su propio Programa Nacional para los Tailandeses Libres. Este programa, que abarcó temas en 16 áreas clave (política, agricultura, recursos marinos y pesqueras, SIDA, educación, etc.), no se refirió específicamente al desarrollo sostenible, pero los temas en su conjunto sí que abordaron el concepto.

Al mismo tiempo, una red diferente de ONGs y muchas CBOs continuaron trabajando con el CNDES para redactar el Noveno Plan. Quisieron remediar los problemas anteriores subrayando la necesidad de preparar planes locales/comunitarios en paralelo, como complemento del plan nacional. Plantearon temas tales como la descentralización y los derechos de las comunidades.

75. Muchos sistemas nacionales de planificación están impulsados desde el exterior en consecuencia de la condicionalidad y del apremio del tiempo. Por lo tanto, se considera que pertenecen a las organizaciones de desarrollo. Esto puede originar una coordinación insuficiente de los distintos sistemas y una tendencia a dejar las responsabilidades para una institución gubernamental particular. Se trata a menudo del Ministerio del Medio Ambiente, cuando se resaltan los problemas ambientales y los recursos nacionales, o del Ministerio de Economía y Hacienda cuando es cuestión de apoyo presupuestario. Esto puede dar por resultado una falta de coherencia de las políticas y alejar a otros actores aunque tengan intereses legítimos o sean capaces de traer contribuciones importantes. Para mejorar la apropiación nacional, es decir para que el país se sienta dueño del proceso, es imprescindible fundamentarse en estrategias que ya existen y asegurar, por el monitoreo y la evaluación, el desarrollo y el perfeccionamiento continuos de tales estrategias.

4.4 Compromiso a largo plazo

4.4.1 *La importancia del compromiso político de alto nivel*

76. Siendo el compromiso político de alto nivel un requisito indispensable para una estrategia eficaz, los cambios de política e institucionales no se producen si es ausente. En algunos casos, el jefe de estado o el primer ministro manda la elaboración de estrategias. La estrategia de conservación nacional zambiana y Visión-2020 en Ghana, por ejemplo, fueron ideas de los presidentes respectivos. Además, es preciso que tal compromiso sea a largo plazo y debe, por lo tanto, involucrar a otros interesados futuros, tales como los distintos partidos políticos y las jóvenes generaciones de comentaristas y personas que toman las decisiones. De no ser así, hay peligro de que un nuevo gobierno vaya a considerar cierta estrategia como reflejo de las opiniones y políticas de su predecesor y, por eso, hacerle caso omiso o hasta iniciar un nuevo proceso estratégico más conforme con su propio pensamiento (véase Recuadro 8).

Recuadro 8. Supervivencia de estrategia mientras cambia el gobierno

En Pakistán, la Estrategia de Conservación Nacional fue preparada por un proceso participativo muy elaborado abarcando seis años, se hizo apoyar por la mayoría de los miembros (de alto nivel) del Gobierno, los partidos políticos, las ONGs y la sociedad civil, siendo aprobada por el Consejo de Ministros en 1992. A pesar de las agitaciones políticas y de los cambios de gobierno, la ECN se queda todavía con gran reconocimiento y apoyo; sigue siendo puesta en aplicación. Ghana-Visión 2020, iniciativa del Presidente y del partido en el poder, se ha transformado en política directora del desarrollo nacional, aceptada tanto por el Gobierno como por los interesados. Hay señales de que el nuevo Gobierno, elegido en diciembre de 2000, continuará construyendo la visión.

4.4.2 La necesidad de un ente coordinador central

77. Para asegurarse del compromiso del gobierno entero, es mejor encargar la Presidencia o un ministerio con autoridad central - Ministerio de Hacienda o de Planificación Económica, p. ej. - de la coordinación del proceso estratégico. De este modo, la estrategia se presenta como iniciativa seria y dominante del gobierno y sus lazos con las políticas y los procedimientos importantes se consolidan. Tal enfoque ayuda a superar las rivalidades e inercia institucionales.

4.4.3 La necesidad de involucrar a todos los ministerios

78. Antiguamente, era corriente ver cierto ministerio iniciar el debate sobre una estrategia. En la mayoría de los casos, tal ministerio no entabló discusiones serias con otros ministerios para conseguir un apoyo dentro del gobierno y rara vez presentó el asunto al consejo de ministros para ganarse un compromiso político más amplio en la etapa inicial. Consta que, cuando la responsabilidad principal de una estrategia queda con un ministerio particular (sobre todo si éste controla el proceso y el presupuesto), se crea la impresión de que tal estrategia es un proyecto de dicho ministerio o un asunto sectorial. Esto da por resultado el involucramiento y la cooperación limitados de los otros ministerios.

79. En todos los países, las grandes decisiones en lo tocante al desarrollo las toman generalmente los ministerios encargados de las finanzas y de la planificación económica junto con los bancos y las corporaciones mayormente interesados. Hasta ahora, la responsabilidad del desarrollo sostenible ha sido atribuida, por regla general, al ministerio del medio ambiente, que ejerce una influencia limitada dentro del gobierno. Por lo tanto, los otros sectores no se han interesado al tema. En el mejor de los casos, esto ha conducido a la creación de una comunidad o una red tratando exclusivamente de la política ambiental. En el peor de los casos, hace más difícil avanzar hacia el desarrollo sostenible debido a la falta de integración en otros sectores.

80. La participación verdadera en las estrategias de los actores financieros y económicos clave no podrá conseguirse si no hay compromiso de alto nivel y si no se pone a su disposición los análisis económicos y de riesgo pertinentes. En algunos países, ha sido posible aportar mejoras regulares vinculando las estrategias a los procesos presupuestarios (véase Recuadro 9).

Recuadro 9. Vinculando estrategias a procesos presupuestarios

El ciclo anual de preparación de presupuestos y planificación, en Nueva Zelanda, incluye una fase estratégica de fijación de las prioridades del gobierno a corto, mediano y largo plazo. Los jefes ejecutivos de los departamentos gubernativos interesados por el medio ambiente deben tomar en consideración, en su planificación anual, los objetivos de la estrategia nacional Medio Ambiente

2020 que guardan relación con sus responsabilidades. El Plan Verde canadiense (1990-96) fue vinculado al proceso presupuestario federal y fueron incorporados metas y calendarios como mecanismos para rendir cuentas al público.

4.4.4 *Es muy importante el compromiso del sector privado y de la sociedad civil*

81. Importa asegurarse del compromiso del sector privado y de la sociedad civil. Los movimientos informales (grupos de ciudadanos, redes profesionales, etc.) pueden ayudar a conseguir respaldo y compromiso políticos, como asimismo coherencia entre las posiciones y políticas de los interesados. Muchas organizaciones de ámbito comunitario y de la sociedad civil están más conscientes que los ministerios competentes de los problemas causados por las decisiones del gobierno central. En Tailandia, por ejemplo, varias organizaciones se han convertido en protectores del medio ambiente que se comprometen a controlar la conformidad de los proyectos nuevos y existentes con las reglas y normas. Esto ha desembocado en el perfeccionamiento de los estudios de factibilidad y de impacto, unas audiencias públicas y la anulación de ciertos proyectos con impactos negativos.

82. Frente al reto de la mundialización, el sector privado examina el papel que puede desempeñar para favorecer el desarrollo sostenible, a través del Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible y de iniciativas tales como el nuevo Pacto Global ONU - Sector Privado sobre la práctica empresarial responsable. Hemos visto durante los últimos años un cierto compromiso del sector privado en algunos países con los procesos de planificación estratégica, pero hay pocos ejemplos de involucramiento del sector privado internacional. Dado que los flujos financieros hacia los países en vías de desarrollo en la forma de inversiones extranjeras ya eclipsan la ayuda pública para el desarrollo, he aquí un desafío que se debe enfrentar luego de la elaboración y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo sostenible.

83. Es la correspondencia de una estrategia con las motivaciones de los actores del sector privado y de la sociedad civil, junto con los incentivos que se les propone para meterse en el proceso estratégico, que determina el nivel de compromiso y participación. Por lo tanto, al diseñar un proceso estratégico, hay que proceder al análisis de los interesados en la fase inicial (véase Recuadro 10), para sacar informaciones importantes sobre sus motivaciones e intereses, los medios que utilizan para proteger sus intereses, las presiones sobre ellos para que cambien y lo que dificulta los cambios.

84. El involucramiento del sector privado produce mejores resultados cuando el proceso estratégico admite una mezcla equilibrada de instrumentos voluntarios y de mercado con instrumentos reguladores y fiscales. El sector privado obra en un entorno competitivo, por lo que es imprescindible crear un entorno en que la concurrencia no sólo se refiere a productos y servicios más baratos sino se interesa también al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales. Si se quiere involucrar a los actores del sector privado, es preciso llevar un diálogo con ellos para poder comprender lo que les impulsa a innovar e invertir, así como los factores susceptibles de dar lugar a mejores métodos de trabajo. En Pakistán, desde 1996, la Federación de Cámaras de Comercio e Industria va apoyando un programa de auditorías de una serie de instalaciones industriales con miras a determinar cómo pueden conformarse con las Normas Nacionales de Calidad Ambiental (NNCAs) - encaminadas a promover el control eficaz de la polución - y llevar a la práctica las recomendaciones de la Estrategia Nacional de Conservación. Los constreñimientos y las oportunidades identificados permitieron a las industrias negociar con la Agencia de Protección del Medio Ambiente, en 1999, unas NNCAs modificadas y más alcanzables.

85. Los planteamientos involucrando a los múltiples interesados conducen a generar criterios y normas de sostenibilidad para los distintos sectores comerciales - que después podrán aplicarse al abanico de instrumentos arriba citados. Igualmente, la participación de la sociedad civil supone estar abierto a las preocupaciones vitales y éticas de los distintos grupos. Hay que diseñar el proceso estratégico de tal modo que da cabida a la diversidad de opiniones e ideas que éste va a suscitar, pues así se mantiene el compromiso. Examinamos a continuación la importancia de la participación amplia y eficaz en todo el proceso.

4.5 Garantizar una participación eficaz

86. Se requiere de una amplia participación en la planificación estratégica para garantizar el compromiso, como ya decimos más arriba, y para integrar las informaciones clave en el proceso de planificación. Sin embargo, la participación muy extensiva, además de ser imposible, no es necesariamente deseable - sería demasiado costosa. Hay varios sectores, grupos y niveles que podrían y deberían participar. Su buena disposición es función de su convencimiento de que sus opiniones van a ser tomadas en consideración y de sus posibilidades de comprometerse (para prepararse y asistir a las reuniones, se necesitan tiempo y dinero). Son importantes los temas de representatividad, muestreo y grados apropiados de participación. Hay que encontrar el equilibrio entre involucrar al abanico más amplio posible de participantes para forjar un consenso durable y evitar de sobrecargar las capacidades de animación y gestión de los dirigentes del proceso estratégico. Cuanto más desarrollados y representativos son los mecanismos existentes de participación, tanto más rentables serán. En caso de capacidad administrativa insuficiente y mecanismos de participación poco desarrollados, es posible limitar en un principio el número de participantes - que se debe sin embargo aumentar conforme con la elaboración y la repetición de tareas estratégicas específicas.

Recuadro 10. Requisitos para la participación eficaz en las estrategias

Los requisitos serán función tanto de la esfera de acción y los objetivos de las estrategias como de los participantes probables, sin olvidar el contexto socio-político. Por regla general, se requiere de:

- *métodos participativos adaptados* para estimar las necesidades y posibilidades, llevar diálogos, clasificar soluciones [¿prioridades?], crear alianzas, resolver conflictos y lograr soluciones.
- *un buen conocimiento* de todos los que tienen interés legítimo en la estrategia, así como un planteamiento bien considerado y concreto para involucrar a los más vulnerables y marginados.
- *catalizadores de la participación*, como sean ONGs y autoridades locales, para arrancar la participación y establecer vínculos entre las decisiones que deben ser tomadas a nivel central y las que se adaptan más bien a niveles locales.
- *actividades y actos específicos* que serán el foco de la participación.
- *un planteamiento por fases*, es decir comenzar modestamente, fundamentándose en los sistemas participativos existentes, ampliar y, en lo sucesivo, intensificar y focalizar la participación con cada iteración de los procesos.
- *recursos, competencias y tiempo suficientes*: la participación eficaz suele empezar despacio y necesita inversiones iniciales; con el tiempo se hace más rentable.

Cuando existen *entornos de aprendizaje* (políticas, leyes e instituciones que fomentan, apoyan, manejan y compensan la participación en el proceso de planificación/desarrollo - incluso grupos creados especialmente cuando no hay instituciones adecuadas - y que permiten a los participantes y profesionales experimentar planteamientos), es más fácil cumplir con estos requisitos.

87. Cuando son buenas las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, buenas son las condiciones para estrategias de desarrollo sostenible. Vale también lo contrario. Es imprescindible fortalecer las interacciones entre grupos gubernativos y no gubernativos. Además, luchando por la sostenibilidad, cabe consolidar las instituciones democráticas de un país, así como el papel de los entes elegidos, sobre todo las asambleas parlamentarias.

88. La participación de todos los interesados debe estar asegurada a lo largo del proceso estratégico, es decir en la definición de objetivos, el análisis de problemas, la puesta en aplicación de los programas y el aprendizaje empírico. Aunque sea bien establecido tal criterio en teoría y en la retórica, consta de la experiencia de los sistemas nacionales de planificación estratégica existentes que la práctica se queda atrás. La mayoría de las estrategias nacionales siguen formuladas sobre todo desde la cumbre (véase Recuadro 11) o tienen problemas en lo tocante a la participación. A pesar de estos obstáculos, hay muestras de progreso en varios países, como sean las asociaciones o redes de múltiples interesados (véase Recuadro 17) y los esfuerzos para involucrar grupos particulares (véase Recuadro 12).

Recuadro 11. Por qué las estrategias existentes siguen mayoritariamente formuladas desde la cumbre

Cuando decimos de una estrategia que es «formulada desde la cumbre» o «descendente», es que ha sido concebida por una autoridad (generalmente gubernamental) y elaborada por el personal profesional, sin involucrar, o con su participación limitada, a los que podrían legítimamente ser interesados o ser afectados por sus resultados (los actores o «interesados»). Supone también que los hitos y enfoques vendrán determinados por esta autoridad - pero que éstos no van a corresponder necesariamente con las prioridades de los interesados. Además, en la mayoría de los casos, se encarga a dichas autoridades de poner la estrategia en práctica. Tales enfoques «descendentes» no se limitan a los gobiernos nacionales sino se encuentran también a niveles descentralizados. Los enfoques «ascendentes» o «partiendo de la base» hacen todo lo contrario, buscando la participación activa de los interesados que a menudo los han puesto en marcha. Las estrategias formuladas desde la cumbre persisten por distintas razones:

- En muchos casos, las estrategias surgen como ideas de las organizaciones de cooperación para el desarrollo, a quienes se pide cada vez más cuentas sobre los aspectos de sostenibilidad de sus intervenciones; es más fácil para ellas emplear sus propias estructuras en lugar de pasar por las estructuras locales y respaldarlas.
- Otras estrategias resultan de acuerdos internacionales (convenios, p. ej.) y dan generalmente por supuesto que los intereses de los actores mundiales son preeminentes.
- Apenas tienen capacidad los gobiernos, el sector privado o la sociedad civil para expresar sus intereses, forjar alianzas, transigir, aceptar perspectivas distintas, formular y realizar objetivos y estrategias a largo plazo, o para manejar procesos participativos y pluralistas.
- Los funcionarios y los que tienen la autoridad (frecuentemente los de rango medio) se comportan como si saben mejor y consideran que tomar en cuenta planteamientos partiendo de la base amenaza su prestigio y su poder.

- Los mecanismos y metodologías de organización de la participación adecuada a diferentes niveles y en diferentes fases del ciclo de planificación, si bien existen, no están claros para los que generalmente están involucrados, o los costes de tramitación y el tiempo requerido son excesivos.
- Es difícil lograr la participación efectiva (los pobres, por ejemplo, se ven obligados a subrayar sus prioridades inmediatas y, además, carecen de recursos, capacidad y poder para comprometerse con decisiones a largo plazo).
- También es difícil asegurar el compromiso durable y la participación efectiva de los que están fuera del ámbito gubernamental cuando consta que su involucramiento en los antiguos procesos participativos ha sido mayormente cosmético y que no se ha tenido cuenta de sus opiniones.

Es importante recalcar que los enfoques descendentes no siempre son sinónimos de fracaso, ni tienen éxito todos los enfoques que parten de la base.

Recuadro 12. Participación de un amplio abanico de interesados en las estrategias

El *projet de société* (proyecto de sociedad) en Canadá representa uno de los procesos estratégicos más participativos que se hayan llevado. Se trataba de una alianza de múltiples interesados - gobierno, comunidades indígenas, empresas y organizaciones benéficas - que funcionó colaborando y creando el consenso. Unos representantes de más de 100 capas de la sociedad canadiense tomaron parte en las asambleas nacionales de interesados. Las concesiones mutuas y las soluciones de los problemas fueron conseguidas gracias al uso de unas tablas de opciones innovadores, presentando necesidades humanas fundamentales como sean el aire, el agua y la comida. Mientras no fue posible lograr el consenso de todos los grupos de interés sobre la orientación del desarrollo sostenible en Canadá, el proyecto sí llegó a conciliar varias posiciones opuestas.

La ley neozelandesa sobre la gestión de recursos (LGR), de 1991, fue un acto legislativo de reforma muy importante orientado a remediar las graves desigualdades de funcionamiento de la gestión ambiental en los diferentes sectores, armonizar la planificación y la toma de decisiones nacionales, abordar la plétora de leyes refiriéndose a los recursos naturales y fijar un objetivo único, v.gr. la gestión sostenible de los recursos naturales y físicos. Preparando la Ley, se hizo un esfuerzo masivo para involucrar al público gracias a reuniones públicas, congresos, programas de radio o TV en los que el público pudo participar gratis por teléfono, propuestas por escrito, etc. Todas las ponencias presentadas al Gobierno respecto de la LGR destacaron los puntos en que había concordancia o divergencia entre las opiniones de los interesados y las propuestas legislativas. Un procedimiento especial permitió consultar a los maorís. Se trataba de reuniones del estilo tradicional (*hui*) con organizaciones maorís en todo el país para explicar el proceso LGR y solicitar comentarios y opiniones. Las ONGs pudieron aprovecharse de fondos para participar en el proceso y algunas fueron encargadas de hacer cierto trabajo.

4.5.1 Los enfoques de ámbito comunitario y partiendo de la base

89. Asistimos durante los últimos 20 años al auge de los enfoques de desarrollo participativo y de las herramientas de apoyo (investigación rural participativa, p. ej.). Si es que deseamos apoyar tales enfoques partiendo de la base con miras a permitir a las autoridades, comunidades y empresas locales desempeñar un papel eficaz en las estrategias de desarrollo sostenible, importa

sacar las lecciones de las iniciativas locales de desarrollo sostenible que han tenido éxito y promover su reproducción cuando sea pertinente. Por lo general, tales iniciativas han tenido un mayor éxito cuando han apoyado el aprovechamiento y el fortalecimiento de la capacidad local, así como la organización, la información y la formación de los interesados. La tendencia hacia la descentralización da la ocasión de vincular los procesos estratégicos nacionales a los enfoques participativos de ámbito comunitario (véase Recuadros 13 y 14).

4.5.2 Equilibrar los enfoques «desde la cumbre» y «partiendo de la base»

90. Tradicionalmente, los gobiernos se han negado a abrir camino para la participación de los interesados a todos los niveles en la elaboración de políticas y la toma de decisiones (véase Recuadro 11). Sin embargo, la multitud de decisiones fracasadas de planificación en la cumbre atestiguan la necesidad de una mezcla sensata de planteamientos «descendentes» y «ascendentes». Las estrategias tienen que separar los temas que se puede abordar únicamente a nivel nacional y central de los que se puede abordar a nivel más bajo. Frecuentemente, es sólo a escala de un distrito que un enfoque del desarrollo sostenible centrado en la población se pone verdaderamente en evidencia - porque allí individuos y grupos de personas toman cada día unas decisiones que afectan su sustento, su salud y, a menudo, su supervivencia. Los individuos y las comunidades son los que más bien pueden identificar las tendencias, los retos, los problemas y las necesidades locales, para ponerse de acuerdo sobre sus propias prioridades y preferencias y determinar cuáles conocimientos y capacidades faltan. Es así que algunas estrategias procuran tratar los distintos asuntos al nivel más apropiado (p. ej. el planteamiento del Ministerio de Planificación en Bangladesh, a principios de la década 1990, luego de la elaboración del Plan con perspectiva participativa, o la «jerarquía» de estrategias que aparece en Pakistán - Recuadro 14). Ciertos países empiezan a combinar los planteamientos ascendentes y descendentes en su planificación a nivel de los distritos. Por ejemplo, en Tanzania, la planificación municipal en el distrito de Rungwe prevé la toma de ciertas decisiones en la cumbre (fijar el tipo de interés bancario en el municipio, etc.) pero la participación de los interesados en otros aspectos del desarrollo, v.gr. la educación, la producción agrícola y las comunicaciones.

91. Las estrategias deben examinar los *mecanismos* capaces de poner en equilibrio los planteamientos «descendentes» y «ascendentes». Los nuevos sistemas de planificación en algunos países ejemplifican la contribución traída por la descentralización (véase Recuadros 13 y 14). Es preciso mantener el equilibrio acompañando y apoyándolo con mecanismos encaminados a optimizar el diálogo, los flujos de información y el aprendizaje - internos y a todos los niveles.

4.5.3 El equilibrio entre las competencias especializadas y el necesario enfoque participativo

92. Se requiere de aportes técnicos para muchas tareas clave en la elaboración de estrategias (recogida y análisis de datos de base, estimaciones estadísticas, pronósticos, etc.). Sin embargo, las competencias técnicas no bastan en sí para abordar todos los temas o dar acceso a toda la información necesaria y útil, gran parte de la cual es poseída por individuos y comunidades. Asimismo, la mayor parte de los aspectos clave tendrán que ser examinados y discutidos por un amplio abanico de grupos de interés. De lo contrario, será imposible ponerse de acuerdo sobre una visión del desarrollo futuro que goce del apoyo de toda la sociedad o llegar al consenso sobre la manera de hacer frente a los desafíos más importantes.

93. Claro está, pues, que caben tanto los aportes técnicos de expertos individuales como el involucramiento más amplio de muchas personas en los ejercicios participativos, pero no hay que

sobrecargar los participantes. Es muy importante encontrar el equilibrio entre los dos planteamientos.

94. Los conocimientos y las capacidades necesarios faltan, por lo general, en los países en vías de desarrollo y es frecuente que los que existen sean ya muy comprometidos y estirados. Por lo tanto, el fortalecimiento de la capacidad y la atribución de poder son elementos críticos de los procesos estratégicos.

Recuadro 13. Sistemas de planificación descentralizada

Bolivia introdujo un sistema descentralizado y participativo de planificación en 1994, cuando adoptó las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, traspasando unos poderes políticos y económicos importantes a los niveles regional y local. El 20 por ciento de los ingresos fiscales nacionales va directamente a las 314 municipalidades, siendo asignado a sus planes quinquenales de desarrollo. Estos planes municipales van formulados según la orientación dada por el Plan General (es decir, nacional) Quinquenal de Desarrollo Económico y Social y tomando como base las prioridades identificadas por colectividades territoriales representando a comunidades en zonas particulares. Además, unos comités de vigilancia, constanding de funcionarios municipales y representantes de la sociedad civil, van encargados del monitoreo de las actividades de las administraciones municipales y de su observancia de los planes de desarrollo. En paralelo, las administraciones regionales reciben el 40 por ciento de los ingresos nacionales que asignan de acuerdo con planes regionales quinquenales de desarrollo basados en el plan indicativo nacional y los planes municipales.

Este sistema de planificación marcha bien en las pequeñas municipalidades, pero suele ser menos eficaz en las más grandes donde es más difícil pedir cuentas. Los mayores problemas surgen a escala regional donde es el Presidente que nombra a los responsables y la actividad de los partidos políticos suele dominar las administraciones. Los vínculos entre los distintos niveles de planificación son, por lo general, bastante flojos y la división de la administración pública entre varios partidos políticos dificulta la consolidación de tales vínculos.

Ghana ha creado un sistema de planificación participativa que se centra en el distrito, lo que permite a las comunidades locales participar efectivamente en la concepción, la planificación y la puesta en práctica de programas y proyectos de desarrollo local. Cada una de las 100 asambleas de distrito asume ya la responsabilidad total de formular y ejecutar sus propios planes de desarrollo a mediano plazo (5 años) y anuales. Según las directrices preparadas por la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (CNPD) en 1995, cada plan debe ser expuesto en un foro público. Los planes de desarrollo de los distritos van armonizados a nivel regional por los Consejos Regionales de Coordinación y los planes regionales resultantes van consolidados por la CNPD con los planes sectoriales individuales (preparados por los ministerios competentes que también deben presentarlos al público) para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Éste viene revisado por grupos multi-sectoriales de planificación constanding de representantes de los sectores público y comercial, las universidades, los distritos, la comunidad científica, los sindicatos, los campesinos y otros grupos de interés. El país ejecuta en estos momentos, como primer etapa de ejecución del programa Ghana-Visión 2020, el primero de estos planes de desarrollo a mediano plazo, periódicamente actualizados, para el período 1997/2000. Además, ha empezado ya a preparar los planes 2001-2005.

Con las nuevas disposiciones financieras según la Constitución, un mínimo del 5 por ciento de los ingresos gubernamentales internos viene asignado por el parlamento al Fondo Común de las Asembleas de Distrito, que cubre las inversiones de capital hechas por los consejos de los distritos en la ejecución de sus planes de desarrollo. Por ejemplo, en estos momentos cinco distritos ejecutan programas de reducción de la pobreza; las comunidades destinatarias deciden

cuáles acciones serán llevadas a cabo. Los comités de los poblados constituyen el nivel de base de la planificación. Aquí vienen identificados los problemas comunitarios, se fijan los objetivos y las metas que van transmitidos por consejos de nivel superior a la asamblea del distrito. Unos comités de la asamblea, habiendo examinado los problemas y las posibilidades, fijan las prioridades, mientras unas secciones de la asamblea, con la ayuda de especialistas sectoriales, ONGs y otras organizaciones, extraen la esencia de los planes de los distritos. Cada unidad de coordinación de la planificación anima y coordina el proceso de planificación en su distrito y prepara el plan del distrito con presupuesto anual que someterá a la consideración del Consejo del Distrito.

Nepal. La Ley de Autonomía Local de 1998 traspasó poderes y responsabilidades a unos comités de desarrollo en los distritos, municipios y poblados en lo que respecta a la planificación participativa y la gestión sostenible de los recursos en sus circunscripciones. Los comités de planificación de los distritos ya son considerados como entes autónomos responsables de reunir a los interesados y armonizar/compensar necesidades locales y políticas nacionales.

Tailandia. Antiguamente, todos los proyectos y presupuestos de las autoridades locales y provinciales fueron definidos por el gobierno central. Hoy día, la mayor parte de las informaciones, ideas y propuestas emanando de los participantes en el proceso de planificación van canalizadas hacia la Agencia Presupuestaria, encargada de las asignaciones financieras a las autoridades locales, municipales y provinciales. Según la nueva ley de descentralización, las administraciones a estos niveles reciben un porcentaje fijo del presupuesto total del estado para que pongan en práctica los planes y proyectos definidos por los interesados.

Recuadro 14. Lanzar planteamientos estratégicos partiendo de la base en Pakistán - completar las estrategias de provincias y distritos

En Pakistán, ya empiezan los esfuerzos para facilitar el diseño y la puesta en práctica de iniciativas de desarrollo sostenible por la población local. Después de la Estrategia Nacional de Conservación (ENC), las estrategias provinciales adoptaron muchos procesos innovadores tales como mesas redondas, trabajando con intermediarios en los organismos gubernamentales competentes y lanzando en lo sucesivo unas estrategias de distrito en la provincia de Sarhad. Más bajo ha sido el nivel, más imprescindible se ha revelado abordar las concesiones mutuas necesarias entre el desarrollo sostenible y el sustento inmediato. Se desprende ahora en Pakistán el reto de establecer vías de comunicación para que las informaciones y peticiones del distrito lleguen hasta los niveles provincial y nacional.

Se propone, pues, que el ENC-2 se concentre en las *preocupaciones a escala nacional y los cometidos institucionales nacionales*, en vez de prescribirlo todo hasta el nivel de los poblados mismos. No obstante, debe también reconocer, fomentar y apoyar los planteamientos estratégicos de las provincias y los distritos, así como otros planteamientos impulsados por la demanda, teniendo en cuenta las realidades locales de acuerdo con el plan de descentralización. Esto hace contraste con el empuje de política nacional/intelectual de la ENC original, de modo que la esfera de acción ya comprende:

Los temas internacionales

- La situación y la contribución de Pakistán en relación con los temas y convenios ambientales mundiales.
- Los aspectos de la mundialización tocando al desarrollo sostenible.
- Los temas regionales tales como las cuencas fluviales, las áreas protegidas comunes, la polución transfronteriza y marina.

Los temas nacionales

Se trata de:

- Reunir los mecanismos más útiles y eficaces necesarios para la estrategia (sistemas de información, mecanismos participativos).
- Continuar orientando a las políticas provinciales y sectoriales para que sea integrado el desarrollo sostenible en la «corriente dominante» gracias a políticas, principios/criterios, normas, indicadores y monitoreo.
- Coordinar los grandes programas nacionales encaminados al desarrollo sostenible.
- Promover el desarrollo sostenible dentro del marco macropolítico, tomando cuenta de asuntos tales como los préstamos de ajuste estructural, la reducción de la pobreza, el medio ambiente y la seguridad nacionales.
- Evaluar y monitorear las normas de desarrollo sostenible y ambientales.

Los problemas de las provincias, los centros urbanos y los distritos

Se trata de:

- Apoyar las estrategias e iniciativas provinciales de desarrollo sostenible - sobre todo para que las instituciones locales (a nivel de los centros urbanos y distritos y más abajo) puedan impulsar la estrategia desde la base.
- Instituir controles e incentivar tanto la inversión del sector privado en el desarrollo sostenible como la práctica empresarial responsable.

4.5.4 La participación efectiva y los gastos conexos

95. Varios factores condicionan los gastos que supone la participación:

- *Las categorías y el número de participantes*, dónde viven, los costes de oportunidad de su participación. Muchos interesados podrán involucrarse gracias a sus empleos y cometidos existentes. Otros tendrán que dejar momentáneamente sus actividades de sustento (v.gr. representantes de la sociedad civil y sobre todo de las comunidades locales, ya que la participación podría suponer ausentarse al momento de la cosecha, por ejemplo). Es posible que las mujeres tengan dificultades particulares para meterse en procesos participativos, debido a las múltiples tareas que les incumben, por lo que habrá que concebir modos de compensarles o prestar ayuda para que puedan participar verdaderamente. El ejemplo neozelandés viene esbozado en el recuadro 12.
- *El tiempo necesario* - requiere tiempo crear la confianza, sobre todo a ciertos niveles locales, y establecer un marco dentro del cual se puede animar a la gente a que colabore con los extranjeros. La organización y la realización de los ejercicios participativos más exhaustivos acompañando las estrategias nacionales han llevado en muchos casos entre 18 meses y cinco años.
- *La necesidad de competencias especializadas*. Son imprescindibles unas competencias en las áreas de investigación participativa, comunicación, educación y actividades mediáticas para establecer los vínculos adecuados y asegurar la calidad de la participación y de las comunicaciones.
- *Los requisitos en el campo de la comunicación*. Los múltiples individuos e instituciones participando en el debate necesitan tener acceso a las informaciones clave sobre el o los temas

en discusión - y necesitan comprenderlas. Se requiere, pues, de comunicación por medios cuadrando a los grupos en cuestión (telecomunicaciones, medios de masas y tradicionales, distintos foros), lo que supone incurrir en gastos.

96. Sin embargo, el coste de la participación, aunque sea importante al principio, puede disminuir con cada iteración de la estrategia, a medida que el alcance y la finalidad de la participación de los distintos grupos, así como las metodologías, se quedan más claros y focalizados.

4.6 El análisis

97. Las estrategias tienen que fundamentarse en el análisis de los temas clave y las fuerzas subyacentes; los impactos reales o potenciales a corto y largo plazo de los enfoques adoptados; y los marcos de política e institucionales. Es de suma importancia analizar los lazos entre los niveles local y nacional, como asimismo entre las preocupaciones nacionales y mundiales. Tal análisis estratégico, necesario para idear reformas de políticas e institucionales, debe ser respaldado por comunicaciones eficaces con todos los interesados.

98. Por ejemplo, la integración del análisis ecológico y social en los procesos de planificación estratégica más arriba presenta la oportunidad de mejorar la sostenibilidad y la coherencia de los planes y políticas de desarrollo. Esto favorece la toma en cuenta de las consecuencias a largo plazo (impactos ecológicos y sociales potenciales de los cambios de políticas macro-económicas y viceversa). Del mismo modo, tomando en consideración, en las estimaciones y los pronósticos de PNB, el coste para la economía de los daños causados al medioambiente y adaptando las políticas en consecuencia, se puede fijar hitos más realistas y mejorar la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo a largo plazo.

99. Hacen falta competencias técnicas y conocimientos metodológicos tanto para llevar este análisis riguroso de los problemas y riesgos como para planear a largo plazo. En la práctica, tales conocimientos están rara vez disponibles y gran parte de las estrategias existentes parten de análisis insuficientes o deficientes. Cuando las estrategias sucesivas repiten o coinciden con las que ya existen, hay generalmente poco tiempo y poco interés para el análisis - así es frecuente reciclar el antiguo análisis, sobre todo porque los ejercicios participativos suelen ser organizados después de los análisis y así no están en condiciones de definir los temas que es preciso examinar. El buen análisis también es dificultado por el hecho que los datos de base suelen ser poco fiables, si es que existen. Puede ser porque los datos se refieren a asuntos acerca de los cuales no se ha pedido cuentas hasta los últimos tiempos y por tanto no existen sistemas de monitoreo.

4.7 Convergencia, complementariedad, coherencia y coordinación de los marcos nacionales de planificación a todos los niveles

100. Actualmente, los diferentes marcos de planificación no convergen suficientemente, sea a los niveles nacional y descentralizados sea en los distintos sectores. No es de extrañar, ya que estos marcos suelen presentar diferencias fundamentales en lo que respecta a los papeles y cometidos de las instituciones, las bases de poder, los conceptos, las ideologías y la financiación. Esto quiere decir que las intenciones, los intereses y los ámbitos de planificación de los diferentes marcos no son los mismos. Cuando existen múltiples estrategias sin convergencia, hay riesgos de repeticiones, concurrencia y desperdicio de recursos administrativos e intelectuales escasos.

101. No es posible fusionar todos los sistemas, pero sí es factible fomentar complementariedad y coherencia para que los diferentes marcos de planificación estratégica puedan apoyarse los unos

a los otros. Conformarse más rigurosamente con los principios esbozados en el recuadro 2 permite lograrlo. Habría mayor convergencia si los gobiernos (aliándose con los actores clave en el sector privado y la sociedad civil, como asimismo las organizaciones de desarrollo) pudieran crear y mantener una matriz de los procesos estratégicos nuevos y en curso (nacionales, subnacionales, locales, respuestas a compromisos internacionales, etc.) en su país, subrayando los vínculos, las diferencias y las relaciones entre ellos, para centrar así la atención en lo que hace falta para conseguir la complementariedad. La Estructura de Desarrollo Integral está encaminada a promover tal enfoque. Con un instrumento de este tipo, es posible asegurarse de que los nuevos marcos de planificación se fundamenten en lo existente y establezcan lazos con otros sistemas.

102. Creando vínculos y fundamentándose en lo existente, las estrategias han tenido éxito y vice versa - como lo atestiguan las distintas experiencias de elaboración de estrategias de reducción de la pobreza (véase Recuadro 15).

103. Es preciso que los responsables de la elaboración de estrategias tengan en cuenta las estrategias antiguas y actuales emprendidas por los diferentes departamentos u organismos gubernamentales. Se tiene que crear mecanismos asegurando la coordinación de los diferentes sectores y la coherencia de los diferentes sectores y estrategias entre sí. Por lo tanto, los gobiernos y otros organismos tienen que introducir procedimientos y prácticas institucionales mejorados, respaldados por sistemas apropiados de gestión y sistemas asegurando la gestión y la resolución eficaces de los conflictos. Constan grandes logros en este campo de parte de las autoridades locales gracias a Agenda 21 locales (véase Recuadro 5) de las cuales los gobiernos nacionales podrán sacar las lecciones y que podrán tratar de emular.

Recuadro 15. Fundamentarse en lo existente: vínculos entre Estrategias de Reducción de la Pobreza y otros procesos de planificación estratégica

Uganda

La ponencia acerca de la Estrategia de Reducción de la Pobreza fue basada en una reformulación del Plan de Acción para Erradicar la Pobreza de 1997. Se inspiró también en otros trabajos de evaluación estratégica, a saber un informe sobre la pobreza, una estimación participativa de la pobreza y un plan de modernización de la agricultura. Aumentó así la apropiación nacional de la estrategia.

Bolivia

La Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad fue elaborado gracias a un proceso sumamente participativo que hizo hincapié en el alivio de la pobreza por acciones económicas relacionadas con al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Las presiones ejercidas por el Ministro de Desarrollo Sostenible en el Consejo de Política Económica lograron hacer incorporar este plan en la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Burkina Faso

Luego de la elaboración de la ponencia acerca de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), se intentó incorporar sus orientaciones en las políticas, los planes y los programas de reforma (educación de base, salud, etc.) existentes. Es preciso llevar adelante esta incorporación, sobre todo para que las políticas y los planes sectoriales aborden específicamente los vínculos entre la pobreza y el medioambiente, definiendo los indicadores que permitirán seguir su evolución.

Habría sido posible fortalecer el proceso de integración poniendo a contribución el Programa Nacional de Acción contra la Desertización (PNAD). Este programa fue formulado según

métodos participativos involucrando a casi 50.000 personas y se fundamentó en análisis exhaustivos. Sin embargo, los responsables del PNAD no participaron en el proceso ERP. La experiencia y las lecciones que dejó la elaboración del PNAD no fueron integradas en el proceso ERP. Hay posibilidad de remediar tal omisión luego de la reactualización de la ERP.

Preparando esta guía, las organizaciones de desarrollo apoyaron un proceso de diálogo en Burkina Faso que desempeñó el papel de catalizador favoreciendo la convergencia de los distintos marcos. Gracias a los métodos participativos empleados, las recomendaciones dirigidas al gobierno reflejaron las opiniones de los diferentes actores nacionales. Dichas recomendaciones incluyen propuestas para la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible, aconsejando no prepararla como documento con nuevas evaluaciones de política sino como «paraguas» encima de los principales instrumentos jurídicos, criterios de intervención y reformas institucionales. De esta manera, la estrategia se pondría como objetivo asegurar el crecimiento duradero teniendo en cuenta preocupaciones sociales, políticas, culturales y ambientales tales como:

- El desarrollo humano sostenible.
- La distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.
- La transparencia de la administración de los asuntos públicos y la prestación de ayuda.
- La eficacia y la sostenibilidad de los programas de desarrollo.
- El fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional.

El diálogo propuso una serie de medidas dirigidas a perfeccionar la ERP que sirven de marco de referencia para el Ministerio de Economía y Hacienda, a saber:

- Poner la ERP más de relieve como único marco aceptable de los programas de cooperación de las organizaciones de ayuda al desarrollo.
- Difundir la ERP más ampliamente y preparar versiones más breves y sencillas.
- Actualizar la ERP, con miras a integrar todos los planes sectoriales en un marco único. Esto supone una estrecha colaboración con todos los ministerios, el sector privado y la sociedad civil, para armonizar y asegurar la coherencia de los mecanismos existentes o programados de coordinación, de los indicadores y de los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Generar nuevos recursos financieros para el presupuesto nacional a fin de poner la estrategia en práctica.

Ghana

Por contraste a los ejemplos arriba citados, existía ya en Ghana una estrategia nacional de erradicación de la pobreza, que fue transformada después en ERP provisional. La ERP(P) completa será preparada dentro del marco de la formulación del segundo Plan de Desarrollo a medio plazo destinado a poner en práctica el programa Ghana-Visión 2020. Este plan incorporará también los principales objetivos de desarrollo expuestos en la Estructura de Desarrollo Integral ghanesa (elaborada por vías institucionales separadas) y el Marco de las Naciones Unidas para la Ayuda al Desarrollo. La convergencia de estos procesos de planificación estratégica da fe de los principios comunes que los sustentan.

4.7.1 Temas regionales

104. Son muy pocos los casos de estrategias nacionales que hayan incluido análisis de sus impactos sobre los países vecinos (o viceversa). Se requiere de coordinación entre países vecinos y de planteamientos regionales para abordar, entre otras cosas, las preocupaciones de las comunidades indígenas en territorios separados por fronteras internacionales. La coordinación y

la gestión regionales son importantes también en el caso de países que comparten recursos naturales y ecosistemas (p.ej. una cuenca). La Estrategia de Biodiversidad Andina, formulada por varios países sudamericanos, propone una visión regional compartida e identifica los intereses comunes.

4.7.2 Temas nacionales

105. Claro está que la responsabilidad de varias cuestiones de política nacional (financiera, comercial, extranjera, etc.) cabe al gobierno central y que tales cuestiones influyen de modo importante en la configuración del desarrollo sostenible en el país. Sin embargo, es poco frecuente que tales temas estrictamente nacionales vengan considerados en las estrategias de desarrollo sostenible (si es que se discuten, rara vez vienen expresados en los documentos estratégicos). Además, los departamentos responsables de estas políticas casi nunca desempeñan papeles centrales como interesados clave en los procesos estratégicos. El caso de Visión-2020 en Ghana es excepcional, puesto que tales temas nacionales fueron tomados explícitamente en consideración, mientras que todos los ministerios competentes participaron en la formulación de los marcos de política a medio plazo concebidos para operacionalizar la visión. En Pakistán, como lo demuestra el recuadro 14, los temas nacionales van a ser el centro de atención en la próxima fase de la Estrategia Nacional de Conservación.

4.7.3 La importancia de la descentralización

106. La descentralización puede representar un mecanismo eficaz de convergencia de los diferentes sistemas de planificación. En muchos casos es con la demanda que parte de la base - y no con la reorganización decidida en la cumbre - que se consigue la integración oportuna. Las instituciones locales fuertes, las informaciones accesibles, los foros de debate y los mecanismos de consenso/gestión de conflictos son elementos permitiendo forjar soluciones integradas. De allí el imperativo de enlazar los enfoques «descendentes» y «ascendentes».

107. La descentralización ofrece muchas oportunidades para poner en práctica las visiones estratégicas a escala local, lo que se debe acompañar de:

- La transferencia de recursos financieros y la atribución de poder para movilizar tales recursos en el ámbito local.
- El fortalecimiento de la capacidad (es un elemento clave del Programa de Reforma del Gobierno Local, 2000-2003, en Tanzania, por ejemplo).
- Una definición clara de los cometidos del Estado en la planificación, la gestión financiera, etc. a los distintos niveles jerárquicos.
- Actos legislativos y administrativos globales para lograr la integración de las agencias descentralizadas de los departamentos estatales en las estructuras administrativas locales.
- La coordinación del apoyo de las organizaciones de desarrollo a nivel local.

4.8 Los sistemas de gestión estratégica y la capacidad

4.8.1 Apoyar la capacidad administrativa a todos los niveles

108. Una estrategia eficaz de desarrollo sostenible necesita de una buena gestión. Debe constar de coordinación, liderazgo, administración y control financiero, aprovechando las competencias y capacidades mientras asegura que todos se ciñen a los calendarios. Es preciso que sean claros los papeles y responsabilidades de los diferentes actores clave, así como las relaciones entre ellos, en los procesos estratégicos. Las estrategias que mayor éxito tienen suelen tener en común ciertos elementos esenciales, como sea el liderazgo. Por regla general, hay un pequeño equipo - a veces hasta un solo individuo - que mantiene la visión, la motivación y el ímpetu durante los períodos difíciles, que es tenaz y dispuesto a enfrentar y superar los desafíos e infortunios generados por un proceso estratégico.

109. Las estrategias tienen que tomar como base los conocimientos y competencias existentes y reforzarlos. Metiéndose en un proceso estratégico se necesita una extensa gama de competencias técnicas y capacidades analíticas. Por ejemplo, a los que manejan el proceso hacen falta competencias de animación y diplomacia. Los que emprenden el análisis estratégico deberán comprender los vínculos entre las disciplinas y los sectores, como asimismo las interacciones verticales (entre los niveles internacional, regional, nacional, municipal y local). Otros tendrán que concentrarse en los aspectos institucionales, legislativos y administrativos del desarrollo. Existen en varios países unas iniciativas específicas de fortalecimiento de las capacidades para favorecer el proceso de desarrollo (véase Recuadro 16).

Recuadro 16. Proyecto de capacitación nacional en Tailandia

Tailandia ha introducido, en los últimos años, unas políticas de descentralización. Favorece también los procesos de planificación participativa (véase Recuadro 12), pero muchas comunidades carecen de organizaciones ciudadanas fuertes que permitan su involucramiento activo en estos procesos. En 2000, respondiendo a la presión ejercida por las ONGs y CBOs, el gobierno aprobó el Proyecto de Capacitación Nacional (con presupuesto de 2,5 millones de dólares EE.UU.) para formar a los animadores y promover la participación de los múltiples interesados en la planificación nacional. El proyecto va a dirigirse a miembros muy dedicados de las comunidades que participan activamente en acciones locales, mientras los animadores van a formarlos sobre la práctica en preparación, gestión, monitoreo y evaluación de proyectos.

110. Varios factores pueden minar la capacidad:

- Cuando no hay evaluación de los programas de desarrollo dimanando de las estrategias, o si la evaluación es deficiente, y faltan sanciones efectivas contra el desempeño insuficiente de los equipos técnicos responsables de ponerlos en práctica.
- Cuando es insuficiente la formación o el reciclaje de los expertos nacionales del estado, del sector privado y de la sociedad civil que los permitiera comprender y manejar mejor los vínculos entre asuntos económicos, sociales y ambientales.
- Cuando son débiles los sistemas de selección de pericia capaz de asegurar la calidad y la credibilidad de los procesos estratégicos.
- Cuando los salarios y honorarios, las condiciones de trabajo y las perspectivas profesionales en la función pública no bastan para atraer a individuos de gran calibre.

111. Es sintomático de la administración en los países en desarrollo que los buenos técnicos suelen dejar la función pública, atraídos por los mejores salarios y condiciones que pueden tener en el sector privado y las organizaciones de desarrollo. Además, se los traslada a nuevos puestos con bastante frecuencia. Con eso se pierde la continuidad: personas experimentadas clave se van después de seguir el ciclo estratégico y adquirir experiencia de los retos que ése supone y de los modos de manejar los procesos. Llevan también consigo la memoria institucional y el acceso a las redes. No es de extrañar, por lo tanto, que se introduzcan tantas estrategias nuevas que parecen coincidir en muchos puntos y no se fundamentan en la experiencia anterior. Un proceso de reforma permite en muchos casos fortalecer la capacidad de la administración y de los servicios públicos.

112. Existen a menudo competencias nacionales que no es posible aprovechar porque al sector público y a las ONGs les hacen falta recursos financieros. La tendencia de las organizaciones de desarrollo a aportar asistencia técnica expatriada en vez de financiar la contratación de pericia nacional agrava el problema.

4.8.2 Las comunicaciones con el público

113. Siendo un hito complejo el desarrollo sostenible, la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible no deja de ser un proceso complejo. El involucramiento verdadero de los interesados depende en gran parte de su comprensión del hito y su aceptación del hecho que participar en un proceso estratégico exige cambios de actitudes, comportamientos e instituciones. De ser así, elaborando una estrategia se necesita de comunicación en ambas direcciones entre los responsables de política y el público. No es sólo cuestión de iniciativas de relaciones públicas utilizando campañas de información y medios de comunicación de masas. Hay que dedicarse a la interacción social a largo plazo para que todos tengan la misma idea del desarrollo sostenible y de sus consecuencias, así como promover el fortalecimiento de capacidades para hacer frente a los desafíos examinados en la segunda sección de esta guía.

4.8.3 Sistemas de gestión de conflictos

114. Dentro de cada sociedad, varían los intereses y objetivos económicos, sociales, ecológicos, institucionales y políticos (a corto y a largo plazo) y muchas veces se hacen competencia. Esto conduce inevitablemente a conflictos entre actores. Elemento importante de un proceso estratégico es el establecimiento de mecanismos capaces de identificar los conflictos y ayudarles a los protagonistas para que negocien arreglos entre posiciones corrientes y sus intereses comunes a más largo plazo. El sistema judicial no siempre representa un mecanismo adecuado para compensar intereses legítimos pero contradictorios. Como alternativa, se puede pensar en los numerosos sistemas tradicionales para resolver disputas que tienen importancia cultural y están bien aceptados por el pueblo (p.ej. jefes y foros de ancianos), pero que en muchos casos quedan marginalizados o desatendidos por las autoridades centrales. De más reciente aparición son las múltiples técnicas de resolución de conflictos, de arbitraje y de intermediación. Por contraste con el sistema judicial, tales planteamientos modernos no imponen soluciones sino facilitan las concesiones mutuas de los protagonistas.

4.8.4 Sistemas de saber e información

115. Se puede mejorar la capacidad y fomentar el interés y la motivación compartiendo experiencia con otras personas involucradas en procesos estratégicos. Se puede ganar mucho con el aprendizaje sur-sur y sur-norte y con redes de estrategias compartiendo sus experiencias (véase

Recuadro 17). En ciertos casos, estas redes tienen websites para facilitar el intercambio de informaciones (p.ej. www.nssd.net).

Recuadro 17. Ejemplos de redes de estrategias

En la década de los noventa, la UICN organizó varias redes regionales para practicantes y expertos en estrategia, que permitieron compartir experiencias; de ellas vinieron gran parte de las lecciones fundamentales sobre la práctica optimal que conforman los principios en esta guía. Por ejemplo, la RedLat (Red Latinoamericana de Estrategias para el Desarrollo Sostenible) se ha reunido cinco veces desde 1994. Un núcleo de estrategas involucrados en unos 25 acciones subnacionales y locales en 14 países discute los temas de interés común y comparte las lecciones de su experiencia. Las discusiones vienen publicadas en un website y existe una red electrónica con más de 1.200 usuarios entusiásticos en los países de habla española. RedLat ha organizado talleres temáticos sobre las herramientas que facilitan el desarrollo sostenible, así como visitas sur-sur para el intercambio de experiencias sobre el terreno.

La red para el medio ambiente y el desarrollo sostenible en África (NESDA) fue establecida en 1992 bajo los auspicios del Banco Mundial. Ayuda a los gobiernos africanos, las instituciones, el sector público, las ONGs y las comunidades locales a fortalecer la capacidad de planificación estratégica y puesta en práctica.

Basándose en las resoluciones del Foro Internacional de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDSs) (abril 2000), la red mundial CNDS se prepara para llevar una evaluación multi-actores de los compromisos de la Cumbre de la Tierra. Varios grupos regionales CNDS se reúnen regularmente para compartir experiencias. Su eficacia, como su observancia de los principios de las estrategias de desarrollo sostenible, varía pero constituyen un primer punto de contacto útil apoyando los CNDSs y ayudándoles a desarrollarse.

Gracias al programa Capacidad 21, el PNUD, por su lado, ha creado amplias redes de personas involucradas en estrategias en el mundo entero.

4.9 Identificar indicadores, establecer sistemas de monitoreo y asegurar la responsabilidad democrática

116. Es preciso identificar indicadores del progreso de las estrategias y establecer sistemas para monitorear su elaboración y su ejecución. Resulta crucial para seguir los avances, sacar las lecciones clave y cambiar de rumbo estratégico cuando sea necesario. Además, es importante fomentar la responsabilidad democrática (el deber de rendir cuentas). Para ser eficaz, un sistema de monitoreo necesita actuar a varios niveles. Primero, la planificación estratégica y la toma de decisiones referentes al desarrollo sostenible dependen tanto de información creíble y fiable como de datos sobre las tendencias, presiones y respuestas ecológicas, sociales y económicas. Muchos países carecen de tales informaciones y datos de base. Segundo, hay que abordar los temas organizacionales para que sean claras las reglas del juego. Es preciso tener acordado un plan de acción que identifica lo que cabe monitorear, quién debe hacerlo y cuándo. Se requiere de sistemas de gubernación y gestión con controles adecuados (incluso unos procedimientos formales de compensación) asegurando la transparencia de los modos de trabajo. Tercero, pero no por ello menos importante, es imprescindible tener informados a los interesados. Estos asuntos deben ser considerados de una manera integrada y participativa dentro del proceso de planificación estratégica.

117. La experiencia de *Agenda 21 Local* ha dejado unos consejos útiles respecto del monitoreo de procesos estratégicos. Gracias a las Agenda 21 locales, las autoridades locales han podido:

emprender auditorías internas de la compatibilidad de los procedimientos y trámites internos existentes con los objetivos y metas de los planes de acción; reformar tales procedimientos, reglas y normas siempre que fuese necesario; y finalmente establecer sistemas nuevos o mejorados de gestión interna. Los problemas conectados con la ausencia de un sistema de monitoreo son ilustrados en el recuadro 18.

Recuadro 18. La fragmentación de la Estrategia Nacional de Conservación en Pakistán

El examen de mediados de período de la Estrategia Nacional de Conservación en Pakistán descubrió que, a falta de controles de rutina de los impactos de los proyectos y de los indicadores de sostenibilidad y a falta de vínculos de política entre el ente coordinador de la ENC y los proyectos movidos por la ENC, las posibilidades de aprender no fueron tan importantes como debían ser. Durante ocho años de ejecución, los objetivos estratégicos (bastante coherentes) se habían fragmentado en centenares de actividades inconexas sin mecanismo para conocer las reacciones. Por eso, el examen aconsejó introducir una línea de base sencilla y un sistema para la correlación de los resultados de la ENC en cuanto a la sostenibilidad con los procesos estratégicos futuros.

4.9.1 Monitoreo y auditoría independientes

118. Se puede utilizar el monitoreo y la auditoría independientes para comparar el desempeño de las organizaciones con sus mandatos y para evaluar el respeto de los cometidos y responsabilidades atribuidos. Sin embargo, poco frecuente es la auditoría independiente de los resultados de la elaboración y de la puesta en aplicación de estrategias por los gobiernos (a cualquier nivel). Los procedimientos oficiales de auditoría de los gastos públicos que existen en muchos países podrían servir de modelo útil. Algunos países han nombrado defensores del pueblo para pedir cuentas oficiales al gobierno en diferentes campos (véase Recuadro 19).

Recuadro 19. Aprovecharse de Comisiones para pedir cuentas a los gobiernos

En **Ghana**, la Constitución de 1992 creó una Comisión para los Derechos Humanos y la Justicia Administrativa, que debe funcionar como defensor del pueblo, protector nacional y organismo de recurso. Se trata de un mecanismo oficial de monitoreo encargado de garantizar la responsabilidad democrática, el respeto de los derechos humanos y la observancia de procedimientos adecuados y justos en la administración de los asuntos del estado.

En **Canadá**, hay un Comisario del Medio Ambiente y del Desarrollo Sostenible que obliga al gobierno a rendir cuentas sobre los aspectos ecologistas de sus políticas, operaciones y programas. Los ministros federales tienen que presentar al parlamento las estrategias de desarrollo sostenible adoptadas por sus departamentos. El Comisario monitorea el progreso de los departamentos gubernamentales - y da cuenta al parlamento - en cuanto a la ejecución de sus planes de acción y al cumplimiento de sus objetivos de desarrollo sostenible.

119. Muy pocos países en vías de desarrollo han creado procedimientos de monitoreo y auditoría formales, pero sí existen casos de monitoreo informal por los ciudadanos. Por ejemplo, desde hace dos años en Bangladesh, una ONG importante (Proshika) va animando un proceso de monitoreo con amplia participación de los objetivos y presupuestos del gobierno en lo tocante al alivio de la pobreza.

4.9.2 El monitoreo en el ámbito comunitario y el valor de los foros comunitarios tradicionales que obligan a rendir cuentas

120. Mientras son imprescindibles el monitoreo y la auditoría formales, las comunidades locales pueden también desempeñar un papel importante. En Nepal, por ejemplo, las comunidades están cada vez más involucradas en la recogida de datos de base antes de la ejecución de programas de desarrollo. Además, ciertas ONGs y organizaciones de base han diseñado herramientas participativas permitiendo a las comunidades monitorear sus actividades de desarrollo sostenible.

121. Los foros comunitarios tradicionales sirven a la expresión de opiniones, a la discusión de problemas y a la toma de decisiones que afectan a la población local. Antes representaban mecanismos importantes para pedir cuentas a nivel local, pero gran parte de ellos cayeron en desuso o fueron reemplazados cuando los gobiernos instalaron estructuras administrativas formales a nivel local y los partidos políticos establecieron unidades organizativas locales. Las costumbres tradicionales todavía están vivas en muchos países y los pueblos respetan tales sistemas que podrían volver a desempeñar un papel útil. En ciertos países, los jefes tradicionales desempeñan siempre unas funciones clave y ejercen un poder enorme sobre la forma de gobierno y la toma de decisiones locales, pero actúan a menudo sin dar cuentas a nadie. Es posible resolver el problema creando estructuras democráticas (véase Recuadro 20).

Recuadro 20. Estructuras locales democráticas que funcionan bien en Zambia

En el remoto valle zambiano de Luangwa, los jefes se volvieron fuertes en la ausencia de un consejo elegido operacional en el distrito. Ejerciendo su poder, han intentado durante los últimos años mantener bajo su control, en su propio interés, los ingresos comunitarios resultando de la gestión de la fauna, enajenando la comunidad local. Se ha resuelto el problema estableciendo y formando unos comités del pueblo, elegidos democráticamente, para que asuman la responsabilidad de cobrar los ingresos directamente. Las actividades de los comités están controladas por una auditoría independiente anual: consta que ellos han logrado utilizar los ingresos de manera transparente y eficaz para financiar iniciativas locales de desarrollo y de gestión de la fauna.

4.10 Recursos financieros para las estrategias

4.10.1 La financiación de los procesos estratégicos y la continuación de los sistemas desde el presupuesto ordinario

122. Diseñar el proceso, preparar un presupuesto realista y procurar los recursos financieros son etapas críticas del lanzamiento de una estrategia. Financiar un proceso estratégico eficaz no sale barato cuando se respetan los principios en el recuadro 2. Sin embargo, la inversión debe producir beneficios como sean un mayor número de opciones de desarrollo sostenible, el evitar los gastos de actividades no sostenibles y la utilización más eficaz de recursos y personal. Importa hacer financiar la estrategia por el gobierno desde el presupuesto ordinario, puesto que así es mucho más probable que se transformará en proceso continuo que atraerá un respaldo político y se integrará en la estructura de elaboración de políticas y de toma de decisiones. Hay varios ejemplos de estrategias endógenas financiadas por el país que se han ganado así el respeto nacional y han tenido gran influencia sobre la reflexión y la acción gubernamentales (por ejemplo, el Plan Verde de Namibia y Ghana-Visión 2020).

Recuadro 21. Ejemplos de dependencia de la financiación extranjera en África Occidental

En la mayoría de los casos, la elaboración de planes nacionales de acción ambiental en África Occidental fue casi totalmente dependiente del apoyo financiero extranjero. Los países ahora tienen dificultad para poner los planes en práctica porque no han hecho provisiones suficientes en sus presupuestos nacionales. En Senegal, la preparación del Plan Nacional de Lucha contra la Desertización cesó cuando se terminó la ayuda de una organización de desarrollo.

4.10.2 Más vale un apoyo presupuestario general para las estrategias que una financiación aislada

123. Lo que sucede normalmente en los países en desarrollo es que se financia una estrategia como proyecto con una sola tarea, limitado en el tiempo, que de este modo tiene menos posibilidades de perdurar o influir en los presupuestos gubernamentales (claro está que una financiación aislada conviene para lanzar gran parte de las inversiones propuestas por el proceso estratégico). Ha sido así en el caso de la mayor parte de los marcos de planificación estratégica dimanando de acuerdos internacionales (Agenda 21, convenios de Río, etc.) o emprendidos como respuesta a iniciativas o exigencias de donantes. Sin embargo, gran parte de estas fuentes de financiación han ayudado a cubrir los gastos de tramitación del establecimiento de elementos de un futuro sistema - creando redes, preparando estudios de base, estableciendo foros diversos, etc. que ya se puede aprovechar.

124. Sin embargo, ateniéndonos a la realidad, siempre es verdad que los gobiernos de muchos países en desarrollo van probablemente necesitar, buscar o verse proponer ayuda financiera para emprender estrategias de desarrollo sostenible. Tal ayuda puede otorgarse dentro del marco del apoyo presupuestario general como financiación de proyectos, teniendo presente que debe ser interiorizada la estrategia e integrada en el régimen de gastos anuales y en los programas estatales. Hace falta esforzarse más en coordinar la ayuda externa y procurar poner en común las contribuciones de los donantes para apoyar la elaboración y la ejecución de estrategias. Cuando se promete un apoyo presupuestario éste tiene que ser prestado progresivamente e integrar garantías respecto de la utilización y la transparencia.

4.10.3 La financiación de las estrategias a nivel de los distritos

125. La carga financiera que suponen la elaboración y la ejecución sucesiva de estrategias es especialmente pesante a nivel de los distritos, ya que las autoridades suelen tener recursos financieros limitados y pocas posibilidades de generar ingresos. Los fondos para financiar la elaboración local de estrategias pueden venir desde arriba - asignados por el gobierno al nivel superior, o desde abajo - por la movilización de recursos locales. Algunos organismos de cooperación para el desarrollo están dispuestas a otorgar fondos directamente a los distritos o a las ONGs que trabajan a este nivel. Mientras es posible superar así ciertas dificultades a corto plazo, queda sin solución el problema de autonomía financiera a más largo plazo. Un planteamiento posible consiste en juntar los fondos de la administración local con las contribuciones de un grupo de empresas en el sector privado local. Otro planteamiento viene ejemplificado por el programa piloto de fondos de desarrollo local (FDLs), establecido por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, que se pone como objetivo asegurar la autonomía financiera de las autoridades locales. A nivel aun más bajo, es frecuente propocionar fondos directamente a las comunidades para apoyar sus esfuerzos de desarrollo. En Nepal, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Sostenible otorga préstamos a las CBOs para que emprendan actividades de desarrollo sostenible generadoras de ingresos.

Recuadro 22. Programa de fondos de desarrollo local del FNUDC

El componente Fondos de Desarrollo Local (FDL) del FNUDC ha elaborado programas que proporcionan presupuestos de inversión y apoyo técnico a las administraciones locales y autoridades descentralizadas del estado en varios países menos desarrollados. El FDL se pone como objetivo fomentar la descentralización de la planificación, la financiación o el desarrollo rural y la capacitación institucional a nivel local. Aspectos clave son la planificación participativa y el fortalecimiento de la capacidad de las administraciones locales para llevar actividades viables de desarrollo. Los proyectos FDL tienen características importantes, a saber:

- el importe fijo de los fondos obliga a las autoridades locales a determinar las acciones prioritarias. La planificación participativa sirve de herramienta para facilitar la fijación de prioridades
- un pago inicial es efectuado para estimular la movilización de fondos locales
- hacen hincapié en las administraciones locales porque éstas llevan, supuestamente, relativa ventaja a las ONGs cuando se trata de suministrar varias formas de infraestructuras y desarrollo económico con impacto más extenso y más sostenible.

Por regla general, los proyectos FDL tienen que esforzarse por conseguir:

- la asignación transparente de los recursos
- la planificación verdaderamente participativa. El organismo encargado del proceso de planificación debe ser representativo tanto de la administración local como de la sociedad civil. Además, es posible que ciertas actividades propuestas sean fuera del ámbito del FDL y de las autoridades locales, v. gr. actividades privadas de generación de ingresos, o conectadas con recursos naturales degradados en los ejidos.
- la vinculación de las actividades con la gestión de los recursos naturales. Dado que las actividades FDL están orientadas principalmente a las administraciones locales, suelen privilegiar las infraestructuras en pequeña escala y sociales.

5. MEDIDAS ILUSTRATIVAS DE COMO ESTABLECER, FORTALECER Y MANEJAR UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

126. Varias medidas identificadas luego de los diálogos pueden permitir a un país consolidar su proceso de planificación estratégica y orientarlo hacia una estrategia de desarrollo sostenible. Se trata de la identificación, la coordinación y el mejoramiento continuo de mecanismos permitiendo equilibrar las preocupaciones económicas, sociales y ecológicas de los múltiples interesados. Figura 3 presenta los tipos de mecanismos que suelen hacer falta. Su coordinación debe estar conforme con los principios en el recuadro 2.

127. Para asegurar el *mejoramiento continuo*, los mecanismos tienen que funcionar juntos como sistema de aprendizaje sobre la práctica. La experiencia muestra claramente que no conviene imaginar a la estrategia como proceso lineal, donde el diseño, la ejecución y el monitoreo de una nueva estrategia constituyen fases separadas. Tales planteamientos se han revelado ineficaces en el pasado, sobre todo cuando las fases se llevaron a cabo en secuencia de una vez. Por lo general, han tenido resultados [es decir, estrategias] que, en el mejor de los casos, se han concretizado parcialmente.

128. Sin embargo, hay varios puntos de partida. En la mayoría de los casos, conviene *hacer el inventario de los elementos estratégicos* que ya existen - que sean visiones o mecanismos. Estos elementos suelen encontrarse dispersos por varios procesos locales y nacionales como asimismo unas iniciativas aisladas tales como las ENC's y los PNAA más recientes. Haciendo el inventario es posible llevar debates y análisis en el país, permitiendo a un amplio abanico de interesados discutir las ventajas de los distintos enfoques estratégicos y la existencia o menos de los condiciones esenciales de una estrategia eficaz (véase sección 2.2).

129. Esto permite la *evolución de un sistema o una estructura* más fuerte, reuniendo lo mejor de lo existente para mejorar la sinergia, asegurar la coherencia, evitar los conflictos y llenar los huecos. Así se debe lograr una amplia visión de los objetivos de desarrollo para la nación, como asimismo identificar los mecanismos institucionales y de información permitiendo formular, revisar y armonizar políticas y planes, con leyes, procedimientos y acciones para respaldarlos. No será un sistema para *planearlo* todo, sino esencialmente para *guiar* los cambios en un contexto de incertidumbre y favorecer una cultura de experimentación e innovación. Este planteamiento *estructural* conduce a una apropiación más amplia, ya que puede abarcar varias estrategias temáticas, regionales, descentralizadas y locales, de las que algunas existen desde hace mucho tiempo y otras serán elaboradas en el porvenir.

130. A veces es deseable, sin embargo, formular una *nueva estrategia global*; por ejemplo, cuando los interesados convienen de la necesidad de una nueva identidad debido a los problemas relacionados con los planteamientos anteriores, o porque quieren señalar su nueva visión y unas inversiones importantes en mecanismos estratégicos. Hay que proceder con cautela introduciendo una nueva iniciativa pues con eso es muy fácil hacer caso omiso de los planteamientos existentes, hacerles competencia y confundir a la gente. Aunque sea necesario una nueva identidad, conviene presentarla y promoverla como reflejo de lo logrado hasta la fecha.

131. *Aprovechar y fortalecer la capacidad nacional* es un punto clave de una estrategia de desarrollo sostenible. En las primeras etapas, importa definir las competencias/capacidades que hacen falta a los diversos mecanismos, lo que existe ya y lo que se puede lograr utilizándolas antes de identificar las posibilidades de formación y buscar un apoyo siempre que sea necesario. Consta que más vale aprovechar y fortalecer la capacidad local que reemplazarla. Dicha capacidad incluye recursos tanto técnicos y humanos como organizativos y financieros - en la mayoría de los casos existen recursos nacionales/locales permitiendo llevar adelante un proceso

estratégico, si todos comprenden bien que es importante. Siendo procesos que favorecen el mejoramiento continuo, las estrategias mismas representan un método eficaz de capacitación

132. La estructura global debe funcionar como sistema de saber, agrupando la información, el análisis, el monitoreo y las comunicaciones.

Figura 3. Mecanismos contribuyendo a una estrategia de desarrollo sostenible



Explicación

La figura representa visualmente los elementos de base propuestos de un sistema permitiendo elaborar y ejecutar una estrategia de desarrollo sostenible. El sistema debe fomentar y facilitar el consenso dentro de la sociedad acerca de una visión y unos metas y objetivos de desarrollo sostenible (círculo central). Debe proporcionar un conjunto de mecanismos de información e institucionales permitiendo realizarlos (casillas satélite). Luego del establecimiento de tal sistema, hay que buscar precedentes, tendencias recientes y mejoras de mecanismos, más allá de los enfoques «de marca» o «ya hechos», que podrían dar ejemplos de cómo avanzar respetando los principios de base expuestos en el recuadro 2.

133. Teniendo presente dichos aspectos, unas medidas ilustrativas de cómo coordinar y desarrollar mecanismos estratégicos vienen presentadas en el recuadro 23.

Recuadro 23. Medidas ilustrativas de cómo desarrollar, coordinar y seguir mejorando los mecanismos estratégicos

Las medidas indicadas a continuación se refieren sobre todo a las tareas que supone la elaboración de estrategias, es decir, lo que es preciso hacer para establecer los mecanismos: identificar los elementos que funcionan bien, perfeccionar/consolidarlos y/o lanzar nuevos elementos siempre que sea necesario. Sin embargo, hay que repetir las mismas tareas, o emprender tareas similares, durante las fases de coordinación estratégica y perfeccionamiento continuo.

1. Hacer el inventario de las *estrategias actuales* y analizarlas:
 - Fichar el abanico de estrategias existentes.
 - Analizar los temas abordados, la visión, las metas, las responsabilidades y los resultados hasta la fecha.
2. Establecer un *mandato* para la estrategia (hacer transmitir o generar). Más representativo es el mandato de la demanda pública general, con apoyo de alto nivel, más vale(o sea, es mejor que venga del primer ministro o del presidente y no de los organismos internacionales).
3. Identificar los *interesados* en una estrategia integral de desarrollo sostenible y esbozar sus responsabilidades, derechos y relaciones (eventuales).
4. Crear una nueva (o consolidar una antigua) *secretaría* que sea aceptable a dichos interesados, con poderes y recursos permitiendo coordinar las medidas esbozadas en este recuadro, como asimismo los mecanismos estratégicos que siguen funcionando.
5. Establecer las reglas aplicables al proceso estratégico:
 - Debatar cómo se va a tomar las decisiones y ponerse de acuerdo.
 - Coordinar las modalidades de negociación de concesiones mutuas y gestión de conflictos.
6. Establecer los *mecanismos* que utilizará la estrategia:
 - Identificar los mecanismos utilizados por las estrategias existentes (véase Figura 3).
 - Examinar los logros de estos mecanismos en lo tocante a sinergias, contradicciones y lagunas, como asimismo sus resultados.
 - Identificar lo que hace falta para mejorar la sinergia y llenar los huecos.
7. Poner en pie *debates* y *análisis* regulares, tanto intersectoriales como entre los distintos niveles:
 - Foros periódicos - temáticos, nacionales, descentralizados y de interesados locales (mesas redondas, talleres, audiencias, etc.) para crear y ampliar el consenso sobre la visión fundamental, las metas, los principios, los componentes del sistema, las actividades piloto, los hitos y las responsabilidades, así como pasar en revista los avances logrados.
 - Sistemas de comunicación e información para garantizar intercambios regulares de informaciones sobre el desarrollo sostenible entre los interesados y entre los foros. Esto comprenderá la creación de productos de información clave tales como informes sobre el medioambiente y el desarrollo, guías de política y comunicados de prensa.

- Análisis de la sostenibilidad de los resultados de los cambios políticos, jurídicos, institucionales y financieros.
8. Establecer un *calendario de ejecución* del proceso estratégico - definición y cronología de actividades, responsabilidades, capacidades y recursos necesarios.
 9. Establecer mecanismos de *monitoreo y responsabilidad democrática*, a saber:
 - Formulación y examen de indicadores de sostenibilidad, recogida y análisis de informaciones de base sobre los temas ecológicos, sociales y económicos.
 - Elaboración y examen participativos de normas/códigos de práctica para uso en reglamentos, sistemas de incentivación y mecanismos voluntarios.
 - Identificación y promoción de procesos innovadores para favorecer la cultura de aprendizaje sobre la práctica.
 - Ponerse de acuerdo sobre los papeles que podrían desempeñar el monitoreo o los protectores independientes.
 10. Preparar un *presupuesto* para el proceso estratégico, conseguir recursos financieros y asignarlos de modo oportuno y responsable a las finalidades acordadas.
 11. Determinar en cuáles áreas todavía hacen falta concesiones mutuas en cualquier etapa y aplicar reglas para negociarlas y manejar los conflictos.

6. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

134. Las organizaciones de desarrollo tienen bien establecido su compromiso con los principios de las estrategias para el desarrollo sostenible (Recuadro 2). Gran parte de dichos principios son compartidos por el planteamiento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la Estructura de Desarrollo Integral y la visión bosquejada en *Dando forma al siglo 21: El Aporte de la Cooperación para el Desarrollo*, del OCDE. La sección 4 traza las líneas generales de una serie de ejemplos de buena práctica en esta área, que demuestran un real compromiso de las organizaciones de desarrollo con algunos de estos principios. Pero también da ejemplos de intervenciones que no han sustentado estos principios en la práctica.

135. El presente capítulo identifica cómo, en la práctica, las organizaciones de desarrollo pueden respaldar las estrategias para el desarrollo sostenible. Aunque no examinamos las buenas normas que se aplican al desarrollo en general, es cierto que la distinción entre ellas y la buena práctica en lo tocante al apoyo de estrategias se va a borrar a medida que las organizaciones adoptan enfoques más estratégicos. Consideramos los cometidos de las organizaciones a cuatro niveles distintos:

- a) Los procedimientos y trámites internos de las organizaciones que es preciso cambiar.
- b) Las discusiones y negociaciones a nivel internacional sobre temas interesando las estrategias de desarrollo sostenible.
- c) El diálogo de política a nivel nacional con los gobiernos de los países asociados.
- d) Los proyectos y programas a nivel operacional apoyados por las organizaciones de desarrollo.

136. Esta guía no quiere dar a entender que las organizaciones de desarrollo deben intervenir en cada etapa y cada área del proceso estratégico de un país. Tienen que desempeñar un papel suplementario y no integral. Las políticas y estrategias nacionales existentes constituyen el punto de partida. Les cabe a los países individuales determinar, consultando con los organismos asociados, en cuáles áreas del desarrollo conviene buscar ayuda. Una vez tomada la decisión, las organizaciones deben conformarse con los principios y orientaciones enumerados en este capítulo. Tienen que respetar las preferencias y prioridades del país en vías de desarrollo en lo tocante al desarrollo y dejarle avanzar a su ritmo. Mientras pueden compartir conocimientos técnicos y tal vez sugerir alternativas posibles, las organizaciones deben abstenerse de imponer soluciones. Esto quiere decir que hay áreas en que el aporte de las organizaciones puede ser valioso, pero en otras deben restringir su intervención.

6.1 Ayudar a puntualizar una visión

137. Punto clave de cualquier estrategia es una visión a largo plazo con metas y objetivos amplios. Es preciso que la búsqueda de una visión por un país sea apuntalada por un gran consenso, que pase por una amplia gama de interesados, sobre los valores y metas a largo plazo de la sociedad, proporcionándoles a los responsables de políticas y a los que toman las decisiones unos parámetros dentro de los cuales obrar. Las organizaciones no tienen porqué intervenir mucho en esta área, pues cabe al gobierno nacional, consultando a los interesados en el país, puntualizar su visión a largo plazo.

138. A nivel nacional, las organizaciones pueden promover este concepto de puntualizar una visión como un medio permitiendo a los responsables de políticas y decisiones mantenerse en contacto con lo que los distintos grupos consideran importante; los asuntos con que la gente está dispuesta a transar; el tipo de calidad de vida que la gente quiere para sí y sus hijos; lo que son sus prioridades cambiantes. Es de suma importancia favorecer el establecimiento del vínculo entre la visión, la fijación de prioridades y el proceso presupuestario.

139. Al nivel operacional, las organizaciones pueden proporcionar apoyo en lo tocante a investigación, desarrollo de escenarios, procesos participativos y foros que puntualicen, difundan y actualicen la visión del país, como asimismo animar al gobierno a ser abierto y dispuesto a prestar atención.

6.2 Apoyar la convergencia, la complementariedad y la coherencia de los distintos marcos

140. Se requiere de mayor coherencia, en los procesos nacionales de planificación estratégica, entre los objetivos de reducción de la pobreza, crecimiento económico e inversión por un lado y la gestión del medioambiente con miras al desarrollo sostenible por otro lado. Existen varios acuerdos internacionales sobre compromisos con el desarrollo sostenible, en áreas tales como el comercio, el medioambiente y los derechos de los pueblos indígenas a disponer de sus recursos naturales, que es preciso tomar en consideración. Esta guía propone métodos para lograr tal integración, fundamentándose en las Directivas CAD sobre la Reducción de la Pobreza que subrayan la importancia de políticas coherentes y las medidas que permiten asegurarlas.

141. Desde el punto de vista interno, es preciso formular e institucionalizar métodos multidisciplinarios y colaborativos de trabajo, incentivando al personal para que efectúe los cambios necesarios. Además, las organizaciones tienen que fortalecer la capacidad de orientación y análisis, así como la reflexión estratégica del personal, identificando el conjunto de competencias que se debe buscar luego del reclutamiento.

142. Los organismos bilaterales de desarrollo también pueden favorecer la coherencia dentro de sus propios países, sobre todo cuando hay varios ministerios responsables de acciones de cooperación para el desarrollo con sus socios en los países en vías de desarrollo. Las organizaciones de desarrollo pueden tomar la iniciativa de animar a los ministerios competentes en su propio país a que se pongan de acuerdo sobre un enfoque común; se comprometan con la convergencia y los principios de la planificación estratégica del desarrollo sostenible; y acepten objetivos y planes comunes.

143. A nivel nacional, las organizaciones tienen que fomentar la coherencia entre sí de los sistemas de planificación existentes en un país - incluso los que corresponden a iniciativas internas y los que dimanen de convenios internacionales. En particular, es preciso favorecer el mejoramiento de la calidad de las estrategias de reducción de la pobreza, subrayando la necesidad de crear un proceso continuo de planificación estratégica; integrar los temas económicos, sociales, ecológicos y del buen gobierno; y establecer relaciones de trabajo más estrechas entre los distintos sistemas.

144. Al nivel operacional, las organizaciones pueden fomentar la convergencia de los sistemas y apoyar la coherencia de las políticas gracias a la capacitación para trabajar de modo intersectorial y multidisciplinario en el país asociado. Esto puede constar del fortalecimiento de las competencias en análisis de políticas e interesados, como asimismo de las aptitudes a forjar alianzas con otros departamentos (en el recuadro 24 hay un ejemplo de cómo hacerlo en la práctica) y manejar intereses y objetivos contradictorios para compensar las consideraciones a

corto y a largo plazo. También es posible proporcionar herramientas de gestión permitiendo tomar decisiones respecto de temas complejos.

Recuadro 24. Favorecer la coherencia entre los diferentes marcos de planificación en Malí

En 1994, dos procesos de planificación estratégica fueron lanzados al mismo tiempo en Malí, a saber, la elaboración de un Plan nacional de acción ambiental (PNAA) y de un Programa de acción nacional (PAN) contra la desertización. Mientras el proceso PNAA debía constituir la estructura paraguas de varios programas refiriéndose al medioambiente, el PAN constaba de programas de acción dirigidos específicamente a abordar los problemas de la desertización.

Para asegurar la coherencia entre sí de los distintos planes y programas, fue creada una secretaría permanente encargada de dirigir el proceso, con la participación de funcionarios de cinco ministerios clave y presidida por el Ministerio del Desarrollo Rural y del Medio Ambiente. Conforme al PAN, se estableció un punto focal de donantes encargado de (i) recoger y difundir informaciones a las instituciones nacionales y los socios externos; (ii) establecer mecanismos de consultación de las organizaciones externas; (iii) establecer mecanismos de financiación; (iv) apoyar la puesta en práctica de los planes operacionales; y (v) fortalecer y respaldar las estructuras nacionales.

Malí tiene hoy día un PNAA/PAN combinado, constando de planes de acción nacionales y locales coordinados por el gobierno nacional, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo.

6.3 La coordinación de las organizaciones de desarrollo

145. Coordinar el apoyo de las organizaciones de desarrollo a las estrategias perteneciendo a los países es de suma importancia, mientras la promoción del liderazgo nacional representa la herramienta clave de coordinación y armonización de las intervenciones de los socios externos.

146. Desde el punto de vista interno, importa que las organizaciones sean capaces de tomar parte de manera significativa en los esfuerzos de coordinación dentro del país, a favor por ejemplo de la redistribución de personal y la descentralización de la autoridad desde la sede hacia las oficinas en los países, siempre que fuera posible y conforme a principios claros de subsidiaridad.

147. Es posible aligerar la carga que supone para los gobiernos nacionales deber conformarse con la multiplicidad de procedimientos diferentes y complejos de las organizaciones mejorando la coordinación y armonizando dichos procedimientos. Se requiere de grandes esfuerzos para simplificar y armonizar los procedimientos, teniendo presente la necesidad de garantizar la transparencia y la responsabilidad democrática. En este sentido, el equipo especial del CAD que estudia la práctica de los donantes debe emitir otras directivas destinadas a fomentar la apropiación y reducir los gastos de tramitación y los riesgos, para la organización de desarrollo y el país asociado, de no tener que rendir cuentas a nadie que lleva consigo la prestación de ayuda.

148. A nivel internacional, el compromiso de las organizaciones debe ser, en lo posible, coordinado y conforme con los principios de la planificación estratégica del desarrollo sostenible. Colaborar con otros organismos es una condición necesaria de la ayuda eficaz al desarrollo. Los esfuerzos internacionales combinados en la iniciativa PPME y el consenso sobre unos temas clave dentro del Grupo de Utstein³ ejemplifican la reorientación reciente hacia modos de trabajo más

³ En julio de 1999, los ministros responsables de la cooperación para el desarrollo de Alemania, Holanda, Noruega y Reino Unido se reunieron en la Abadía de Utstein en Noruega. Se pusieron de acuerdo

unidos, coordinación más estrecha y acuerdo colectivo sobre las estrategias. Las reuniones anuales del Banco Mundial/FMI representan foros útiles para lograr relaciones de trabajo más estrechas y mayor coherencia de políticas con otros organismos bilaterales e internacionales apoyando procesos estratégicos a nivel de los países.

149. A nivel nacional, las organizaciones tienen que fomentar tanto el liderazgo nacional como su propia coordinación (véase Recuadro 25). Ya no es raro organizar las reuniones formales del Grupo Consultivo en países beneficiarios tales como Bolivia, Ghana, Tanzania y Uganda, lo que les anima a sentirse dueños del proceso y favorece la coordinación con las organizaciones trabajando en el país. Las reuniones menos formales de coordinación en el país entre los representantes de las organizaciones y del gobierno nacional constituyen también foros útiles. El país asociado debe impulsar y presidir dichos foros.

Recuadro 25. Mejorar la coordinación de las organizaciones respecto del proceso estratégico de reducción de la pobreza

En **Etiopía**, el proceso estratégico de reducción de la pobreza ha permitido a las organizaciones de desarrollo y la sociedad civil entablar un diálogo valioso con el gobierno. Siendo Etiopía uno de los países del mundo que sufre mayor inseguridad alimentaria, el gobierno, las organizaciones y la sociedad civil consideran que es urgente mejorar la coordinación para ayudarlo a adoptar un planteamiento más sostenible de reducción de la pobreza. Tantas organizaciones desean meterse en el proceso pero, siendo conscientes de la necesidad de no sobrecargar al gobierno, se esfuerzan por mejorar la coordinación y trabajar juntos de manera más eficaz. Los comunicados colectivos dirigidos al gobierno, reflejando el consenso de las organizaciones, por ejemplo sobre el borrador de ERP(P) provisional, ejemplifican la voluntad creciente de cooperación para el bien común. Los grupos consultivos, dirigidos por el gobierno, ayudan a mejorar la coordinación y la comunicación entre las organizaciones.

En **Bolivia**, se ha creado una red informal de representantes de organismos bilaterales. Pasó en revista la ERP provisional e informó el gobierno de su opinión colectiva sobre las expectativas mínimas para la ERP y cómo las organizaciones podrían prestar su ayuda. La red se reúne periódicamente para examinar las ponencias sucesivas, analizar las etapas del proceso y ponerse de acuerdo sobre su posición común en lo tocante al enlace y a la coordinación más eficaz con los organismos multilaterales.

6.4 Apoyar la apropiación y el compromiso nacionales

150. Es generalmente aceptado hoy día que los países necesitan sentirse dueños de sus procesos de planificación estratégicos y dirigir la elaboración y la puesta en práctica de dichos procesos. No se puede imponer la apropiación sino debe surgir de un deseo verdadero, un compromiso activo y una actuación transparente de parte del gobierno nacional y de los otros actores.

151. Desde el punto de vista interno, los programas y ciclos de planificación de las organizaciones pueden ayudar a los países a sentirse dueños del proceso si reconocen y refuerzan las estrategias nacionales. Las organizaciones deben desempeñar el papel de actores secundarios de modo que sus estrategias de apoyo tomen como base la estrategia perteneciendo al país y se

sobre once temas clave necesitando esfuerzos conjuntos para influir verdaderamente en el desarrollo, entre los cuales figura una coordinación más eficaz de las organizaciones y la necesidad de adaptar sus programas para conseguirlo. La coordinación respecto del proceso de planificación estratégica de un país, dirigido por éste, es un elemento fundamental. El mejoramiento de la coordinación entre las organizaciones en Bolivia, Tanzania y Uganda da el ejemplo de cómo poner este compromiso en práctica.

subordinen a ella (cuando existe). Las organizaciones de cooperación para el desarrollo necesitan asegurarse de que sus procedimientos y requisitos internos reflejen y correspondan a las necesidades nacionales en vez de impulsar procesos en el país, siendo eso aun más importante en el caso de países muy dependientes del apoyo externo.

152. A nivel internacional, el mundo del desarrollo debe poner en práctica su promesa de fundamentarse en los procesos existentes de planificación estratégica de los países. De lo contrario, las nuevas estrategias exógenas podrían minar los procesos locales dejando entender que se necesita un proceso completamente nuevo. Es importante asegurar que las estrategias nacionales existentes están en condiciones de responder a nuevos desafíos cuando aparecen.

153. Sabemos que existe cierta tensión entre la apropiación nacional y las organizaciones que quieren influir en el contenido de una estrategia. El proceso tiene que orientarse hacia los resultados. Hay que utilizar la condicionalidad financiera, encaminada esencialmente a conservar recursos poco abundantes, de modo selectivo. Son poco aconsejables los calendarios rígidos, ya que pueden mermar o limitar la apropiación y el compromiso. Además, suelen desviar la atención de otros aspectos importantes del desarrollo sostenible - y orientar las prioridades de los ministerios, organismos y otros actores hacia cuestiones financieras inmediatas que, tan urgentes e importantes que sean, no deben ocupar el centro de la escena. En vez de eso, las organizaciones tienen que promover una amplia apropiación y buscar un consenso con los países asociados sobre unas metas y unos resultados alcanzables.

154. Las primeras experiencias de las estrategias de reducción de la pobreza nos dejan lecciones importantes en lo tocante a favorecer la apropiación y el compromiso nacionales y apoyar las estrategias de desarrollo sostenible en general. Ejemplos de tales lecciones figuran en el recuadro 26.

Recuadro 26. Las lecciones que dejan las estrategias de reducción de la pobreza - el aprendizaje empírico

En Banco Mundial y el FMI adoptaron, en 1999, un nuevo enfoque, invitando a los países demandantes de apoyo financiero para elaborar una estrategia de reducción de la pobreza a que diseñaran su propia estrategia y la operacionalizaran por una ponencia ERP. El proceso ERP(P) debía fundamentarse en las políticas y estrategias nacionales existentes, pertenecer al país y ser impulsado por el país. Algunos países ya tenían lo que equivalía a una ERP(P).

Mientras que todavía no se ha llevado ningún examen formal de las ERPs, los diálogos nacionales emprendidos en el proceso de redacción de esta guía sí pasaron en revista el proceso ERP(P). Las lecciones bosquejadas a continuación se inspiran en esta experiencia, como asimismo en la intervención de los miembros del CAD en otros países y en actividades internacionales relacionadas con las ERPs. Reflejan también la experiencia internacional más amplia y los informes del Banco Mundial/FMI sobre la marcha de las ERPs.

- Es preciso consolidar el papel de los socios externos para promover y garantizar la apropiación por el país.
- Hay que hacer hincapié en el fortalecimiento de las estrategias existentes, evitando de introducir procesos completamente nuevos y cuidando de no marginar a los dueños de dichas estrategias.
- Se debe tomar en cuenta las presiones resultando de la incentivación a elaborar ponencias ERP, aunque sean provisionarias, a corto plazo.
- Las organizaciones y los países tienen que asegurarse de la coherencia de la ERP(P) con otros convenios de desarrollo sostenible (por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas contra la Desertización).

- Constan mejoras de la coordinación de las organizaciones a los niveles internacional y nacional, pero todavía deja que desear.
- No se ha logrado siempre hacer participar a todo el abanico de interesados.

Las experiencias internacionales hasta la fecha han conducido a ciertos cambios, incluso

- Las ponencias ERP ya son consideradas como medio permitiendo operacionalizar la Estructura de Desarrollo Intergral.
- La necesidad de un plazo más largo ya no es rebatida.
- Se ha aceptado la necesidad de institucionalizar cambios de comportamiento y modos de trabajo tanto de los países como de las organizaciones para consolidar la apropiación por el país.

El mundo del desarrollo, incluso el FMI, el Banco Mundial y los países mismos, acepta que quedan varios desafíos que será necesario enfrentar para que tenga éxito este planteamiento. A medida que las ERPs llegan a formar la base de la ayuda prestada por las organizaciones, será imprescindible mejorar el análisis, el proceso y el contenido, procurando integrar temas clave del desarrollo como sean las relaciones entre hombres y mujeres y el medioambiente. Se requiere de orientación y diálogo respecto de la tensión entre la apropiación por el país y las preocupaciones de los organismos bilaterales y multilaterales en cuanto al contenido de las estrategias, que cabe abordar país por país.

Viene más generalmente aceptado que es preciso examinar los vínculos entre la pobreza y el medioambiente, como asimismo los problemas de sostenibilidad a largo plazo, en las ponencias ERP. Los países individuales y las directrices comunes para el personal del Banco Mundial/FMI sobre la evaluación se interesan a estos temas y su necesaria integración en el proceso de análisis de políticas. El marco común que se necesita para la evaluación sistemática de la pobreza y del impacto de los grandes cambios de política sería aún más útil si incluía tales cuestiones.

Además, hay que hacer frente a otros desafíos, a saber: mejorar la colaboración entre las organizaciones de desarrollo para que sean siempre coherentes entre sí y se conformen a los principios de trabajo conjunto acordados con los países; institucionalizar cambios del comportamiento y de los métodos de trabajo tanto de las organizaciones como de los países, con miras a favorecer la apropiación por el país y alentar al personal a que acepte y se adapte al enfoque de proceso inherente en las estrategias de reducción de la pobreza.

155. A nivel nacional, las organizaciones tienen que alentar a los países a que fortalezcan su liderazgo y su compromiso con los procesos de planificación estratégica. Es sumamente importante fomentar la plena participación de todos los ministerios competentes, incluso los de planificación y/o finanzas. Las organizaciones tienen la posibilidad de fomentar y apoyar mecanismos permitiendo compartir la responsabilidad tanto dentro de las estructuras gubernamentales como entre ellas y los otros interesados. También pueden promover nuevos acuerdos de alianza basados en la transparencia, la responsabilidad democrática y el monitoreo conjunto.

156. Al nivel operacional, las organizaciones han de centrarse en catalizar y apoyar los procesos estratégicos en los distintos países. Más vale integrar su apoyo en los programas de trabajo de los principales ministerios, o de otros actores participantes en el país, que crear procedimientos y mecanismos separados de cooperación. Por ejemplo, podrían prestar ayuda analizando cómo partir de la base de los marcos existentes para elaborar estrategias de desarrollo sostenible.

6.5 Favorecer la participación efectiva

157. Una amplia participación en la planificación estratégica permitirá a los actores locales sentirse dueños del proceso, de su contenido y de sus resultados. Si bien la participación depende de la capacidad de los que son encargados de organizar y manejar los procesos participativos, los participantes también deben estar en condiciones de meterse en ellos. Es imprescindible seguir apoyando a los enfoques participativos.

158. Desde el punto de vista interno, a las organizaciones les hace falta aumentar su pericia en materia de procesos participativos. Todos los miembros del personal tienen que ser conscientes de la importancia y de las consecuencias de la participación y a algunos les hará falta adquirir competencias en consultación y participación.

159. Las organizaciones deben asegurar la participación de los interesados en la elaboración y el examen periódico de sus estrategias de apoyo en el país. Importa hacerlo sin minar, o dar la impresión de minar, el planteamiento nacional de participación.

160. A nivel nacional, las organizaciones deben fomentar la participación de los múltiples interesados en los procesos estratégicos. Dado que diferentes formas de participación convienen a contextos culturales, requisitos y circunstancias diferentes, las organizaciones tienen que mostrarse sensibles y limitarse a fomentar los procesos participativos en general, sin imponer soluciones específicas.

161. Al nivel operacional, es preciso reconocer y reforzar la capacidad nacional existente en lo tocante a metodologías participativas en vez de recurrir a la pericia internacional. Por ejemplo, las organizaciones pueden apoyar procesos de planificación estratégica aprovechando esta capacidad. Apoyando a la formación, como asimismo al intercambio de información y experiencias internacionales, es posible también fortalecer la capacidad nacional.

6.6 Fortalecer el análisis estratégico

162. Los procesos de planificación estratégica han de basarse e inspirarse en un diagnóstico bien fundado. Es de suma importancia comprender la relación de causa y efecto entre las distintas dimensiones del desarrollo sostenible, sobre todo la pobreza, el medioambiente y el crecimiento.

163. Desde el punto de vista interno, a medida que las organizaciones se ponen de acuerdo sobre los enfoques estratégicos y las nuevas alianzas con países en vías de desarrollo, deben estar seguras que todos comprenden los vínculos entre pobreza y medioambiente, así como los problemas de la sostenibilidad a largo plazo, para que éstos sean integrados en los planteamientos de planificación estratégica. Es posible en muchos casos aprovecharse para eso de los procedimientos existentes de «protección» [contra los impactos negativos], como los que se llevan a cabo en relación con las evaluaciones ecológicas.

164. A nivel nacional, las organizaciones pueden ayudar a hacer comprender las consecuencias a largo plazo de las decisiones de política y favorecer una mayor integración de las varias dimensiones del desarrollo sostenible en los procesos de planificación estratégica. Allí donde no es posible integrarlas y quedan contradicciones - entre los objetivos ecológicos a largo plazo y las medidas de reducción de la pobreza a corto plazo, por ejemplo - las organizaciones podrán fomentar unos procesos de análisis de posibles concesiones mutuas, la transparencia en el proceso decisorio y la movilización de recursos alternativos (del fondo de protección del medioambiente - GEF, por ejemplo) para disminuir el riesgo de comprometer los objetivos a largo plazo.

165. Al nivel operacional, las organizaciones pueden fortalecer la capacidad de análisis de políticas para mejorar la coherencia y el impacto de éstas. Hay que consolidar, entre otras cosas, unas herramientas analíticas y metodologías adecuadas que permiten cuantificar los costes y las ventajas externos e integrarlos en las políticas y la planificación. Será tal vez útil reforzar la capacidad de utilizar metodologías tales como el enfoque «economías verdaderas» del Banco Mundial o el índice de sostenibilidad ambiental del Foro Económico Mundial.

166. Se puede apoyar la capacitación en metodologías de evaluación estratégica y economía del medioambiente, fortaleciendo, por ejemplo, mecanismos existentes, tales como los informes sobre el medioambiente, los estudios de las relaciones de causa y efecto entre pobreza y medioambiente y las evaluaciones participativas de la pobreza (véase Recuadro 2), para tomar en cuenta los vínculos entre la pobreza y el medioambiente.

Recuadro 27. Apoyando el análisis estratégico - estimación participativa de la pobreza en Pakistán

Entre marzo de 2001 y abril de 2002, se realizará una estimación participativa de la pobreza (EPP) en Pakistán. Destinada a alimentar el proceso estratégico de reducción de la pobreza, la acción será llevada a cabo a los niveles nacional y provincial, como asimismo en 48 distritos.

Las organizaciones de desarrollo ayudan a Pakistán para que (a) fortalezca esta herramienta analítica y esta metodología a fin de conseguir una mayor comprensión de las causas y consecuencias de la pobreza; (b) las utilice para consolidar sus competencias de análisis de políticas; y (c) pueda más fácilmente tomar decisiones normativas y fijar prioridades en sus procesos de planificación del desarrollo.

Los vínculos entre pobreza y medioambiente serán identificacos dentro del ámbito de investigación y de la estructura metodológica de la acción EPP, para que sean incluidos aspectos fundamentales del desarrollo sostenible que de otra manera serían omisos.

El objetivo consiste en consolidar el análisis para la ponencia y el proceso ERP, como asimismo crear un punto de convergencia natural para los programas de reducción de la pobreza y la puesta en aplicación de las recomendaciones del examen de mediados de período de la Estrategia Nacional de Conservación pakistaní.

167. Las organizaciones pueden ayudar a los países asociados a que analicen las consecuencias económicas, sociales y ecológicas de los acuerdos internacionales que subscriben - sobre el comercio, la inversión, etc. Gracias al fortalecimiento de la capacidad normativa de los ministerios del medioambiente y de los grupos ecologistas de la sociedad civil respecto del proceso de planificación estratégica, es probable que otros ministerios - sobre todo los que tienen carteras económicas, financieras y de planificación - van a ser más conscientes de los vínculos entre pobreza, medioambiente y crecimiento.

6.7 Fortalecer sistemas de gestión de estrategias

168. Los procesos estratégicos pretenden efectuar mejoras continuas, por lo que necesitan mecanismos de producción de información, debate, comunicación, toma de decisiones y monitoreo. Hay que coordinarlos de modo que los interesados puedan desempeñar su papel y que se proceda a un ritmo aceptable para todos.

6.7.1 Respaldo la capacidad de gestión a todos los niveles

169. Los procesos eficaces de planificación estratégica necesitan sistemas de gestión que fomentan métodos de trabajo intersectoriales y multidisciplinarios. Es preciso que sean claras las responsabilidades y las relaciones entre los distintos participantes clave. Esto tiene consecuencias tanto a nivel nacional como a nivel local. La capacitación a nivel local es aún más importante en países donde se realiza la descentralización.

170. A nivel nacional, las organizaciones pueden aumentar la capacidad de las administraciones locales respecto de la descentralización, la delegación y la reforma para que sean responsables, transparentes y eficaces. Además, pueden alentar a que las informaciones e ideas emanando de los niveles locales sean tomados en consideración en el centro. Les toca subrayar la importancia de políticas coherentes a nivel descentralizado y la necesidad de unas instituciones locales fuertes para forjar la coherencia a nivel superior.

171. Al nivel operacional, los organismos de desarrollo pueden respaldar la descentralización ayudando a fortalecer las capacidades locales de administración, planificación, análisis, etc.; fomentando procesos inclusivos y representativos; y consolidando mecanismos para transmitir las cuestiones de política locales al nivel nacional. Además, pueden ayudar a reforzar los sistemas de gestión y responsabilidad democrática a todos los niveles, como asimismo procesos para determinar a cuales niveles conviene tomar las distintas decisiones.

172. Con miras a favorecer el trabajo intersectorial, se requiere de mayor cooperación entre los ministerios competentes a todos los niveles. Las organizaciones pueden prestar su ayuda en el establecimiento de mecanismos de coordinación formal e informal y favorecer un mayor involucramiento de la sociedad civil. Es imprescindible cambiar la cultura institucional para fomentar la colaboración. Las organizaciones pueden también ayudar a fortalecer las competencias y capacidad del personal, enseñando nuevas técnicas de gestión organizacional e institucional, etc.

6.7.2 La comunicación con el público

173. El desarrollo sostenible y las estrategias para lograrlo son asuntos complejos. Se trata de mejorar las condiciones actuales y hacer frente a los cambios. Con buenos medios de comunicación es posible ampliar la apropiación y la participación. Importa aprovechar los medios nacionales y locales para difundir estos temas.

174. A nivel nacional, las organizaciones pueden hacer comprender a los gobiernos la importancia de la información, la comunicación y la educación para hacer efectivo el involucramiento de los ciudadanos en el desarrollo sostenible. Además, pueden informar y sensibilizar la población respecto del desarrollo sostenible y sus vínculos con la visión y los procesos de planificación estratégica de la nación.

175. A nivel operacional, las organizaciones pueden favorecer la elaboración de estrategias de comunicación, dando su apoyo a los cursos de formación sobre el tema de comunicación con el público.

6.7.3 *Sistemas de prevención y gestión de conflictos*

176. Elemento importante del sistema de planificación estratégica de cada país es el establecimiento de mecanismos permitiendo conciliar las posiciones corrientes y los intereses a más largo plazo de los distintos actores, de modo que los desacuerdos no se intensifiquen hasta llegar al conflicto. La oportunidad de tales mecanismos depende en gran parte del contexto cultural del país y es muy sensible a él. La intervención de las organizaciones en este campo debe ser limitada.

177. Desde el punto de vista interno, las organizaciones deben informar su personal sobre la gestión de conflictos y reforzar sus competencias gracias a la formación y al uso de la mediación y del arbitraje.

178. A nivel nacional, las organizaciones pueden hacer conocer los sistemas alternativos de resolución de conflictos y fomentar la confianza en ellos, dentro y fuera del gobierno, demostrando cómo pueden contribuir a los sistemas tradicionales de gestión de conflictos y completarlos.

179. Al nivel operacional, las organizaciones tienen que limitarse a prestar ayuda en el fortalecimiento de la capacidad nacional de resolución de conflictos. Por ejemplo, pueden ocuparse de la formación de los mediadores, favorecer la elaboración de metodologías y procedimientos alternativos o facilitar la creación de redes internacionales.

6.7.4 *Sistemas de información*

180. La planificación estratégica y la toma de decisiones respecto del desarrollo sostenible no pueden prescindir de informaciones creíbles y fiables sobre las condiciones, tendencias, presiones y respuestas ecológicas, sociales y económicas, como asimismo su correlación con los objetivos e indicadores estratégicos. Son demasiado frecuentes las intervenciones apoyando a sistemas de información respecto del desarrollo que no son impulsados por la demanda o no tienen finalidad explícita, privando la formulación de políticas y la toma de decisiones de informaciones adecuadas.

181. Desde el punto de vista interno, es importante promover el intercambio de experiencias entre los distintos departamentos de las instituciones, entre las diferentes organizaciones en la comunidad internacional de desarrollo y entre las organizaciones y los países asociados.

182. A nivel nacional, las organizaciones pueden desempeñar un papel útil de catalizadores, favoreciendo el intercambio y el aprendizaje a escala internacional sobre los planteamientos estratégicos del desarrollo sostenible, mientras apoyan los esfuerzos para aumentar la demanda de informaciones actualizadas sobre el desarrollo sostenible expresada por los responsables de política.

183. Al nivel operacional, las organizaciones pueden favorecer el fortalecimiento de las capacidades de recogida y análisis de datos, así como el establecimiento de sistemas de gestión de la información. Siempre que sea posible, hay que encargar las instituciones locales de la recogida

de información, el análisis y la planificación. Cuando hacen falta asesores externos, es preciso hacer hermanar a las instituciones locales y cooperar con ellas.

6.8 El monitoreo de las estrategias en el país

184. El mejoramiento de los procesos estratégicos depende de forma crucial del monitoreo y de la evaluación, pues permiten al país seguir los progresos, como asimismo sacar y aprender las lecciones, ayudándole a hacer frente a los nuevos desafíos cuando aparezcan.

185. Desde el punto de vista interno, importa que las organizaciones se aseguren de que no fomenten el monitoreo de la estrategia de un país simplemente para cumplir con su propia responsabilidad de rendir cuentas sino principalmente para facilitar el aprendizaje del país y hacerle avanzar hasta los objetivos y metas que se ha fijado. Sin embargo, los indicadores de progreso pueden servir para evaluar la contribución y el impacto eventual del apoyo de las organizaciones. (Véase sección 6.11 sobre el monitoreo común por la organización y el país asociado del desempeño de las organizaciones apoyando a estrategias de desarrollo sostenible.)

186. A nivel nacional, las organizaciones pueden desempeñar un papel importante de apoyo y promoción del establecimiento de indicadores e instrumentos de monitoreo para que un país pueda evaluar sus propios progresos en lo tocante al desarrollo sostenible. Si el país no se siente dueño de tales instrumentos, es probable que éstos no marcharán bien. Es importante subrayar el papel desempeñado por los datos e indicadores, como asimismo los aspectos organizacionales refiriéndose a los planes de monitoreo (identificando lo que cabe monitorear, por quién y cuándo, los procedimientos de compensación, cómo se va a informar a los interesados, etc.).

187. Al nivel operacional, las organizaciones pueden apoyar la capacitación en análisis estadístico y otro para monitorear los procesos estratégicos, los indicadores y los progresos hacia los objetivos definidos por el país. Hacen falta, entre otras cosas, capacidades para recoger y analizar datos cualitativos y cuantitativos, así como sistemas permitiendo examinar y modificar las políticas y los programas nacionales de acuerdo con su impacto a nivel local.

6.9 Recursos financieros para las estrategias

188. Cabe asegurar la integración completa del proceso de planificación estratégica en el presupuesto nacional, de modo que los planes dispongan de los recursos financieros necesarios para lograr sus metas. A la inversa, el proceso presupuestario nacional tiene que inspirarse en planes valiosos. La forma exacta de dichos procesos presupuestarios varía de país en país. En ciertos casos, los «pronósticos de gastos a medio plazo» han servido a relacionar las prioridades nacionales clave con las asignaciones presupuestarias globales.

189. Desde el punto de vista interno, las organizaciones deben asegurarse de que sus compromisos financieros y programas dimanen de la estrategia para el desarrollo del país y del presupuesto y de las prioridades nacionales que han tomado como base. Los sistemas decisorios de las organizaciones no han de atrasar los esfuerzos de los gobiernos de los países en vías de desarrollo para promover y coordinar sus asignaciones presupuestarias, sobre todo cuando el país todavía depende del apoyo financiero de las organizaciones. Es preciso que las organizaciones tomen en cuenta el calendario del proceso presupuestario del país, para que sus compromisos financieros y asignaciones de fondos sean oportunos. Estando las organizaciones más dispuestas a aceptar de modificar su apoyo financiero futuro, si existiera, y a prometer de continuarlo a más largo plazo, se puede lograr una mayor transparencia y permitir a los países hacer planes basados en pronósticos financieros más fiables.

190. A nivel nacional, las organizaciones pueden fortalecer la capacidad de presupuestación según las prioridades estratégicas. Además, les toca reforzar los lazos entre el proceso presupuestario y la priorización de políticas para fomentar mayor responsabilidad democrática respecto de las asignaciones.

191. Las organizaciones pueden también examinar cómo mejorar la integración de sus recursos en los sistemas gubernamentales de gestión financiera aumentando la transparencia y la responsabilidad democrática. Podría ser útil proporcionar un apoyo presupuestario financiando a programas y planteamientos sectoriales. A medida que las organizaciones se orientan cada vez más hacia el apoyo a programas y sectores, es cada vez más importante conseguir la participación de un amplio abanico de interesados en el proceso presupuestario y la fijación de prioridades.

192. Al nivel operacional, las organizaciones pueden traer recursos para fortalecer la capacidad de gestión financiera y hacer más transparente el proceso presupuestario, permitiendo ampliar la participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones y fijación de prioridades presupuestarias. Es imprescindible perfeccionar las competencias y aumentar la transparencia en este campo si se quiere crear una alianza con confianza recíproca entre las organizaciones y los países asociados. Además, es necesario para que las organizaciones tengan mayores posibilidades de prestar una ayuda presupuestaria directa.

193. El apoyo financiero dentro del marco de los proyectos todavía puede ser viable, pero las organizaciones tienen que colaborar estrechamente con el gobierno para asegurarse de que las intervenciones de los proyectos sean compatibles con las metas y prioridades estratégicas del gobierno, que sean sensibles a las condiciones locales y que tomen parte en los esfuerzos gubernamentales para coordinar el apoyo de las organizaciones y su observancia de los principios de alianza estratégica con el gobierno.

6.10 Trabajar juntos en la práctica

194. En las secciones anteriores, se ha definido cómo los organismos de desarrollo pueden apoyar a las estrategias de desarrollo sostenible. Es implícito en las recomendaciones dadas en este capítulo que las organizaciones necesitan apoyar sistemáticamente a la capacitación de los países en todos los aspectos de los procesos de planificación estratégica, como asimismo fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias internacionales. Gran parte de estas recomendaciones suponen la modificación de la cultura, del comportamiento y de los procedimientos de las organizaciones para que apoyen los procesos estratégicos nacionales y no se apoderen de ellas. Presentamos en el recuadro 28 un ejemplo de cómo lograr eso en la práctica.

Recuadro 28. Observancia por las organizaciones de los principios de la planificación estratégica del desarrollo sostenible: el ejemplo de Uganda

El plan ugandés de acción para erradicar la pobreza (PAEP) fue elaborado en 1997. Cuando fue introducido, en 1999/2000, el enfoque ERP(P), estaba previsto modificar el PAEP para tomar en consideración el trabajo emprendido desde 1997, v.gr., un plan de modernización de la agricultura (PMA), una estimación participativa de la pobreza, un informe sobre la pobreza y el establecimiento de un Fondo de Acción contra la Pobreza.

El PAEP fue revisado en un proceso participativo de redacción. Benefició también de una fuerte apropiación por el país y un gran compromiso político nacional que, junto con la colaboración de varios organismos bilaterales, permitieron al Gobierno ponerse de

acuerdo con el FMI y el Banco Mundial para que fuese aceptado el PAEP como la Estructura de Desarrollo Integral de Uganda y como su ERP(P).

El apoyo prestado por las organizaciones a este proceso fue de vital importancia para garantizar el compromiso con un proceso existente, aumentar la calidad del proceso y favorecer análisis suplementario. El apoyo moral (además que financiero) a los actores clave, tales como la Unidad de Monitoreo de la Pobreza del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, permitió fomentar confianza, diálogo abierto y apoyo específico, impulsado por la demanda, al proceso.

Este apoyo concentrado facilitó el análisis de la relación pobreza/medioambiente y la integración de tales aspectos en el PAEP y el plan de modernización de la agricultura. Permitted también respaldar a la Autoridad Nacional de Gestión Ecológica que ejercía presión sobre los dirigentes del proceso para procurar una mayor integración del medioambiente y de la sostenibilidad a largo plazo en los PAEP y PMA. Por ello, será más fácil lograr los resultados esperados y asegurar su sostenibilidad.

Las organizaciones tuvieron que hacer frente a varios desafíos, incluso la necesidad de abstenerse de dirigir el proceso para que el programa ugandés no fuese impulsado por requisitos externos, y esforzarse en mejorar la coordinación y la coherencia de las organizaciones respecto del proceso y del contenido del PAEP. La determinación de las organizaciones a enfrentar estos desafíos ha resultado en reuniones más focalizadas y eficaces del Grupo Consultativo que ya tienen lugar en Uganda. Las reuniones menos formales de coordinación en el país entre los representantes de las organizaciones y el gobierno ya son más coherentes con un compromiso más sólido en favor de la estrategia gubernamental y los principios de trabajo conjunto del PAEP. Existe mayor subsidiariedad de los programas de las organizaciones en relación con los objetivos y procedimientos gubernamentales.

Desde el punto de vista interno, fue preciso conseguir una mayor armonización de políticas entre las sedes de las organizaciones y sus agencias en los países: el compromiso de la sede con los enfoques de planificación estratégica no siempre tiene reflejo a nivel de su agencia en un país. Esto señala la necesidad de fortalecer la capacidad del personal de las organizaciones para que se adapte a los cambios necesarios de los procedimientos y trámites y se muestre más dispuesto a prestar ayuda respetando la sensibilidad del país.

6.11 Monitoreo de cómo reaccionan los miembros del CAD a esta guía de política

6.11.1 Alcance

195. La cooperación para el desarrollo puede fortalecer los procesos de planificación estratégica de un país, como puede disminuirlos. Su impacto es rara vez neutro. La puesta en práctica por las organizaciones de los principios esbozados en esta guía (véase Recuadro 2) y la ayuda que prestan en este campo tendrán un efecto positivo sobre la capacidad de los países asociados para consolidar sus procesos de planificación estratégica del desarrollo sostenible. Las actividades de cooperación emprendidas sin referencia a estos criterios podrían fácilmente minar tales procesos.

196. La puesta en aplicación de los principios arriba citados no sólo se refiere al apoyo a la estructura estratégica global de un país sino también a la gama de iniciativas emanando de ella, tales como enfoques sectoriales, reformas de política o capacitación. El seguimiento de la observancia por los miembros del CAD de los criterios enumerados en esta guía debe incluir el examen de todas estas iniciativas en relación con las recomendaciones bosquejadas aquí.⁴ Los temas de convergencia y coherencia (véase sección 6.2), coordinación (véase sección 6.3) y apropiación/pertenencia (sección 6.4) son de particular relevancia en este sentido.

6.11.2 Indicadores

197. Las organizaciones de cooperación para el desarrollo tendrán que establecer, en colaboración con sus socios, unos indicadores para evaluar su propio desempeño en el apoyo a procesos estratégicos a los niveles local, regional o nacional. Los indicadores tendrán que basarse en los criterios usados por los países mismos para medir los progresos realizados respecto de las metas y deberán reflejar el papel desempeñado por las organizaciones externas. Las cuestiones esbozadas en el recuadro 29 podrían ser útiles en este sentido.

Recuadro 29. Cuestiones clave para evaluar el desempeño de las organizaciones de desarrollo en el apoyo a procesos estratégicos y sacar las lecciones

- ¿Hasta qué punto se basa la estrategia de la organización de ayuda al país en la propia estrategia de desarrollo sostenible del país y es coherente con ella?
- ¿Cuáles programas específicos son financiados por la organización que apoyen a la planificación estratégica para el desarrollo sostenible? ¿Hasta qué punto corresponden a los principios esbozados en esta guía de política?
- ¿Hasta qué punto la estrategia de ayuda al país contiene un análisis específico de la capacidad del socio en relación con la planificación estratégica para el desarrollo sostenible? (participación, análisis)
- ¿Hasta qué punto este trabajo analítico es llevado a cabo junto con otros organismos y países asociados?
- ¿Cuáles acciones ha llevado a cabo la organización para fomentar la convergencia, la complementariedad y la coherencia de los sistemas de planificación en el país?
- Cuando presta ayuda en sectores tales como agricultura, transporte, salud, energía, comercio e inversión, ¿cómo es que la organización favorece vínculos intersectoriales adecuados y coherencia de políticas en el país?
- ¿Hasta qué punto las actividades apoyadas respectivamente por la organización y los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo son coordinadas bajo la dirección del país asociado? ¿Cuál es la ayuda prestada por la organización a esta coordinación dirigida por el país? ¿Aparece una selectividad o división estratégica de las tareas? ¿Cómo facilita la coordinación en el país la resolución de diferencias o fricciones entre las organizaciones?
- ¿Cómo ha procurado la organización, siempre que sea posible, armonizar las políticas y los procedimientos con otros organismos a nivel nacional o sectorial?

⁴ Esto no reemplaza procedimientos bien establecidos como la evaluación ambiental, aunque la aplicación adecuada de tales metodologías pueda aumentar la capacidad nacional en el país.

- ¿En qué manera la organización comparte con otros actores la experiencia adquirida en relación con la planificación estratégica para el desarrollo sostenible?
- ¿Cómo la organización ha distribuido esta guía y favorecido la comprensión de su contenido entre su personal? ¿Cómo se incluyen los temas relacionados con las estrategias de desarrollo sostenible en los programas de formación del personal?
- ¿Hasta qué punto el personal de la organización conoce y acepta los valores y principios contenidos en esta guía?
- ¿Cuáles son las lecciones internas sacadas por las organizaciones de su ayuda en el proceso de planificación estratégica en cada país?
- ¿Cuáles son los cambios realizados por la organización como consecuencia de este aprendizaje para mejorar su observancia de los principios esbozados en esta guía de política? (en lo tocante a participación, apropiación nacional e integración intersectorial de políticas) ¿Cómo han cambiado los incentivos para que el personal apoye estrategias de desarrollo sostenible?
- ¿Cuáles son los esfuerzos especiales hechos por la organización para respaldar y facilitar la participación de la sociedad civil en procesos de planificación estratégica?
- ¿Cuál es la relación de las políticas de protección [contra los impactos negativos] de la organización y la puesta en aplicación de metodologías de evaluación estratégica con los sistemas de planificación estratégica de los países?
- ¿Hasta qué punto la organización favorece y apoya la puesta en aplicación de metodologías de evaluación estratégica mientras apoya los enfoques sectoriales y las reformas de política?
- ¿Hasta qué punto puede la organización financiar los procesos de planificación estratégica a largo plazo? Si asigna fondos a más corto plazo (por ejemplo, cada año), ¿hasta qué punto/ cómo se ha asegurado la organización de que esto contribuya al proceso de planificación del desarrollo a más largo plazo del país y sea coherente con él?
- ¿Hasta qué punto es claramente relacionada la financiación con el presupuesto nacional del país?
- ¿De cuáles modos ha fomentado la organización una apropiación más amplia y el consenso sobre metas y resultados alcanzables?

6.11.3 Opciones para el monitoreo

198. Hay varias opciones posibles para monitorear la observancia de esta guía por los miembros del CAD, como asimismo la eficacia de la ayuda prestada en la elaboración y la ejecución de estrategias de desarrollo sostenible, v.gr.:

- **A nivel de país aliando organizaciones de desarrollo y países en vías de desarrollo:** conforme con los criterios de asociación aconsejados en esta guía, la organización y el país podrían realizar juntos unos estudios de los programas de ayuda, con miras a sacar las lecciones de los éxitos y fracasos del apoyo a las estrategias nacionales. Los países asociados están en mejores condiciones para evaluar la contribución que han traído los esfuerzos de apoyo de las organizaciones respecto de los procesos de planificación estratégica. Por lo

tanto, es muy importante que las organizaciones, en asociación con los países en vías de desarrollo, evalúen su desempeño, porque eso permite identificar los constreñimientos y las acciones requeridas tanto por las organizaciones como por los países para reforzar su asociación, preparando el terreno para el mejoramiento continuo. Estas evaluaciones podrían ser llevadas a cabo como operaciones temáticas separadas, o constituir un elemento de otras evaluaciones pertinentes.

- ***A nivel internacional con evaluación por el grupo paritario en el CAD.*** Sería útil también hacer evaluar los progresos por los iguales en otros organismos de desarrollo, lo que permitiría comparar los métodos de apoyo de distintas organizaciones y sacar las lecciones de su experiencia. Se podría integrar, en el proceso de evaluaciones regulares por el grupo paritario en el CAD, el monitoreo de la eficacia de los donantes en el apoyo a los procesos estratégicos y las capacidades en los países asociados.

7. LA APLICACIÓN DE LA META DEL DESARROLLO INTERNACIONAL SOBRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ALGUNAS IDEAS PRELIMINARES PARA COMPARTIR INFORMACIONES A NIVEL INTERNACIONAL

199. La elaboración y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo sostenible es un compromiso contraído por todos los países luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992, que ya constituye una de las MDI. Llevar este compromiso a la práctica es una responsabilidad nacional, pero será necesario examinar los progresos en foros internacionales adecuados, sobre todo en el contexto de preparación de la Cumbre Mundial de 2002 sobre el Desarrollo Sostenible.

200. Esta sección propone algunas ideas preliminares respecto del monitoreo de la MDI sobre estrategias de desarrollo sostenible. El indicador indirecto existente, v.gr., la existencia de un plan nacional de acción ambiental, no es útil para medir los progresos hacia el desarrollo sostenible. El indicador OCDE/ONU/Banco Mundial refiriéndose a las estrategias de desarrollo sostenible, aceptado en «Un mundo mejor para todos - Avanzar hacia las Metas del Desarrollo Internacional», consiste en la existencia de «procesos eficaces (de planificación estratégica) para el desarrollo sostenible». Podría ser útil adaptar al recuadro 29 para examinar los progresos hacia la realización de este objetivo a nivel de país. Con miras a facilitar los debates, hacemos aquí algunas observaciones sobre temas que será necesario abordar diseñando un sistema de intercambio de informaciones acerca de los esfuerzos para alcanzar la MDI sobre estrategias de desarrollo sostenible. Las ideas y opciones propuestas toman como base el trabajo analítico sobre estrategias de desarrollo sostenible efectuado durante la preparación de esta guía. Para ser eficaz, cualquier sistema de este tipo necesita ser diseñado según el consenso internacional de modo que responda a las necesidades de los países, tanto industrializados como en vías de desarrollo.

201. Antes de abordar la cuestión de un posible sistema de monitoreo, el primer paso imprescindible consiste en mejorar la comprensión internacional y buscar el consenso sobre lo que quiere decir «una estrategia de desarrollo sostenible». Es de esperar que la definición propuesta en esta guía, junto con los principios y criterios de elaboración y puesta en práctica de estrategias, podrá servir de base a las discusiones y al consenso. Claro está que no habrá jamás dos estrategias idénticas. De hecho, los distintos países tendrán cada uno su opinión sobre los temas y acciones cruciales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Cualquier sistema de monitoreo de la realización de la MDI sobre estrategias debe darse cuenta de esto y, en realidad, cualquier sistema de monitoreo internacional debe fundarse en el monitoreo en el país.

7.1 Por qué hay que compartir informaciones a nivel internacional sobre la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible

202. No obstante lo anterior, hay mucho que ganar compartiendo informaciones a nivel internacional sobre la aplicación de estrategias. El objetivo global debe ser el aprendizaje a partir de las experiencias de diferentes países para favorecer el mejoramiento continuo. Esta guía subraya el hecho de que las estrategias eficaces necesitan ser verdaderamente apropiados por los países (es decir que éstos deben sentirse dueños de aquellas) y, por lo tanto, cualquier forma de «vigilancia» o condicionalidad respecto del seguimiento de la realización de la meta podría ser altamente contraproducente.

7.2 Alcance y tipo de indicadores

203. Una estructura internacional para compartir informaciones respecto de la MDI sobre estrategias de desarrollo sostenible tendrá mayores posibilidades de eficacia focalizándose en los elementos siguientes:

- Los procesos y mecanismos clave que representan, en la opinión del país en cuestión, componentes integrales de su estrategia de desarrollo sostenible - sea bajo el paraguas de una sola estrategia o como la suma de varios procesos e iniciativas. Cabe recalcar que el punto de partida para recoger estos datos debe ser la percepción del país mismo de lo que constituye su estrategia nacional para el desarrollo sostenible. Entre los componentes y procesos de que se trata son: los esfuerzos en áreas tales como la comunicación y la concientización, la participación de la sociedad civil en los debates y acciones de desarrollo sostenible, la capacitación en materia de desarrollo sostenible, la coordinación entre los ministerios sectoriales, los sistemas de monitoreo y los indicadores.
- La calidad de estos procesos y mecanismos desde el punto de vista de lo que han hecho para efectuar cambios conduciendo al desarrollo sostenible. Se puede medir la calidad examinando los cambios en la sociedad civil, la conciencia de los problemas del desarrollo sostenible, los cambios de representación en foros pertinentes, los cambios de actitud o competencia relacionados con los esfuerzos de capacitación, hasta qué punto han cambiado las decisiones de organismos clave durante el período de elaboración de la estrategia, los cambios en los planes de inversión de los sectores público y privado, las asignaciones y los desembolsos, etc.
- Los avances medidos por los indicadores clave del desarrollo sostenible, es decir el impacto de los procesos estratégicos. Es necesario fundamentarse en las acciones internacionales en curso, tales como el programa de trabajo acerca de los indicadores del desarrollo sostenible aprobado por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.
- Las sugerencias para mejorar y fortalecer los procesos nacionales de planificación del desarrollo sostenible.

204. Con miras al aprendizaje, es útil tener datos desglosados, ya que permiten identificar las áreas específicas donde podrían ser aconsejables ciertos cambios de política. De esta forma, el monitoreo no intentaría dar respuestas definitivas a cuestiones específicas sino colocar el progreso respecto de cada proceso o mecanismo en una escala partiendo de «sin progreso» hasta «progresos excelentes».

205. Además, puede ser interesante procurar establecer un índice agregado reflejando los avances realizados por las estrategias de desarrollo sostenible en un país. Tal planteamiento debería fundamentarse en el trabajo en curso acerca de índices de este tipo como sea el Índice del Desarrollo Humano que tiene la ventaja de ser fácil a comunicar y difundir.

7.3 Opciones para la gestión internacional de la información acerca de la aplicación de la MDI sobre estrategias

206. Existen varias opciones para la gestión internacional de la información acerca de la aplicación de la MDI sobre estrategias de desarrollo sostenible:

- *Naciones Unidas*: La ONU podría desempeñar un papel importante, en el contexto de monitoreo de la puesta en aplicación de estrategias, centralizando y difundiendo las informaciones proporcionadas por los países individuales. Se podría encargar la Comisión

para el Desarrollo Sostenible (CNUDS) de esta tarea que sería posible, por ejemplo, vincular con los informes regulares que los países envían voluntariamente a la Comisión. El uso actual de cuestionarios para orientar los informes de los países podría ampliarse e incluir cuestiones específicas sobre los principios y planteamientos estratégicos. Sería posible hacerlo de modo que salgan informes anuales más o menos comparables sobre un número limitado de procesos y enfoques que, al parecer de la comunidad internacional, son cruciales para asegurar estrategias eficaces.

Por otro lado, sería posible poner especial énfasis, cada año, en ciertos aspectos de las estrategias de desarrollo sostenible, aumentando así las posibilidades de análisis a fondo de tales aspectos.

Encargando a la CNUDS de la gestión de esta información se tiene la ventaja de que las conclusiones en cuanto a constreñimientos o aportes inherentes en las actividades de otros organismos internacionales podrían ser transmitidas inmediatamente a dichos organismos. Esto supone, claro, que la CNUDS sigue teniendo mandato para tales actividades.

- ***Evaluación internacional por el grupo paritario:*** Se podría adoptar un planteamiento más activo de la recogida internacional de datos en la forma de algún sistema de evaluación internacional por los iguales, lo que necesitaría un equipo reclutado de países en el grupo paritario, trabajando en condiciones de confianza recíproca. Tal sistema podría ser más aceptable, al principio, dentro del marco de convenios regionales que ya abarcan alguna forma de colaboración para el desarrollo sostenible.
- ***Panel internacional:*** La tercera opción consiste en la recogida de datos y el análisis por un equipo formando parte de un panel internacional de personas con experiencia y pericia conocidas en la formulación, la aplicación y/o la evaluación de estrategias de desarrollo sostenible. Puede ser difícil hacer aceptar a todos un tal planteamiento mientras no son generalmente aceptados los principios que sustentan las estrategias eficaces de desarrollo sostenible.

7.4 Calendarios

207. Se debería dar importancia a la periodicidad de cualquier seguimiento independiente, nacional o internacional, de la aplicación de la MDI y de los informes preparados por los países. La primera «vuelta» se podría efectuar en 2002-2006 y luego, tal vez, cada cinco años. Los informes acerca de la MDI sobre estrategias de desarrollo sostenible deberían ser coordinados con los que se refieren al monitoreo de otras MDI.