

## Capítulo 4

### PASOS CLAVE AL COMENZAR O PERFECCIONAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>1</sup>

#### 4.1 Utilizar mecanismos estratégicos eficaces dentro de un sistema de perfeccionamiento constante.

En todos los países que participaron en el proyecto del CAD OCED sobre estrategias para el desarrollo sostenible se organizaron diálogos de interesados para examinar los procesos de planificación estratégica y evaluar cómo se las conduce, aquello que ha funcionado bien o menos bien, y las razones para ello. Estos diálogos, más la experiencia acumulada en todo el mundo, sugieren una serie de pasos a dar para ayudar a que un país fortalezca su planificación estratégica y avance por la ruta de una estrategia de desarrollo sostenible. Esto presupone la identificación, la coordinación y el perfeccionamiento continuo de los mecanismos que pueden ayudar a equilibrar los asuntos económicos, sociales y ambientales de múltiples grupos de interesados. La Figura 4.1 ilustra los tipos de mecanismos que generalmente serán necesarios. La manera en que estos mecanismos se coordinan debe armonizar con los principios y elementos de los recuadros 3.1 y 3.2, señaladamente con el de perfeccionamiento continuo, la única manera práctica de manejar grandes agendas de cambio en situaciones inciertas y con limitados recursos<sup>2</sup>.

*Las directrices de este capítulo se basan en la experiencia de la práctica*

Para lograr un proceso de perfeccionamiento continuo, los mecanismos tienen que accionar juntos, como si fueran un solo sistema: uno de aprender en la acción. Un método de perfeccionamiento continuo es en general cíclico (ilustrado en la Figura 4.2). Se ocupa en primer lugar de las prioridades, después vienen los experimentos, se comparten las enseñanzas, se le da un tiempo a la gente para que se den cuenta de la necesidad de cambio y para cambiar de actitudes y enfoques. La idea es alcanzar metas clave para crear tanto la competencia (especialmente capacidad analítica y aptitud para resolver problemas) como el compromiso, que harán factible abordar metas más difíciles aún. Se sigue la marcha del proceso y se evalúan sus resultados (ya sea cambios institucionales, reformas legales, iniciativas particulares o programas de acción, etc.) a fin de que dejen enseñanzas y proporcionen intercambio de información para análisis y revisión. De este modo, a través de un proceso iterativo, la estrategia funciona como un sistema de conocimiento que coordina la recolección de información, como también el análisis, el seguimiento y la comunicación.

*Lo más práctico es un enfoque de perfeccionamiento o continuo*

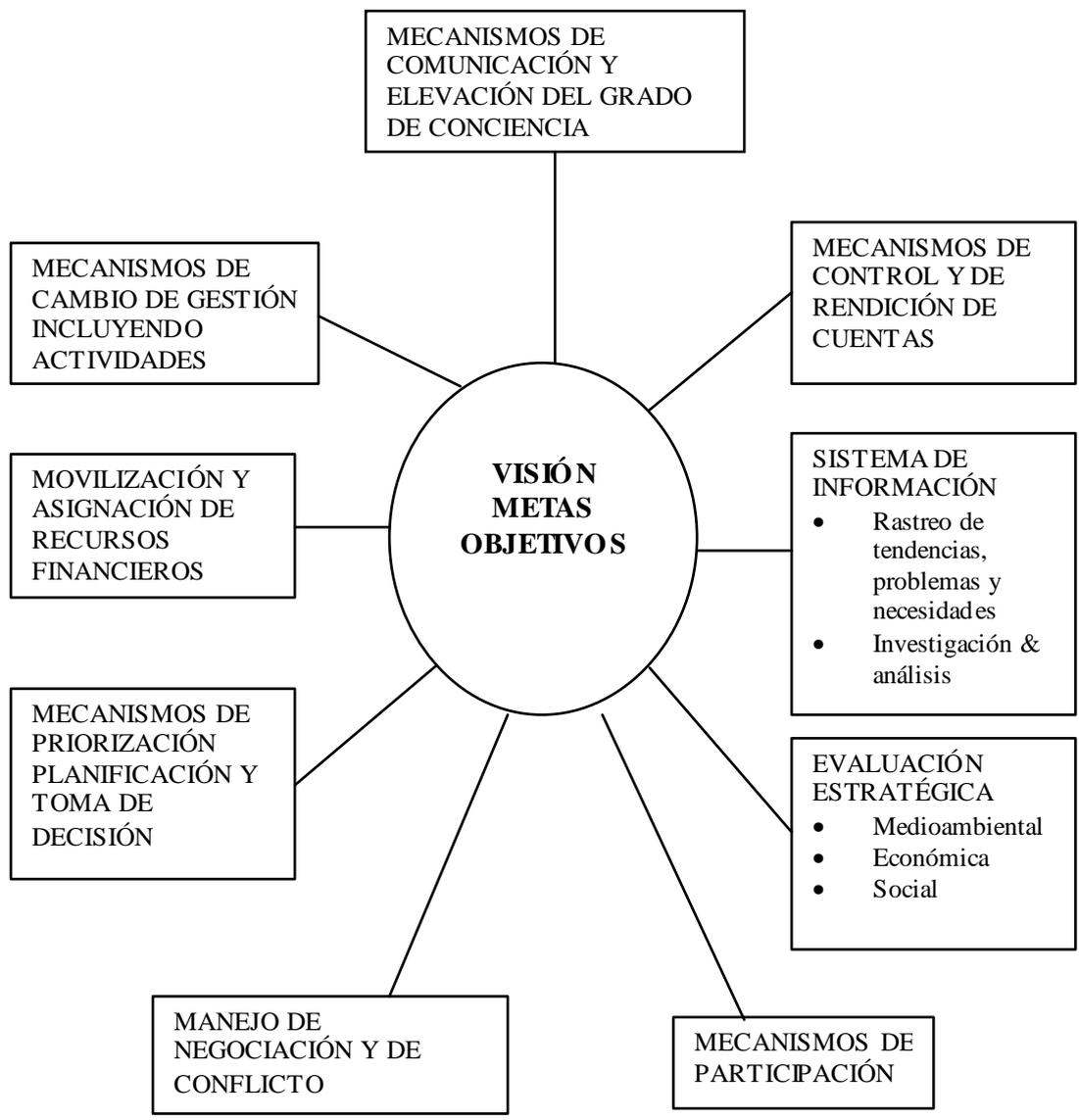
Por contraste, las estrategias frustradas han sido a menudo procesos lineales, esto es, que se diseña, se implementa y (algunas veces) se controla una nueva estrategia como si fuesen fases separadas. En el mejor de los casos, esto ha dado por resultado una

---

<sup>1</sup> Este capítulo saca provecho de los comentarios sobre análisis y los materiales adicionales proporcionados por Ralph Cobham, del RU; Jorge Reyes, de Filipinas; y Joseph Opio-Odongo, de Uganda.

<sup>2</sup> Esta premisa está avalada por dos décadas de experiencia con sistemas de manejo ambiental de calidad por parte de corporaciones y entidades gubernamentales progresistas; y también por la experiencia de primeros ensayos hechos por segmentos de la sociedad (especialmente, por organizaciones de la sociedad civil) para: revitalizar mecanismos institucionales o ayudar a crear nuevos, cambiar las reglas del compromiso de los interesados, crear infraestructuras que enlacen iniciativas y aprendan de las otras, y para alentar una mayor participación que permita a la visión de desarrollo sostenible crecer rápidamente en toda la sociedad.

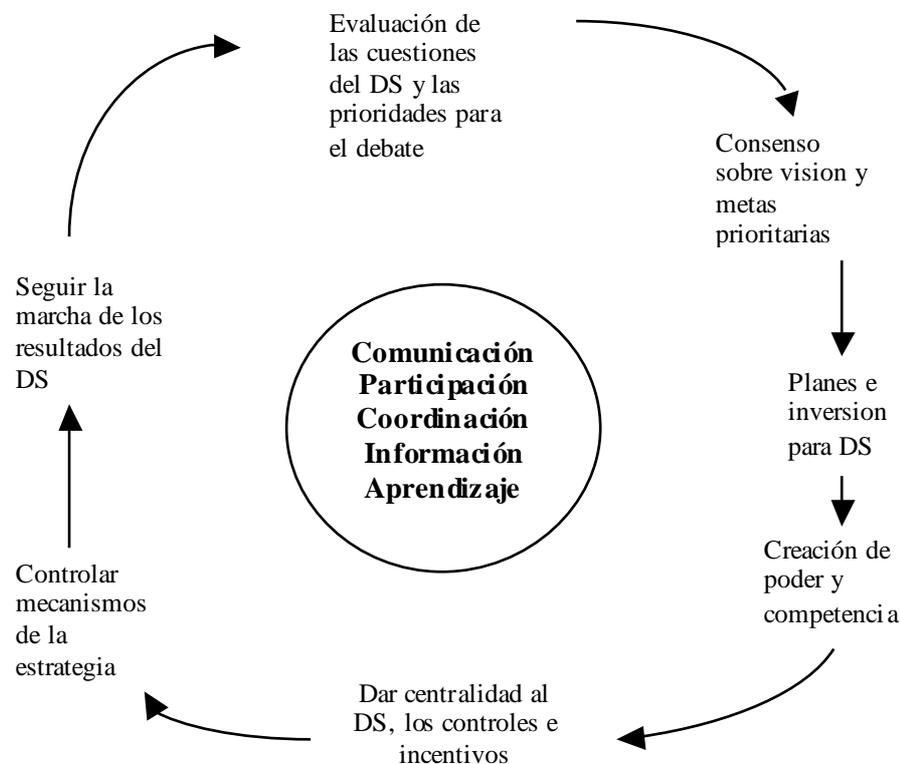
**Figura 4.1: Constelación de mecanismos que contribuyen a una estrategia de desarrollo sostenible**



**Explicación**

Esta figura visualiza los elementos básicos aconsejados para un sistema de desarrollo e implementación de una estrategia de desarrollo sostenible. El sistema debiera fomentar y facilitar la creación de un consenso en la sociedad acerca de visión, metas y objetivos para el desarrollo sostenible (el círculo del centro). Para cumplir con esto, el sistema debiera proporcionar un conjunto coordinado de mecanismos institucionales y de información (los recuadros satélites). Al establecer tal sistema, se necesita buscar precedentes, tendencias y perfeccionamientos recientes en los mecanismos, más allá de los métodos de marca que pudieran proporcionar ejemplos de cómo hacer progresos adhiriendo a principios y elementos básicos expuestos en los recuadros 3.1 y 3.2. Nótese que esta figura no cubre la relación particular que hay entre los diferentes elementos, pues éstos deberían ser diseñados para un caso especial. La Figura 4.2 sugiere un método de perfeccionamiento continuo básico entre tales relaciones.

**Figura 4.2: Método de perfeccionamiento continuo para el manejo de estrategias de desarrollo**



**Nota.** La figura muestra algunas de las relaciones más importantes entre los mecanismos expuestos en la Figura 4.1. Así representados sugieren que en su totalidad el proceso supone una rígida secuencia de pasos a dar. En la práctica, sin embargo, estos son procesos en marcha e inevitablemente se traslapan. Los rasgos clave de las tareas centrales son: la identificación de interesados, el fortalecimiento de la capacidad, la colaboración y las prestaciones sociales.

implementación sólo parcial (sección 3.4). La agenda ha sido demasiado grande como para poder tratar la corta vida del “proyecto”; no ha habido tiempo suficiente para la experimentación, ni para el intercambio de información, el debate y el cambio de postura; a las actividades componentes se las ha visto como ‘fuera’ de la realidad diaria y se les ha dispensado menor atención; y no ha habido manera de tratar las circunstancias nuevas tales como dificultades económicas que son la verdadera realidad a la que las estrategias debieran adaptarse. En otras palabras, ha habido muy poco espacio de maniobra.

La Figura 4.2 no tiene por finalidad describir fases estrictas en un ‘ciclo’ de estrategia que tengan un punto de partida y una secuencia obligatorios. Una tarea clave (descrita en detalle en la sección 4.10) es hacer el balance para determinar cuál de los mecanismos expuestos en la Figura 4.1 ya existen, especialmente aquellos que poseen eficaces procesos de interesados y estructuras de colaboración. Es probable que estos mecanismos y elementos -y sus tareas asociadas- se hallen esparcidos entre una serie de estructuras de planificación estratégica local y nacional, como asimismo en forma de iniciativas aisladas tales como las más recientes Estrategias de

*Generalmente habrá muchos posibles “puntos de entrada” en un proceso de estrategia*

Conservación Nacional (ECN) y los Planes Nacionales de Acción Ambiental (PNAA). El balance puede traer consigo debates y análisis nacionales entre una amplia gama de interesados acerca de lo que los diferentes métodos tienen para ofrecer y si están dados los requisitos para estrategias eficaces; por ejemplo: si el país está en paz y se rige por sistemas democráticos, la libertad de expresión y el imperio de la ley.

*Un sistema estratégico debe mejorar la sinergia y alentar la participación*

Reunir 'lo que funciona' puede ser rentable y creíble y asegurar la apropiación, lo que posibilitaría construir un sistema o una estructura de estrategia reforzada utilizando lo mejor de cuanto existe a la fecha para mejorar la sinergia, quitar las inconsistencias, evitar conflictos y llenar las lagunas. El sistema no planificaría todo, sino que en general apuntaría a guiar el cambio en circunstancias de incertidumbre y a fomentar una cultura de experimentación e innovación. Este método de 'estructura' conduce a una propiedad amplia, desde el momento que puede acomodar muchas estrategias temáticas, regionales, descentralizadas y locales, algunas de las cuales pueden haber estado presentes por algún tiempo, como también otras que serán desarrolladas en el futuro.

Algunas veces puede ser deseable desarrollar una estrategia integral nueva. Este puede ser el caso en que los interesados concuerden en que, ya sea por problemas con métodos anteriores o para indicar que hay una visión nueva y una inversión mayor en mecanismos de estrategia, se requiere una nueva identidad. Al introducir una nueva iniciativa se debe tener cuidado ya que es entonces cuando es muy fácil pasar por alto métodos ya establecidos, competir con ellos y causar confusión sino resentimiento. Aun cuando se necesite una nueva identidad, ésta debiera ser presentada y promovida como una que empalma con lo que se ha conseguido hasta ese momento, especialmente si esto supone sacar enseñanzas de fracasos previos.

*Un sistema estratégico debe mejorar la sinergia y alentar la participación*

Ya sea que se adopte un método 'evolucionado' o uno totalmente nuevo, es esencial, desde la partida, utilizar y fortalecer las capacidades para planificar e implementar a escala nacional. Estas son tareas difíciles porque la estrategia resultante tendrá que abordar todos los principales asuntos de desarrollo que confronta la sociedad: salud, transporte, energía, agua y provisión de alimentos, conservación de recursos naturales y culturales, etcétera. En resumen, la meta es dar centralidad a la sostenibilidad dentro de la administración, los sectores y las actividades de sustento. Las estrategias hacen esto mediante procesos de debate, acuerdos, aprendizaje y en definitiva, un cambio de conducta. Esto sólo puede funcionar si los interesados están comprometidos en la estrategia. En cuanto procesos que promueven mejoramiento continuo, las estrategias mismas constituyen una manera eficiente de crear capacidad. Generalmente, se dispondrá de suficientes recursos nacionales/ locales para mantener vivo un proceso de estrategia si su importancia es comprendida en buena medida, y si el proceso ha sido diseñado para ir mejorando de manera continua la eficiencia y la eficacia.

Teniendo presente estos puntos, en el Recuadro 4.1 se resumen los pasos ilustrativos a dar para identificar, coordinar y desarrollar mecanismos de estrategia; y en las secciones que van de la 4.2 a la 4.15 se les explora aún más. En los capítulos que van del 5 al 10 se ofrecen mayores detalles sobre el funcionamiento de los mecanismos componentes: análisis, debate, comunicación, planificación, toma de decisión estratégica, financiación, implementación, seguimiento, evaluación y examen.

## 4.2 Ejercicio de indagación para determinar la esfera de acción

Un ejercicio que determine la esfera de acción se presenta como una de las primeras tareas. Esto bien pudiera poner a prueba, e idealmente capturar, el interés de los grupos múltiples de interesados. Supondría hacer una evaluación inicial sobre la necesidad y el enfoque del desarrollo sostenible (véase Capítulo 2), vería cuáles actores podrían ser afectados por un proceso de estrategia y sus posibles resultados, y estudiaría tanto los costes como los beneficios teóricos. Podría suponer también un examen preliminar sobre las oportunidades y las dificultades de lanzarse a dar los pasos sugeridos por el Recuadro 4.1 y los probables actores. En especial, supondría:

- primeramente, identificar cuáles son las cuestiones económicas, sociales, institucionales, ambientales y tecnológicas que los interesados consideran ser de la más alta prioridad (problemas y oportunidades). Los capítulos 5 y 6 cubren las tareas analíticas y participativas que se requieren para hacer esto;
- segundo, hacer una estimación de los beneficios netos que los interesados esperan que sea posible derivar de todas las fuentes requeridas para proporcionar las soluciones. Esta componente tendrá que abarcar tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas. En el Cuadro 4.1 se proporciona un ejemplo procedente de Barbados. Los Capítulos 5, 6 y 8 también cubren aspectos acerca de los métodos requeridos para cuantificar beneficios, costos y riesgos.

Generalmente, no es posible lograr el compromiso requerido por todo el proceso de planificación estratégica por parte de los que toman las decisiones de primera importancia, mientras el “ejercicio de indagación” no haya sido completado o se encuentre muy avanzado. Además, la determinación y el peso de las cuestiones prioritarias<sup>3</sup> pueden servir como método muy útil de identificar la naturaleza y la composición de la institución que debiera ser comisionada para coordinar el proceso total. El “ejercicio de indagación” mismo puede, en caso necesario, ser facilitado ya sea por una unidad multidisciplinaria ya establecida de planificación del desarrollo dentro de un ministerio principal, o por un equipo *ad hoc* establecido específicamente para tal efecto.

## 4.3 Establecer o consolidar una Secretaría de estrategia u organismo coordinador

Los pasos a dar y las funciones propuestas en el Recuadro 4.1 y las técnicas mostradas en la Figura 4.1 requerirán cuidadoso manejo y coordinación para hacer reales avances. Por lo tanto, será necesario establecer alguna forma de secretaría o

*Una de las primeras tareas es identificar los puntos de vista de los interesados sobre las prioridades del desarrollo sostenible y los beneficios de una estrategia*

*El ejercicio de indagación para determinar esfera de acción puede ayudar a crear un alto nivel de compromiso*

---

<sup>3</sup>La experiencia ha demostrado repetidamente la necesidad de que a tales cuestiones prioritarias se las trate en un ‘macro’ contexto (es decir, macro-económico) antes que en un estrecho ‘micro’ contexto. Un ejemplo clásico es el que se relaciona con el desarrollo de una estrategia plurisectorial concebida para conservar y utilizar de manera sostenible los recursos forestales tropicales de un país. Algunas agencias internacionales (en particular las de ayuda bilateral) han procurado tratar el asunto en su relación con la silvicultura solamente. Sin embargo, la realidad es que ella reclama una aproximación plurisectorial global, que lleve aparejadas tales dimensiones como gobernanza propicia, alivio de la pobreza, desarrollo de infraestructura rural, sistemas de valores de comunidad, presiones agrícolas y de población, valores no madereros de los bosques (p.ej. flora y fauna, cuencas hídricas y turismo), patrones y mercados de comercio internacional y local, capacidades y reformas institucionales, certificación e instrumental de manejo sostenible, manejo de parques nacionales y de la biodiversidad, etc.

#### **Recuadro 4.1: Pasos ilustrativos para iniciar, administrar y perfeccionar de manera continua una estrategia de desarrollo sostenible**

Los pasos siguientes se aplican en todas sus partes a las tareas de desarrollo de estrategias, esto es, aquellas que se necesitan para determinar su esfera de acción y establecer la estrategia por medio de su empalme con mecanismos en vigor, y/o la creación de nuevos mecanismos en caso necesario. Pero las mismas tareas, u otras similares, devienen luego en iterativas durante la coordinación de estrategias y su perfeccionamiento continuo.

Una primera diligencia útil es llevar a cabo un *ejercicio de indagación* inicial que identifique los puntos de vista que los interesados tienen sobre asuntos prioritarios que se deben abordar, y que estime los beneficios que se pudieran derivar del desarrollo e implementación de una estrategia. Un ejercicio tal supondría un examen preliminar de las oportunidades para emprender los pasos que se indican más adelante, y también sus dificultades (sección 4.2).

No se debiera dar por sentado que los pasos siguientes deberían darse como una secuencia estricta. En la práctica, muchos de ellos tendrán que ser llevados a cabo en paralelo y para algunos lo mejor sería hacer uso de las oportunidades que se presenten.

- a) Instituir o consolidar un *secretariado o cuerpo coordinador* que sea aceptable para los interesados, con autoridad y recursos suficientes como para coordinar los pasos bosquejados en este recuadro, y los mecanismos de estrategia continuos (sección 4.3);
- b) instituir o consolidar un *Comité Directivo* o un *foro equivalente de múltiples grupos de interesados* (p.ej. un Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible) con un amplio equilibrio de representación de parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil que sea aceptable para los interesados (sección 4.4);
- c) procurar o mejorar el *compromiso político* de los más altos niveles, como asimismo de otros, hacia el proceso de preparación e implementación de la estrategia (sección 4.5);
- d) asegurar o confirmar un *mandato* para la estrategia: cuanto más esto represente demanda pública nacional con apoyo de alto nivel antes que mandatos externos, mejor (sección 4.6);
- e) identificar a los interesados que serán titulares de la preparación e implementación de una estrategia integrada de desarrollo sostenible, y fomentar la discusión de sus funciones [potenciales] (sección 4.7);
- f) asegurar *propiedad de base amplia* por parte de ministerios y entidades clave, la sociedad civil y el sector privado (sección 4.7);
- g) movilizar los *recursos necesarios*; identificar, asegurar y asignar de manera oportuna y responsable:
  - especialidades y fuentes de conocimiento y aprendizaje;
  - administración, apoyo legal e institucional;
  - recursos financieros (sección 4.8);
- h) definir y procurar acuerdo sobre las funciones de *interesados* (es decir, sus derechos, responsabilidades, recompensas y relaciones) – el sector privado, la sociedad civil (p.ej. las ONG, comunidades locales), donantes, gobierno nacional y local, la Secretaría, etc. (sección 4.9);
- i) *proyectar el proceso de estrategia*, haciendo el balance de los *procesos y mecanismos en vigor*:
  - catalogar el radio de acción de las estrategias en vigor relacionadas con el desarrollo sostenible;
  - identificar las cuestiones abarcadas, la visión, las metas y las responsabilidades;
  - identificar mecanismos y procesos usados por las estrategias en vigor (véase Figura 4.1);
  - revisar logros de estos mecanismos en cuanto a sinergias, antagonismos y desfases, y sus resultados;

- determinar la existencia/ el alcance de los conflictos e incongruencias de la política sectorial y el trabajo necesario para resolverlos;
  - identificar aquello que se necesita para mejorar la sinergia y taponar las brechas (sección 4.10);
- j) desarrollar o mejorar la coherencia y la coordinación entre estructuras de estrategia en todos los ámbitos, desde el internacional al local; y entre sectores y dentro de ellos (sección 4.11);
- k) establecer o mejorar las reglas básicas que rigen el proceso de estrategia:
- debatir y concordar de qué manera toda decisión habrá de ser tomada y concordada; y qué tratar a las incertidumbres;
  - coordinar medios para la negociación de soluciones de compromiso y manejo de conflictos (sección 4.12);
- l) establecer y promover un *programa o cronograma claro* para el proceso de estrategia, que determine actividades, responsabilidades, capacidades y recursos necesarios; y su sincronización (sección 4.13);
- m) *promover* la estrategia como un concepto unificado. Posiblemente, publicar un “prospecto” para la estrategia en el que se bosqueje todo lo anterior (sección 4.14);
- n) establecer o perfeccionar disposiciones para *análisis, debate, comunicación, planificación, implementación, seguimiento y revisión* sistemáticos con el fin de asegurar que todo interesado esté capacitado al máximo posible para desempeñar su papel en la estrategia. Estos procesos son el ‘corazón’ de la estrategia y se les analiza en detalle en capítulos separados. Ellos traen consigo la necesidad de establecer o perfeccionar:
- *medios para analizar* sostenibilidad, interesados, mecanismos y procesos; e hipótesis (Capítulo 5);
  - *foros periódicos de interesados y otros medios de participación* (temática, nacional, descentralizada y local) para lograr y mejorar consenso sobre visión, metas, principios, componentes de sistema, actividades piloto, objetivos y responsabilidades básicos; y para revisar los avances (Capítulo 6);
  - *sistemas de comunicación e información* para asegurar el normal flujo de información relativo a la estrategia y al desarrollo sostenible tanto entre interesados como entre foros. Esto incluirá el desarrollo de renglones de información clave que mejoren el nivel de conciencia y estimulen la acción; y el establecimiento de sistemas de manejo del conocimiento que aseguren compartir las experiencias y facilitar el aprendizaje colectivo (Capítulo 7);
  - *providencias para grandes tomas de decisión*, señaladamente: sobre estructuras y funciones, manejo de valores y riesgos mundiales y locales; los medios de comunicar el consenso y manejar las negociaciones; y la manera de conectar a aquellos que son partes interesadas (Capítulo 8);
  - *servicios de implementación y mecanismos de control*: medios para seleccionar el instrumental de implementación de políticas (disposiciones, mecanismos voluntarios y de incentivos) y su aplicación (Capítulo 8);
  - *medios para planificar inversiones*: tareas que intervienen en exponer las razones a diferentes fuentes de inversión; y los criterios que deberían utilizarse (Capítulo 9);
  - *mecanismos de seguimiento y responsabilidad* para evaluar tanto los procesos de estrategia como sus resultados. Esto comprende: desarrollar y revisar indicadores, puntos de referencia, estándares y códigos de práctica de la sostenibilidad; identificar y fomentar procesos innovadores para promover la cultura de aprendizaje en la acción; seguimiento independiente; y el intercambio entre la información y la toma de decisión (Capítulo 10).

Fuente: Tomado (y modificado) del CADOCED (2001 a)

**Cuadro 4.1: Establecer alcances de algunas de las principales ventajas de preparar una estrategia de conservación nacional de Barbados**  
(Fuente: Cobham, 1990)

<b>A.1: Beneficios genéricos destinados a todos o a la mayoría de los interesados y de los sectores de la sociedad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generación de PNB aumentado por la restauración de las fuentes, la implementación de los programas de desarrollo sostenible y las oportunidades de utilización de nuevos recursos (p.ej. reciclaje de residuos),</li> <li>2. Generación de empleo</li> </ol>
<b>A. 2: Beneficios genéricos para quienes toman decisiones que también van destinados a la mayoría de los demás interesados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de vínculos entre políticas ambientales de desarrollo económico sectorial y los programas de integración (p.ej. la industria turística y la de artesanías);</li> <li>2. Identificación y eliminación de las lagunas de política;</li> <li>3. Formulación de políticas y programas para la contaminación, la prevención y la 'limpieza';</li> <li>4. Identificación y utilización de adecuados indicadores del desempeño.</li> </ol>
<b>B.1: Beneficios específicos para 'educadores': sector formal y sector no formal</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de asuntos, prácticas y vínculos a ser comunicados;</li> <li>2. Modificación de currículos para incluir modalidades sostenibles;</li> <li>3. Obtención de la inversión necesaria.</li> </ol>
<b>B.2: Beneficios específicos para las ONG y grupos comunitarios</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Clarificación de acciones prioritarias de desarrollo sostenible que se requieren;</li> <li>2. Coordinación de programas de investigación y adiestramiento para evitar duplicación y para alcanzar beneficios óptimos;</li> <li>3. Asistencia con obtención de apoyo financiero por parte de donantes.</li> </ol>
<b>B.3: Beneficios específicos para la media</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de los principales problemas de desarrollo sostenible que pudieran ser dignos de noticia en el curso de los siguientes 3 a 5 años y papel potencial de los diferentes sectores de la media;</li> <li>2. Asistencia con la obtención de fondos para ayudar a levantar los estándares y niveles de conciencia pública acerca de asuntos de la sostenibilidad y soluciones prácticas.</li> </ol>
<b>B.4: Beneficios específicos para la comunidad industrial y los promotores inmobiliarios</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de los aportes de sostenibilidad potencialmente más provechosos que este sector pueda hacer;</li> <li>2. Provisión de mayores oportunidades para lograr acreditación como una 'compañía verde o sostenible';</li> <li>3. Acrecentado acceso a incentivos para participar en conservación e incremento de recursos;</li> <li>4. Mejor campo de aplicación de oportunidades para ganar la acogida de clientes/ público por el mejoramiento de la acción de la sostenibilidad.</li> </ol>
<b>B.5: Beneficios específicos para el público en general</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducción de medidas que dan por resultado la disminución de todas las formas de contaminación y degradación ambiental, más el realce del medioambiente viviente;</li> <li>2. Acrecentadas oportunidades para ganar el reconocimiento y la conciencia del interesado acerca de los mejoramientos clave que se necesitan.</li> </ol>

cuerpo coordinador. Se necesita una Secretaría de estrategia para las siguientes *tareas clave*:

- organizar y coordinar el proceso total de estrategia;
- ganar para el proceso la confianza y el apoyo de los grupos políticos clave, de los organismos de derecho público y (donde sea necesario) de las organizaciones donantes;
- planificar actividades específicas, reuniones y eventos;
- facilitar la fijación de agendas en todas las etapas del proceso de estrategia, y el seguimiento de las decisiones y acuerdos;
- preparación de presupuestos y obtención de recursos y de servicios de expertos;
- asegurarse de que queden claramente establecidas las funciones de los participantes en los procesos de la estrategia;
- apoyar a comités de trabajo y a otros comités;
- actuar como punto focal de las comunicaciones para la información y las indagaciones;
- velar por la observancia del cronograma.

*Se necesita una secretaría que se encargue de cumplir tareas clave*

Así pues, la secretaría no toma decisiones clave sobre metas, políticas, etc. de la estrategia; ni tampoco se espera que lo haga todo ella misma, sino que cumple una función de organicidad, estabilidad y apoyo que proporcione una coordinación diaria, continuada, con un cronograma claramente acordado. La secretaría tiene que ganarse el respeto y la confianza de los interesados y llevar a cabo sus funciones de una manera abierta y neutral. La experiencia muestra que la secretaría funciona mejor si tiene una posición central dentro del gobierno; por ejemplo, dentro de las oficinas del presidente o del primer ministro o dentro de un organismo que tiene reconocida autoridad para hacer la coordinación a través de todas las instancias de gobierno y de todos los sectores, tales como el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Planificación del Desarrollo o de Planificación Nacional (éstas últimas a menudo responden directamente ante el presidente o el primer ministro). Allí donde a la secretaría se la ubica dentro de un ministerio sectorial existe el peligro de que a la estrategia se la vea como una actividad de ese ministerio, o que ella se torne en tal, con lo que ya dejará de tener la más amplia aceptación y el más amplio apoyo que requiere. Otra alternativa es que una secretaría puede quedar establecida en un organismo independiente –o con un mandato amplio- aceptable para todo interesado, en especial para el gobierno (por ejemplo, un organismo paraestatal, o un consejo nacional de investigación, como fue el caso de Zambia en donde los interesados estuvieron de acuerdo en que el Consejo Nacional de Investigación era suficientemente independiente y objetivo para administrar un foro eficaz).

*... y desempeñar una función de organización, permanencia y apoyo; ....*

Al principio, al momento de diseñar una estrategia y buscar el apoyo de diferentes circunscripciones, se podría necesitar poco personal. Es probable que después se requiera más, cuando se hagan necesarios el análisis y las funciones de facilitación. Pero, en general, una secretaría debiera limitarse en lo que emprende y confiar, donde sea posible, en reunir y comisionar a otros para que trabajen juntos en las tareas -o en utilizar las capacidades- de redes afiliadas ya establecidas. Para que esto sea exitoso, será esencial para todos aquellos que toman parte demostrar que se tiene aptitudes para relacionarse con perspectivas plurisectoriales antes que con necesidades de un solo sector.

Para merecerse la confianza, el respeto y el apoyo de parte de los interesados, la secretaría tendrá que operar de manera abierta y transparente. También necesitará de una plantilla altamente calificada con experiencia en coordinar procesos de múltiples grupos de interesados (véase Recuadro 4.6).

*... ella debe conducirse de manera abierta y transparente*

Si bien es mejor que ocupe una posición central dentro del gobierno (con fines de coordinación), la secretaría no debería ser establecida como órgano formal de un gobierno. Antes bien, se ha visto como lo mejor para una secretaría que ella responda ante un Comité Directivo de amplia base y formalmente asignado por mandato, o ante un foro equivalente (véase lo que sigue).

#### **4.4 Establecer o consolidar un Comité Directivo de estrategia, o un foro equivalente**

*Un comité directivo integrado por múltiples interesados debería ser el responsable del proceso global de estrategia*

De un modo general, se ha visto que para asegurar una gobernanza equitativa al proceso de estrategia y tomar las decisiones clave es necesario un Comité Directivo de múltiples grupos de interesados, que incluya representantes del sector privado y la sociedad civil, como también al gobierno. Es necesario que a este organismo se le vea como uno que posee y sea capaz de ejercer los poderes que se necesitan para formular una estrategia, lograr consenso sobre sus alcances y contenidos, y seguir la marcha de su desarrollo, implementación y efectos.

Sus *tareas clave* son:

- promover la aceptación (en círculos políticos) de la necesidad y de los beneficios de la participación de interesados en el proceso de estrategia;
- alentar la participación ininterrumpida de grupos clave de interesados en el desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia, sus resultados y efectos;
- proporcionar la supervisión general del proceso de estrategia y, dentro de ésta, en particular la representación de los interesados;
- hacerse responsable por la designación y la conducta del secretariado;
- aprobar la estructuración y revisiones del proceso;
- examinar evidencias principales sobre los problemas y potenciales del desarrollo sostenible;
- examinar opciones técnicas y de políticas;
- tomar decisiones de políticas (o hacer recomendaciones a autoridades superiores en caso necesario);
- obtener (cuando se requiera) decisiones oportunas de parte de autoridades superiores para posibilitar que se vea en funcionamiento a los procesos de planificación e implementación estratégicos;
- analizar y aprobar los principales documentos de estrategia e informes de avances, y la presentación formal de dichos documentos al gobierno, en caso necesario;
- proporcionar la propugnación apropiada al proceso entre las circunscripciones respectivas (gobierno, sector privado, sociedad civil, y, donde corresponda, la comunidad donante) para generar confianza.

*Sería preferible que quien lo presida fuese una persona independiente*

La membresía y los procedimientos de este comité o foro son los que forman el ‘corazón’ del proceso de estrategia. Como tal, en gran medida ellos determinarán la credibilidad de la estrategia: si ella es percibida como una empresa que refleja a la sociedad en general, que no meramente otro proyecto del gobierno o iniciativa guiada por donante. Por razones similares, es preferible que quien preside tal Comité Directivo / foro, sea una eminente persona independiente sin obligaciones con ningún grupo que persiga determinados intereses. El Comité Directivo/ el foro necesita reunirse regularmente. Allí donde se ha establecido un Consejo Nacional

para el Desarrollo Sostenible como lo recomienda la Agenda 21 (véase Recuadro 3.14)<sup>4</sup>, éste puede servir como un Comité Directivo de ENDS ya hecho. El Recuadro 4.2 proporciona un ejemplo de Comité Directivo especial para Beluchistán, en Pakistán.

#### **Recuadro 4.2: Membresía del Comité Directivo para la Estrategia de Conservación de Beluchistán, Pakistán**

##### **Gobierno de Beluchistán**

Primer Secretario Adjunto (Desarrollo), Departamento de Planificación y Desarrollo (Presidente);

Secretario, Departamento del Medio Ambiente, Fauna, Ganados, Bosques y Turismo;

Secretario, Departamento de Educación, Cultura, Deportes y Asuntos Juveniles;

Secretario, Departamento de Finanzas.

##### **Sociedad Civil**

Jefe Ejecutivo, Programa de Ayuda Rural de Beluchistán (una organización coordinadora centrada en la creación de competencia institucional y vocacional de organizaciones de base comunitaria);

Representante del País, *IUCN Pakistán*;

Presidente, Sociedad para la Protección Ambiental de Torghar (un proyecto de base comunitaria);

Presidente, Sociedad Fiduciaria de Educación Femenina.

##### **Sector Privado**

Presidente, Cámara de Comercio e Industrias de Beluchistán.

*Nota.* El sector de las ONG de Beluchistán es extremadamente débil. Dada esta situación, se consideró que lo más acertado era la inclusión de dos organizaciones que operen a nivel de las bases.

*Fuente:* Gobierno de Beluchistán e IUCN Pakistán (2000); Maheen Zehra (comunicación personal).

#### **4.5 Procurar o mejorar el compromiso político para la estrategia**

El compromiso político de nivel superior (p.ej. parlamentario, del gabinete o del jefe de Estado) y en los niveles descentralizados (p.ej. parlamentarios) es de importancia central para una estrategia eficaz, señaladamente para:

*El compromiso político es vital*

- asegurarse de que las cuestiones prioritarias del desarrollo sostenible puedan ser abordadas desde una perspectiva plurisectorial antes que de estrechos puntos de vista de sector;
- respaldar la apreciación de que para avanzar hacia el desarrollo sostenible es preciso abordar una profusión de asuntos interrelacionados en lo que a sus repercusiones físicas, sociales, económicas, financieras, técnicas y ambientales se refiere;

<sup>4</sup>El Recuadro 8.7 da aun mayores detalles sobre el mandato del CNDS, su estructura y composición; y el Recuadro 8.8 hace otro tanto en cuanto a métodos de toma de decisión.

- habilitar al sistema coordinador de estrategia para que funcione (para su formación y operatividad, la Secretaría y el Comité Directivo habrán de contar con apoyo político);
- velar por ceñirse a través de todo el proceso de estrategia a los principios y elementos expuestos en los recuadros 3.1 y 3.2;
- asegurarse de que la visión y los objetivos de la ENDS incorporen metas políticas compatibles con el desarrollo sostenible;
- a la inversa, asegurarse de que las visiones y objetivos de la ENDS estén reflejados en las declaraciones de aspiraciones políticas, de desarrollo, de planes y políticas;
- asegurarse de que (para posibilitar un enfoque de perfeccionamiento continuo al trabajo) se sigan y tengan en cuenta las repercusiones de políticas de la estrategia a través de todo el proceso, y no solamente en algún punto de término;
- tomar decisiones sobre políticas recomendadas y cambios institucionales;
- asegurarse de que los cambios sean introducidos y seguidos en toda la línea;
- dar instrucciones a los departamentos gubernamentales que las políticas pertinentes, los planes y procedimientos deberán ser coordinados con la estrategia;
- comprometer fondos gubernamentales (y, si fuere preciso, asistencia de donantes);
- mantener abierto e inclusivo el proceso de estrategia que no confidencial y exclusivo: fomentando la participación en ella, proporcionando a los participantes libre acceso a la información, y alentándolos a que adopten criterios críticos.

*El desarrollo sostenible es un proceso político, que requiere decisiones clave*

El desarrollo sostenible consiste en tomar decisiones clave para transformar la sociedad. Esto queda muy cerca del reino de la política. Pero a ambos se les ha visto como reinos separados: a los planes de desarrollo sostenible anteriores se les ha visto demasiado a menudo como sueños de tecnócratas, con lo que se ha producido una falta de apoyo político esencial para el desarrollo sostenible. Ambos tienen que juntarse de manera no partidista, ocupándose de las necesidades reales de los interesados y de las limitaciones reales dentro de un proceso progresivo<sup>5</sup> (de perfeccionamiento continuo).

El pionero Plan Nacional de Política Ambiental de los Países Bajos (PNPA) fue, en gran medida, una respuesta a la preocupación pública por la contaminación (Recuadro 4.3). De manera similar, la demanda política por el Plan Verde de Canadá (1990-1996) surgió de la creciente conciencia ambiental de finales de los años 80, particularmente de la preocupación por la calidad del aire a raíz de accidentes en que fueron envueltos los PCB (bi-fenoles policlorados). Durante los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

---

<sup>5</sup> Los políticos han visto que es relativamente fácil hacer discursos sobre desarrollo sostenible, pues él ofrece buenos clichés y frases de uso fácil que pueden ser utilizadas de manera más bien vaga y sin un compromiso serio, p.ej. ‘desarrollar una respuesta integrada ante las amenazas mundiales’ y ‘comprometer a los interesados en formar una sociedad con el gobierno’. El concepto de desarrollo sostenible y lo que realmente implica para la gobernanza es todavía algo más bien intangible para el político. Ha sido mucho más fácil hacer promesas y contraer compromisos electorales sobre intereses específicos sectoriales o de interesados, especialmente cuando éstos tienen una clara ventaja política. De un modo similar, los planificadores del desarrollo sostenible han visto de manera demasiado fácil que su trabajo es algo aparte del ‘sórdido’ mundo de la política y, muchas veces, achacan los fracasos a ‘una falta de voluntad política’. En realidad, el compromiso político es generado por fuerzas sociales y por un equilibrio dinámico de intereses: los procesos ENDS tienen por objeto ayudar a materializar esto de una manera positiva.

### **Recuadro 4.3 El Plan Nacional de Política Ambiental de Países Bajos, como respuesta a la presión pública**

La principal motivación que dio impulso al primer Plan Nacional de Política Ambiental de Países Bajos (PNPA) y a los planes subsiguientes fue el deseo de llegar a sustituir el método de base temática sectorial por uno de planificación y manejo ambiental. El informe de la Comisión Brundtland (WCED 1987) tuvo gran influencia y “trajo un fuerte viento de cola”. La opinión pública estaba decididamente a favor de que el gobierno desempeñara un papel más activo en cuanto al medio ambiente. Varias razones habían gravitado para tal efecto; entre ellas: el accidente de Chernóbil de 1986, los escándalos nacionales concernientes a la contaminación del suelo en la década de los 70, que salieron a luz pública en la década de los 80; y el cuantioso gasto público necesario para hacer frente a la contaminación creada por las tentativas de depurar las aguas. En las décadas de los años 70 y 80 era posible oler el aire contaminado y ver crecer los montones de desperdicios.

En 1987, el Gabinete quiso “tomar la delantera” y estableció el proceso PNPA. Pero también en el Ministerio de la Vivienda, la Planificación Espacial y del Medio Ambiente (VROM), hubo un poderoso liderazgo por parte de personas clave, que veían la necesidad del PNPA, que “no le temieron a los otros ministerios influyentes” y que “hicieron posible dar el enorme salto adelante que representó el PNPA”

*Fuente:* Dalal-Clayton (1996)

(CNUMAD) de 1992, el ambiente se transformó en el problema público número uno, con la exigencia de que el Gobierno Federal “hiciera algo”.

En algunos casos, el desarrollo de la estrategia ha seguido a un decreto emanado del jefe de Estado o el primer ministro, motivado por su compromiso con una causa particular o con un criterio de desarrollo. Por ejemplo: la preparación de la Estrategia Nacional de Conservación (ECN) de Zambia fue lanzada en 1981 por instrucciones del entonces presidente Kenneth Kaunda que por mucho tiempo había estado comprometido con la conservación. Se sintió muy convencido por las metas de la Estrategia de la Conservación Mundial (IUCN/ PNUD/ WWF, 1980) y empeñó a su país a desarrollar la primera Estrategia de Conservación Nacional. De un modo similar, la Visión 2020 de Ghana (Ghana CPDN 1994) fue idea del entonces Presidente Jerry Rawlings cuya visión era que dentro de una generación Ghana pudiera llegar a ser un país de renta mediana. El peso dado a las estrategias portales intervenciones presidenciales puede conferir una apreciable “autoridad” a los organismos encargados de coordinarlas en la tarea de reunir a los departamentos de gobierno (la Secretaría de la ECN, de Zambia; la Comisión de Planificación del Desarrollo Nacional, de Ghana).

Sin embargo, el apoyo político y otros excelentes rasgos del proceso de estrategia pueden encubrir el avance de tendencias negativas. Existe el peligro de que el éxito en tanto que “proceso” pueda proporcionar la falsa seguridad de que se están obteniendo frutos; esto es, todavía se estarían perdiendo los recursos mismos que el proceso se propone sustentar. Por ejemplo, en el caso de Ghana, en el periodo en que la Visión 2020 estaba en preparación, tuvo lugar una importante reducción del bosque tropical húmedo (Vordzorgbe *et al.* 2001). En Malawi se produjo una brecha aún más crítica entre las aspiraciones y la realidad. Aquí, mientras se producía un juego ejemplar de documentos de desarrollo sostenible, el país continuaba perdiendo bosques y experimentando importante erosión de su suelo. Esto apunta hacia la

*Pero el  
compromiso  
político puede  
también encubrir  
tendencias y  
realidades  
negativas*

necesidad de asegurar una buena vigilancia y a tener presente la posible necesidad de establecer “procedimientos y poderes de emergencia o de gestión contingente”. De otro modo, los componentes clave de la visión, de la estrategia y del plan de acción (que puede tomar de 2 a 6 años para desarrollar y asegurar aceptación generalizada) pueden representar poco menos que “tigres de papel”.

En algunos países, tales como Lesotho y Botswana, se han abordado estas dificultades ya sea comisionando estudios independientes de rápida apreciación especial o llevando a cabo evaluaciones ambientales estratégicas dirigidas por consultores internacionales imparciales. En todos los casos, se ha procedido a suspender las actividades en el campo hasta concluidas las investigaciones y publicados sus resultados.

*Una visión convincente puede asegurar un compromiso de largo plazo por parte de todo el espectro político*

El compromiso político tiene que ser también de larga duración y, por lo tanto, debiera comprometer interesados de largo plazo tales como toda la gama de partidos políticos y las generaciones jóvenes de comentaristas y personal directivo. De otro modo, existe el peligro de que un gobierno entrante vea una estrategia determinada como representando los puntos de vista o las políticas de su antecesor y por ende o la pasará por alto o podrá incluso iniciar un nuevo proceso de estrategia más de acuerdo con su propio modo de pensar (véase Recuadro 4.4). Al revisar las estrategias que hay en Ghana, la conclusión es que (Vordzorgbe *et al* 2001) una estrategia de desarrollo

#### **Recuadro 4.4: Supervivencia de la estrategia a través de los cambios de gobierno**

En Pakistán, a la Estrategia de Conservación Nacional se la preparó por medio de un detallado proceso participativo que se prolongó por seis años. Se ganó el amplio apoyo del gobierno (en su alto nivel), de los partidos políticos, las ONG y la sociedad civil, y obtuvo la aprobación del gabinete en 1992. A pesar de las convulsiones políticas y los cambios de gobierno, la ECN retiene su reconocimiento y apoyo de alto nivel y se la sigue implementando.

La Visión 2020 de Ghana fue la iniciativa del Presidente y del partido gobernante y se transformó en la política de desarrollo guía del país, reconocida por todo el gobierno y entre los interesados. Un nuevo gobierno resultó elegido en diciembre de 2000, el que rechazó la visión por considerarla inalcanzable dentro del cronograma planeado. La reemplazó por su propia visión alternativa (véase Recuadro 3.15).

Sostenible tiene que centrarse en una visión convincente a la que todos los partidos quieran aspirar, y en técnicas básicas (del tipo de las que se ilustran en la Figura 4.1), que den lugar a que haya un mejoramiento continuo. Si la estrategia va asociada con demasiada fuerza a los detalles de un régimen y programa particulares, no es probable que sobreviva cambio alguno en la administra

Es probable que el primer compromiso con una estrategia de desarrollo sostenible resida en las personas. Hemos señalado más arriba el caso del liderazgo presidencial, pero los líderes podrían ser también empleados públicos, o trabajar para una ONG, una institución académica, el sector privado o la sociedad civil. Como quiera y donde quiera que la inspiración inicial surja, ganar apoyo político ha de ser un primer paso a dar y, vista la importancia de la agenda y el peso de la tarea, conseguir el compromiso del Gabinete como manera de consolidar tal apoyo en todas las instancias de gobierno y de que adhieran las agencias sectoriales. También es útil procurar el apoyo de los

*El compromiso de un Gabinete puede cohesionar el apoyo de todo un gobierno y sus departamentos*

parlamentarios y de los organismos políticos de menor nivel, como se evidencia en Namibia (Jones 2001). Una manera útil de presentar la idea es proporcionar información al comité parlamentario responsable del desarrollo sostenible, o hacer una exposición ante el; o tal vez ante el gabinete mismo. Por ejemplo, en Botswana, Nigeria, Santa Lucía y Pakistán, tales exposiciones se han hecho de manera útil mediante vídeos.

A menudo, los vehículos más apropiados para primero presentar y luego promover la noción de una estrategia de desarrollo sostenible ante un gobierno y los políticos son los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (Recuadro 3.14). Además, aun cuando su membresía proviene de una mezcla de sectores, las ENDS son instituciones públicas a través de las cuales se puede canalizar la influencia del público, el sector privado y la sociedad civil.

Finalmente, al compromiso político no se le debiera ver sólo como un “prerrequisito previo a dar comienzo a una estrategia”, aunque obviamente eso es necesario hasta cierto punto. El método del perfeccionamiento continuo ayuda a generar y elevar el compromiso político a través de la participación de los políticos en el proceso de la ENDS en etapas clave, y a través de la entrega a ellos de la información pertinente.

#### **4.6 Establecer o confirmar el mandato para una estrategia**

Para ser eficaz, una estrategia debiera ser una iniciativa nacional que ha de necesitar el amplio apoyo de todas las instancias de gobierno como asimismo del sector privado y la sociedad civil. Como lo hemos visto, a menudo esto traerá aparejado la necesidad de crear nuevos organismos (p.ej.. Comité Directivo/ Consejo y Secretaría) tal vez con escasos precedentes. Para que ellos sean capaces de promover el concepto y el proceso, necesitarán un mandato claro:

- conectarse con los interesados, alentando y negociando su apoyo y participación;
- recabar información;
- organizar el análisis y el debate sobre los principales tópicos concernientes al desarrollo sostenible;
- hacer recomendaciones a organismos reconocidos (el gabinete u otros organismos de alto nivel);
- tomar ciertas decisiones (dentro de los límites acordados; normalmente, el Gabinete tomará las principales decisiones).

Un mandato tal tiene que ser llevado a cabo por un organismo de confianza, que sea fuerte y que refleje también la demanda pública. En algunos países, esto puede ser una exigencia exagerada: el mandato podría emanar de altas esferas de gobierno (véase sección 4.4.), del parlamento, o de un sistema descentralizado, estilo *panchayat*. Se han utilizado mandatos similares a comisiones del parlamento o del pueblo.

El mandato debiera hacerse público e indicar la autoridad conferida al Comité Directivo/ Consejo o Secretaría para llevar a cabo sus funciones e indicar claramente que el proceso tiene el apoyo de alto nivel en el gobierno. Una manera de entregar el mandato sería hacerlo mediante legislación. Esto le da al Comité/ Consejo un *estatus* permanente y protege al proceso de los caprichos de la política o de los cambios de régimen político, disminuyendo el riesgo de que el apoyo a la estrategia de desarrollo sostenible pueda variar con los cambios de gobierno o de administración (un problema serio en varios países, por ejemplo en Ghana: véase Recuadro 3.16).

***Un claro mandato público dará autoridad al proceso de estrategia y ayudará a sustentarlo***

#### 4.7 Asegurar a la estrategia una amplia posesión legítima

*Una estrategia necesita el amplio apoyo de la sociedad civil y del sector privado tanto como el del gobierno*

no cambian porque alguien les dice que lo hagan, sino porque tienen que ser parte interesada en comprender y darse cuenta de la necesidad de cambios, en tomar decisiones acerca de éstos, y luego, en seguir el proceso. Una ENDS, sin embargo, compromete a una amplia gama de interesados que necesitan emprender el cambio hacia el desarrollo sostenible. Por lo tanto, la “posesión legítima” de una ENDS no es una tarea simple. Ella supone que los interesados del sector privado y la sociedad civil, como también el gobierno, se hallan comprometidos en todas las etapas del proceso para desarrollar e implementar la estrategia, y para tomar decisiones relativas a sus alcances, el proceso y los resultados (Cuadro 4.2).

La “posesión legítima” real de la ENDS es alcanzada por:

- todo interesado (en particular por aquellos que hacen aportes clave al desarrollo de la política y los que toman decisiones) que tenga una comprensión integral de la planificación de la estrategia multisectorial y que se halle comprometido con el proceso de implementación;
- participación equilibrada de los interesados ya señalados, y la percepción generalizada de esto;
- representación de interesados que toma muy en cuenta cuán bien los representantes son responsables ante el grupo que deben representar y cuán clara es su identidad ante ese grupo;
- claridad en las expectativas de lo que la intervención del interesado puede y no puede lograr;
- un nivel concordado de control compartido del proceso ENDS;
- todos los interesados que tengan suficiente acceso, tiempo, recursos e incentivos para comprometerse con aquellas partes del proceso ENDS que consideren pertinentes para ellos;
- transparencia en la toma de decisión;
- información confiable y a tono con la realidad acerca del proceso en marcha y sus resultados; y eficaces medios de comunicación;
- funciones claramente definidas y delimitadas de las partes externas tales como agencias de desarrollo.

*La preparación de una común manera de entender los procesos de desarrollo sostenible puede ayudar a que haya una más amplia propiedad de la estrategia*

En muchos países existe una palpable falta de propiedad sobre procesos de planificación estratégica. La razón primordial para esto es la evidente falta de participación equilibrada y un excesivo control por parte del gobierno o la influencia de entidades externas. Para confrontar este problema, los seminarios y programas de adiestramiento tienen un importante papel que desempeñar en crear tanto una comprensión común de los procesos de desarrollo sostenible como las capacidades de gestión de los interesados.

Muchas estructuras de planificación nacionales son dirigidas externamente como consecuencia de ponerse condiciones y marcos temporales y se las ve, por consiguiente, siendo de propiedad de agencias bilaterales de cooperación al desarrollo. En el pasado, por ejemplo, el Banco Mundial exigía Planes Nacionales

**Cuadro 4.2: Lista de control de grupos de interesados clave en una estrategia nacional de desarrollo sostenible**

GOBIERNO	SOCIEDAD CIVIL	SECTOR PRIVADO	ENTIDADES REGIONALES E INTERNACIONALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidente</li> <li>▪ Gabinete</li> <li>▪ Ministerios sectoriales</li> <li>▪ Entidades gubernamentales</li> <li>▪ Autoridades subnacionales en todos los ámbitos</li> </ul> <p><b>Organismos con apoyo de gobierno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundaciones de investigación</li> <li>▪ Instituciones educacionales</li> <li>▪ Fuerzas armadas</li> <li>▪ La judicatura</li> <li>▪ el Parlamento</li> <li>▪ Autoridades y entidades del manejo de recursos</li> <li>▪ QUANGOs (Organizaciones no gubernamentales casi autónomas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituciones académicas y de investigación independientes</li> <li>▪ ONG &amp; ligas de ONG</li> <li>▪ Organizaciones / grupos con base en la comunidad</li> <li>▪ organizaciones voluntarias privadas</li> <li>▪ Asociaciones de usuarios de recursos (agricultores, cazadores, pescadores, operadores de turismo, etc.)</li> <li>▪ grupos comunitarios</li> <li>▪ Organizaciones ambientales</li> <li>▪ Organizaciones de desarrollo y derechos humanos</li> <li>▪ Organizaciones de pueblos indígenas</li> <li>▪ Asociaciones profesionales</li> <li>▪ Partidos/ grupos políticos</li> <li>▪ Organizaciones de socorro y bienestar</li> <li>▪ Instituciones/ grupos eclesiásticos y religiosos</li> <li>▪ Escuelas, asociaciones de profesores y de padres y profesores</li> <li>▪ Sindicatos</li> <li>▪ Grupos de mujeres</li> <li>▪ Grupos de campañas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituciones bancarias y financieras</li> <li>▪ Asociaciones industriales</li> <li>▪ Compañías principales</li> <li>▪ Empresas pequeñas y medianas</li> <li>▪ Empresas informales</li> <li>▪ Cámaras de comercio</li> <li>▪ Mesas redondas de empresas</li> <li>▪ Los medios de comunicación</li> <li>▪ Entidades de desarrollo de empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bancos de desarrollo multilateral</li> <li>▪ Entidades de cooperación bilateral al desarrollo</li> <li>▪ Organizaciones multinacionales/ mundiales (p. ej. entidades de la ONU)</li> <li>▪ ONG internacionales</li> <li>▪ Organizaciones regionales de ayuda</li> <li>▪ Ligas regionales de países (p. ej. CCDAA, ANSA, UE)</li> </ul>

**Nota.** Los interesados no gubernamentales son muy diversos; sólo se pueden dar ejemplos. Para ‘graficar’ los grupos clave que debieran comprometerse con un proceso de estrategia (Capítulo 6) se puede utilizar el análisis de interesados (sección 5.2).

*El empalme con estrategias ya establecidas incrementa la propiedad nacional*

de Acción Ambiental a los países que de conformidad con AID querían conseguirse un préstamo liberal; y actualmente, el FMI exige a los países pobres que preparen Ponencias de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PERP) si quieren recibir un alivio a la carga de la deuda. Las estrategias guiadas por tales presiones externas pueden dar por resultado una falta de coordinación entre diferentes sistemas, y una tendencia a dejar que una institución gubernamental se haga cargo de las responsabilidades. Cuando se trata de cuestiones ambientales y de recursos naturales tales instituciones son frecuentemente los ministerios del medio ambiente y, cuando se trata de apoyo presupuestario, los ministerios de finanzas. Esto puede ocasionar una falta de coherencia de política y la alienación de otros que podrían también tener legítimos intereses o hacer importantes aportes. En algunos casos, el descontento con los procesos nacionales ha llevado a interesados del sector privado y de la sociedad civil a desarrollar sus propias estrategias paralelas (véase, por ejemplo, el Recuadro 3.4). Con el fin de incrementar la propiedad de un país es crucial partir de estrategias ya establecidas y asegurarse el desarrollo y perfeccionamiento continuo de tales estrategias mediante seguimiento y evaluación.

#### **4.7.1 Asegurar la “propiedad” y compromiso de la estrategia por parte de todos los ministerios**

Hemos visto que la “propiedad” de una estrategia por parte del gobierno no debe ser demasiado fuerte en relación con los interesados de la sociedad civil y el sector privado. Tampoco debe ser demasiado sesgada como para que se la perciba como la “propiedad” de estrechos o débiles intereses (generalmente un ministerio ambiental). Pero quizás son más las estrategias que han fracasado por causa de debilidad en la comprensión, el liderazgo y el compromiso general por parte del gobierno.

Como se analizara en el Capítulo 3, una estrategia de desarrollo sostenible sólo ocasionalmente debería entrañar un proyecto de planificación estratégica completamente nuevo o autónomo. En su lugar, existe la probabilidad de que hayan varias estrategias disponibles, programas y procesos que cubran por ejemplo: salud, pobreza, población, desarrollo económico, suministro/ conservación del agua y la energía, vivienda y ambiente; y combinaciones de éstas (las principales se analizan en el Capítulo 3, sección 3.3). Tomadas en su conjunto, varias de estas estructuras existentes podrían cumplir con la definición de una ENDS del Capítulo 3 (sección 3.1), cumplir con los principios y elementos de los Recuadros 3.1 y 3.2, ser combinadas en el sistema de estrategia ilustrado en la Figura 4.1 y, por lo tanto, incrementar la base de la propiedad.

Hacer esto es especialmente importante allí donde hay una fuerte propiedad de algunos de los procesos componentes, aunque puede no darse el caso (4.10). Responsabilidad principal por los procesos en vigor es generalmente concedida a determinados ministerios sectoriales y entidades gubernamentales. De modo que unir estos departamentos y organizaciones habrá de ser un primer paso para evaluar el grado de propiedad, expresar aspiraciones, determinar los alcances de una visión común y pensar en cómo ocuparse de la coordinación y la racionalización. Trabajar de este modo exige estar preparado para trabajar de maneras diferentes a aquellas que generalmente han prevalecido hasta la fecha. Algunas de las técnicas de estrategia en vigor pueden haber mostrado más promesa y podrían ser utilizadas para esta exploración. El acercar iniciativas establecidas hacia una estrategia eficaz para el desarrollo sostenible podría traer consigo el complementarlas con visión, metas y objetivos coordinadores generales a fin de darles un propósito común. Significará sin duda coordinarlos y racionalizarlos como un conjunto de técnicas y procesos integrados: mejorando su complementariedad, limando las discordancias y llenando

*Los ministerios debieran trabajar aunados para determinar la esfera de acción de una visión común y concordar su coordinación*

las lagunas donde sea necesario (actividades que tienen que ser hechas a conciencia para que no destruyan el sentido de propiedad).

Otro desafío clave es mantener el interés y compromiso de los ministerios del gobierno a través de todo el proceso de estrategia. Puede ser útil programar reuniones regulares para hacer un balance de los avances hechos, especialmente si revisten un carácter informal y relajado. En Zambia, por ejemplo, a comienzos de los años 80, el desarrollo y la coordinación del proceso de ECN fueron intensificados en gran medida por el almuerzo mensual de los Secretarios Permanentes (¡casi nadie faltaba a reuniones!). El intercambio regular aunque informal de ideas y de examen de los progresos se tomó en un poderoso “suministro de combustible” para el proceso ECN. Otra aproximación más es velar por que procesos y actividades de la ENDS lleguen a integrarse en los planes de trabajo y las metas de organizaciones y funcionarios de gobierno. En la Provincia de la Frontera Noroeste de Pakistán, puntos focales de ministerio tienen como función mejorar el flujo de información e idear incentivos para que los funcionarios ministeriales continúen comprometidos con la estrategia de conservación provincial (Recuadro 4.14).

*Reuniones informales realizadas con regularidad pueden mantener el interés y el compromiso*

#### **4.7.2 Conseguir que haya “propiedad” de la estrategia por parte de la sociedad civil y el sector privado, y compromiso con ella.**

Es muy importante conseguir el compromiso de la sociedad civil y el sector privado. A veces, las organizaciones con base en la comunidad y las de la sociedad civil son más conscientes que los ministerios sectoriales de los problemas ocasionados por decisiones tomadas por el gobierno central. En Tailandia, por ejemplo, muchas de tales organizaciones han pasado a ser guardianes ambientales con su compromiso permanente de vigilar que los proyectos nuevos y los ya establecidos cumplan con las normas y reglamentaciones. Esto ha llevado a mejores estudios sobre factibilidad y repercusiones, a audiencias públicas y a la cancelación de proyectos que evidenciaban efectos adversos.

*Son muchas las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que están comprometidas con el auspicio del desarrollo sostenible*

Como respuesta al desafío de la globalización, el sector privado va tomando su función de auspiciar el desarrollo sostenible a través de, por ejemplo, el trabajo del Consejo Mundial de la Industria sobre Desarrollo Sostenible (véase Capítulo 2, sección 2.2.2e) e iniciativas tales como el nuevo Convenio Mundial ONU-Sector Privado sobre comportamiento responsable de la industria. Son muchas las multinacionales que trabajan con ahínco tanto para comprender las consecuencias que el desarrollo sostenible tiene para sus negocios y clientela, como para preparar sus propias respuestas.

Durante toda la década pasada, en muchos países industriales hubo cada vez más diálogo de planificación estratégica entre gobiernos y sector privado, particularmente, la industria. En los Países Bajos, por ejemplo, esto condujo al acuerdo de convenios voluntarios entre el Gobierno y la industria (Recuadro 4.5). Otros ejemplos son los de Egipto (por vía del exitoso programa para reducir la contaminación ambiental) y el del RU (a través del Sistema de gestión y de auditoría ecológica y el sistema de gestión ambiental OIN 14001).

*Hay cada vez más diálogo entre gobiernos y sector privado...*

En los países en vías de desarrollo, ha habido algún compromiso por parte del sector privado nacional en los procesos de planificación estratégica, pero son pocos los casos en los cuales se haya visto comprometido el sector privado internacional. Dado que a través de la inversión privada los flujos financieros hacia los países en vías de desarrollo son ahora mucho mayores que la asistencia oficial al desarrollo, este es un

desafío al que hay que consagrarse mediante el desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo sostenible.

*...acerca de sus preocupaciones y limitaciones respecto de la innovación y la inversión*

La intervención del sector privado es más productiva si el proceso de estrategia se abre hacia los acuerdos voluntarios y el instrumental que tiene por base el mercado, equilibrado con el instrumental regulador y fiscal; por ejemplo, los convenios de los Países Bajos (Recuadro 4.5). Para engranar eficazmente con el sector privado se requiere entrar en un diálogo relativo a sus intereses a fin de comprender cuáles son las restricciones que afrontan para ser innovadores y para invertir, y cuáles son los factores que pudieran producir mejores métodos de trabajo. Desde 1996, la Federación de Cámaras de Comercio e Industrias, de Pakistán, ha apoyado el programa de auditorías de una amplia gama de unidades industriales para estudiar la manera de lograr conformidad con los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ENCA) – ideadas como manera de promover el control eficaz de la contaminación

#### **Recuadro 4.5: Convenios con la Industria en los Países Bajos**

En los Países Bajos ha habido una larga tradición de cooperación entre el gobierno y las asociaciones industriales, lo que ha permitido que el Segundo Plan Nacional de Política Ambiental (2PNPA) (1993) haya sustituido el instrumental de gestión económica y ambiental directa (descendente, de control y mando) por unos más socialmente negociados y participativos; por ejemplo, los convenios voluntarios con grupos de beneficiarios tales como la industria. Inicialmente, los convenios fueron esencialmente “acuerdos entre caballeros”, con un alto *estatus* de incertidumbre en cuanto a exigibilidad. Pero son ahora generalmente estandarizados y formalizados en lo tocante a procedimiento y contenido. El gobierno los ve como una manera de expresar la responsabilidad conjunta. Ya en 1996 se habían concluido más de 100 convenios entre el gobierno y el sector privado.

A los convenios generalmente se les ve no como alternativos sino como complementos a la legislación existente; tienen una función especial en alcanzar las metas de PNPA. Mientras para ejercer el control, las autoridades todavía prefieren utilizar leyes y reglamentos, para agilizar la legislación de mejoramiento ambiental pendiente se utilizan convenios si hay muchas incertidumbres respecto de los contenidos de la legislación a ser redactada, si la intervención del gobierno se necesita sólo temporalmente, o si los convenios resultan ser menos costosos en cuanto a implementación y aplicación. De conformidad con el 2PNPA, con la industria se firmaron unos 26 convenios ambientales que versaban *–inter alia–* sobre productos, embalaje, desechos y emisiones en general. Con la llegada del PNPA, el centro de atención se trasladó de los productos y el embalaje a la producción de desechos y emisiones.

Los principales requerimientos para los convenios entre la industria y el gobierno central están establecidos en un código que cubre providencias de procedimiento (especialmente, información a los políticos) y contenidos de convenios (objetivos, requerimientos, periodo de validez, consulta, seguimiento de la conformidad, evaluación y arreglo de disputas). Generalmente, el status legal de los convenios es el de un acuerdo conforme a derecho privado. En cuanto a aplicación, las autoridades pueden, en caso necesario, recurrir a un tribunal civil.

La consulta sobre normas de política ambiental para la industria de la construcción comenzó en 1990. Luego de tres años de discusión, el gobierno y la industria aprobaron objetivos clave y firmaron un plan de política ambiental:

Convenio con la industria de la construcción (guías de política y objetivos seleccionados)

- A Reducción en el uso de materias primas no renovables:
  - 2.5 por ciento de reducción hacia el 2000 y 5 por ciento hacia 2005, con respecto a 1990.

- B Estimulación de la reutilización de materias primas:
- Elevar del 60 por ciento en 1990 al 90 por ciento en 2000, la reutilización de desechos de la construcción y la demolición.
- C Reducción en volumen y recogida separada de desechos de la construcción y la demolición:
- por ciento de prevención cuantitativa de desechos de demolición en 2000.
  - 80 por ciento de las operaciones de demolición deben usar técnicas de demolición selectivas y recogida separada hacia 1996.
- D Estimulación de la utilización de recursos renovables:
- Desde 1995 sólo se debe utilizar la madera dura tropical procedente de bosques administrados de manera sostenible.
  - Entre 1990 y 1995, la utilización de madera no tropical podrá aumentar en 20 por ciento.
- E Reducción de la utilización de materiales y sustancias nocivos:
- Hacia 1995, por lo menos el 50 por ciento de la pintura usada en la construcción debe ser pintura con disolvente de bajo poder.
  - Reducir las emisiones de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) hasta en un 50 por ciento en 1995, con respecto a los niveles de 1990.
- F Promoción de sistemas de calefacción ahorrativos de energía y de instalaciones eficientes de agua en edificios nuevos y en los renovados:
- Hacia 1995, bajar en un 8 por ciento, respecto de 1989/90, el consumo de energía de los edificios.
  - Hacia 1995, instalación eficiente de agua en porcentajes definidos de edificios nuevos y de edificios renovados (p.ej. 50 por ciento con cabezal de rociador ahorrativo de agua).

Ya se ha logrado un progreso considerable respecto de algunos objetivos. Por ejemplo, el reciclaje de los desechos de la construcción ha alcanzado cerca de un 60 por ciento.

En el marco del 3PNPA, la política central fue de que las compañías son responsables de mejorar su desempeño ambiental: en lo que, en gran medida, la industria ha alcanzado sus objetivos ambientales (VROM 1997). Se continuó con el método de convenios. Como parte de su respuesta al acuerdo de Kyoto sobre cambio climático, el Gobierno identificó el potencial para negociar un convenio del CO<sub>2</sub> con productores de electricidad respecto de sustituir a las centrales eléctricas que queman carbón por las que queman gas.

Fuente: OCED (1995B)

y llevar las recomendaciones de la ECN a cuenta nueva. Las restricciones y oportunidades identificadas permitieron a la industria negociar ENCA revisados y más factibles con la Agencia de Protección Ambiental en 1999. El mismo enfoque ha sido exitosamente adoptado en Egipto por la Agencia de Asuntos Ambientales.

El compromiso y la participación tanto del sector privado como de la sociedad civil depende de cuán bien la estrategia responda a las motivaciones de estos grupos y en qué incentivos ellos tengan que comprometerse en el proceso de estrategia. De suerte que al diseñar un proceso de estrategia el análisis de interesados debería hacerse en una primera etapa (sección 5.2). Esto puede proporcionar importante información sobre motivaciones y preferencias de los interesados, los medios que ellos usan para asegurar sus intereses, las presiones que los llevan al cambio y las restricciones para efectuar los cambios.

*Es importante comprender cuáles son las motivaciones y los incentivos que atraen hacia un proceso de estrategia*

*Se puede mejorar el compromiso de los interesados trabajando con los foros en las “comunidades normativas” establecidas*

Puede ser particularmente útil identificar de qué manera los interesados están ya interactuando a través de las correspondientes “comunidades normativas”. Esto se debe a que el modo más efectivo de mejorar compromisos de interesados con una estrategia puede no ser a través de sus organizaciones individuales, sino a través de “foros” establecidos que ya hayan estado tratando de influir en el desarrollo sostenible. Las comunidades normativas bien pudieran tener como base los problemas y comprender a más de un tipo de interesado, si es que no son ya grupos múltiples de interesados. Pueden tomar la forma de grupos formales o informales, de redes o movimientos a los que preocupa, por ejemplo, el alivio de la pobreza o la conservación de la diversidad. El punto clave es que ellos ya son comunidades para la interacción, a menudo con funciones estratégicas. Ellos estarán comprometidos con – en verdad serán ‘dueños’ de– causas particulares, pero pueden sentirse frustrados por su falta de influencia y efecto en los procesos fundamentales. Algunos de ellos podrían ser potenciales “clientes” ENDS que podrían llegar a comprometerse con ella – como ‘copropietarios’. Un ejemplo es el trabajo del Centro para la Política Ambiental Rusa, una ONG principal, que en 1999 coordinaba la información de todas las ONG rusas al segundo Congreso de Toda Rusia sobre Protección de la Naturaleza y publicaba recomendaciones sobre las prioridades para la Política Ambiental Nacional de Rusia (Zájarov 1999 a, b, c). En algunos países, en el marco de su organización coordinadora general, los CNDS reúnen a varias “comunidades normativas” ya sea con base en temas o con base en problemas, cada una relacionada con cuestiones del desarrollo sostenible identificadas como prioridades para el país. Estas comunidades pueden ser representadas en subcomités específicos de los CNDS (p.ej. conservación de la biodiversidad, agricultura sostenible). Aunque el CNDS ofrece coordinación de política, los subcomités conservan un cierto nivel de independencia e iniciativa dentro de sus áreas temáticas.

#### **4.8 Mobilizar los recursos requeridos**

*Para hacer frente al cambio, un proceso de estrategia debiera aprovechar las capacidades y competencia de un país*

Una estrategia va a requerir una serie de recursos: las especialidades necesarias, el apoyo de varias instituciones, y los medios financieros para emprender el proceso y coordinar las políticas y planes resultantes. En concreto, se trata de recursos de participación, coordinación y manejo de proyecto, de información y análisis. Rara vez alcanzarán una alta proporción en los costes de las instituciones interesadas. Pero pueden ser exigentes en cuanto a aptitudes –buena capacidad analítica y talento creativo- y en cuanto a inversión de tiempo y atención por parte de los diseñadores de políticas de alto nivel. En general, muchos de los recursos serán asequibles, pero hay dos problemas: el del coste de oportunidad y el de mantener los recursos movilizados. De ahí la importancia de conseguir el compromiso (sección 4.5). Cuando no ha existido tal compromiso local, los intereses externos han podido terminar con estos problemas de un golpe, ofreciendo recursos externos. Sin embargo, como hemos visto en el Capítulo 3, tales recursos externos (comunes en los PNAA, por ejemplo) pueden distorsionar la aplicabilidad y propiedad de las estrategias locales.

##### **4.8.1 Utilizar las aptitudes requeridas**

*El equipo de secretaría tiene que tener competencia para administrar el proceso de estrategia*

Los miembros de una secretaría no podrán hacerlo todo ellos mismos, ni tampoco se espera que lo hagan. Ellos tendrán que identificar las aptitudes y capacidades con que cuenta el país, y aprovecharlas dondequiera que existan: en personas o dentro de instituciones, en el sector público o en el privado. Pero, como mínimo, el equipo de secretaría debería contar con personas que posean las aptitudes consignadas en el Recuadro 4.6, o, por lo menos, un conocimiento básico de aquellas que no posean, con el fin de poder juzgar cómo y cuándo se requieren tales especialidades, saber

#### **Recuadro 4.6: Lista de control de las aptitudes requeridas para administrar y coordinar una estrategia**

Aquellos que administren el proceso de estrategia habrán de requerir competencia en:

- identificación y cuantificación de cuestiones prioritarias del desarrollo sostenible;
- análisis de interesados;
- animación de : reuniones, talleres, mesas redondas desde el nivel local al nacional, y para grupos técnicos y aquellos que no sean de expertos;
- metodologías de participación: que se presten para ser empleadas en diversos niveles (nacional y local); y para diferentes propósitos: reuniones, agrupaciones de investigación, de opinión;
- fortalecer la capacidad de planificación y de administración de todos los principales interesados, que incluya, por ejemplo, la pericia requerida para llevar a cabo estimaciones imparciales de costo-beneficio;
- utilización de los datos locales, nacionales e internacionales (p.ej. sobre producción, distribución y consumo ecológicos; y sobre conservación de recursos y procesos de reciclado);
- explorar la gama de recursos técnicos, institucionales, humanos, económicos, financieros, más otras opciones disponibles, para aplicarlas a las cuestiones del desarrollo sostenible;
- idear paquetes sinérgicos de mecanismos de apoyo a políticas, que consten de instrumental legal, económico, institucional y de toma de conciencia pública;
- eslabonamiento y manejo del conocimiento: entre interesados, e, internacionalmente: con aquellos que manejan procesos similares en otros países;
- negociación de acuerdos sobre funciones y responsabilidades entre grupos de interesados;
- manejo/ resolución de conflictos, y creación de consenso;
- diplomacia y empatía con las perspectivas y posiciones diferentes de la gente;
- comunicación
  - escribir informes técnicos, como asimismo, textos simples para la prensa;
  - utilizar los medios de comunicación masiva ( y los medios tradicionales);
  - organizar presentaciones y hablar en público;
  - tener competencia en informática;
  - elevar la toma de conciencia acerca del desarrollo sostenible y los propósitos y funciones del proceso de estrategia;
- administración del programa: comisionar y administrar la investigación, proyectos de consulta y proyectos piloto; además, con habilidad financiera y talento para la información;
- seguimiento y evaluación (primero, del proceso de desarrollo de la estrategia; y, enseguida, de su implementación);

Aquellos que *emprendan análisis estratégico* necesitarán pericia en:

- evaluar potenciales soluciones tecnológicas y evaluar sistemas para aplicarlos a cuestiones de servicios infraestructurales ambientales; por ejemplo, el manejo de residuos sólidos, la generación y conservación de energía y el transporte;
- comprender las vinculaciones existentes entre disciplinas (ambientales, sociales, económicas) y sectores; como asimismo, entre sus interacciones verticales (p.ej. entre lo internacional y lo regional; y lo nacional, subnacional y los ámbitos más locales) incluyendo cuestiones transfronterizas;
- comprender las dimensiones y dinámica institucionales, legislativas y administrativas del desarrollo;
- ser capaz de resumir tendencias clave y efectos reales o potenciales, y producir síntesis y opciones para el debate;
- pericia técnica específica en las diferentes formas de análisis: ambiental, social / de interesado, económico, institucional, de política, de diversos criterios y de desarrollo del marco hipotético; preferiblemente, en contextos interdisciplinarios.

dónde se encuentran disponibles, y evaluar cuán eficazmente se las utiliza. En primer lugar, necesitarán competencia para manejar investigación de grupos múltiples de interesados y procesos de creación de consenso, preferiblemente desde una posición de independencia. Habrá siempre escasa competencia de ese carácter y ella puede hallarse estrechamente asociada con modelos de estrategia previos o con existentes. Juntar personal que procede de diversos enfoques podría mejorar el proceso. A la secretaría se le debería dar la oportunidad de meditar sobre esos modelos y de introducir mejoras.

*El proceso de estrategia es una manera eficiente de crear y coordinar capacidad para el desarrollo sostenible*

En lo posible, el personal de secretaría debiera proceder de dentro del país. En los países en vías de desarrollo, puede haber escasez de las necesarias especialidades y capacidades, y aquellas que existen están generalmente excesivamente comprometidas y empleadas al máximo. Por lo tanto, la creación de competencia es una componente crítica de los procesos ENDS. El Recuadro 4.7 resume los requerimientos de competencia clave para una ENDS eficaz. Donde es necesario reclutar competencia desde fuera del país, tales personas pueden proporcionar una útil

#### **Recuadro 4.7: Requisitos de capacidad para una ENDS eficaz**

Las necesidades de una estrategia nacional de desarrollo sostenible son manifiestas desde el punto de vista humano, institucional y sistémico.

*La dimensión humana de la creación de capacidad se relaciona con una variedad de habilidades, cuyo énfasis recae en las especialidades interdisciplinarias y en las del proceso.* Incluye la adquisición de competencia técnica, tanto en lo individual como en lo colectivo. Engloba habilidades para la negociación, la resolución de conflictos y la creación de consenso, a través del trabajo en equipo y de la buena comunicación (“desmitificando” los complejos códigos, símbolos y jerga que a menudo se le asocia al desarrollo sostenible). También incluye la capacidad de interiorizar diversas experiencias y perspectivas, para permitir el real aprendizaje. La dinámica que va asociada a este nivel de desarrollo de la capacidad se ve a menudo influida por determinantes tales como las actitudes, las percepciones, la orientación cultural y la facultad intuitiva.

*Los requisitos de capacidad institucional se centran en el aprendizaje colectivo y el cambio institucional.* Además de las especialidades palpables que se asocian con el desarrollo de programas y proyectos, los principales requisitos incluyen capacidades institucionales para:

- comprender múltiples percepciones y ocuparse de ellas;
- desarrollar una visión común y un sentido de propósito que obliguen a los interesados;
- catalizar procesos de cambio interno;
- alentar actitudes innovadoras;
- alentar técnicas de incentivos para dar realce al desarrollo de la capacidad;
- desarrollar capacidades efectivas de seguimiento y evaluación para propósitos de aprendizaje;
- coordinar y movilizar actividades en diversos niveles;
- adaptarse a contextos y desafíos nuevos.

*La dimensión sistémica de la creación de capacidad va estrechamente ligada al “ambiente habilitante”,* esto es: política y marcos legales apropiados, clara definición de funciones y mandatos institucionales, generalizado acceso a la información, eslabonamientos en contra/a favor de la corriente.

La disponibilidad de una “cultura del diálogo” y de capacidades de incrementado eslabonamiento conectando a diversos interesados. Estos atributos son esenciales para sustentar el crecimiento de instituciones e individuos, como también para generar una dinámica de aprendizaje.

*La innovación es importante.* El probar nuevos métodos en el nivel local puede a menudo ayudar al proceso de aprendizaje mediante la validación y, de ese modo, facilitar la integración a nivel de políticas.

*El conocimiento autóctono* tiene que ser tomado en cuenta. Los sistemas de conocimiento autóctonos, como cúmulo de experiencia y medios de adaptación que medran localmente a tono con la realidad, también pueden hacer positivos aportes a una ENDS; y los procesos institucionales tienen que ser capaces de valorarlos y alentarlos.

*Visto que herramientas convencionales tales como manuales, guías de política, adiestramiento formal e investigación son todos de importancia clave, también se debería promover otros medios de educación y de toma de conciencia.* Para lograr tales progresos se pueden utilizar diferentes métodos y puntos de acceso. Esto incluye la promoción de mecanismos “acoplados” de incentivos con base en el desempeño, que fomenten el mejoramiento continuo. Los modelos organizativos tradicionales basados en la jerarquía y la compartimentación deberían ser complementados con enfoques más inclusivos a fin de estimular una mayor interacción y un aprendizaje compartido. Las instituciones deberían centrar la atención en aprender de los éxitos como también de los fracasos. Por último, el tiempo y la paciencia son ingredientes clave: lleva tiempo crear capacidad para evolucionar y madurar hasta llegar a la retención de la capacidad.

*Los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil tienen que desempeñar un papel más marcado en el desarrollo e implementación de una estrategia nacional de desarrollo sostenible.* Los ejercicios de fortalecimiento de la capacidad y recursos que se ponen a disposición tienen que ser también aplicables a los niveles locales, y no ser confinados al nivel nacional solamente.

*Fuente:* UN DESA [Departamento de asuntos económicos y sociales –ONU] (2002 a)

experiencia internacional: conocimiento de procesos de otras partes y vínculos con ellos. Los foráneos debieran ser cuidadosos en desempeñar una función complementaria para el proceso (p.ej. utilizar su destreza y conocimientos para ayudar al proceso, proporcionando adiestramiento allí donde sea necesario) y en evitar influir en el contenido de la estrategia o sus resultados. En una era dominada por la globalización, las dimensiones internacionales se van tomando cada vez más importantes en el desarrollo estrategias, de suerte que se podría introducir el conocimiento especializado externo para mejorar la comprensión del contexto y la dinámica internacionales.

Como un primer paso, la secretaría debiera proyectar las tareas que se van a emprender y las especialidades que se van a necesitar; y luego, identificar esas especialidades disponibles en el país (individual e institucionalmente). Esto se puede hacer con la ayuda de cuestionarios y tal vez utilizando o creando base de datos de especialidades. Donde determinadas especialidades falten o no se encuentren disponibles, los contactos con otras secretarías hermanas de otros países de la región podrían indicar donde se puede encontrar ayuda. También se puede procurar la asistencia de los donantes. Para apoyar los procesos ENDS, funcionan varios programas internacionales y de creación de capacidad con apoyo de donantes; por ejemplo, el programa Capacidad 21, y el programa Rioplus de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ).

***La secretaría debiera graficar las tareas y especialidades que se requieren***

#### 4.8.2 *Persuadir a individuos e instituciones*

*Reuniones consultivas hechas en los inicios del proceso pueden alentar a los interesados a entrar en un proceso de estrategia*

Uno de los primeros pasos a dar por una secretaría debería ser identificar todas aquellas instituciones (gubernamentales y de fuera del gobierno) que debieran desempeñar una función (su oportunidad como posible factor de producción puede variar) en el proceso de estrategia. Luego, mediante reuniones o sesiones informativas – en un comienzo, de personas interesadas; y más tarde, en grupos de interesados compatibles-, se debiera explicar el propósito de la estrategia, junto con ideas iniciales respecto del método a seguir. Estos primeros ejercicios consultivos debieran procurar obtener intercambio de información, apoyo y compromiso ya sea para comprometer o proporcionar personal capaz de emprender tareas específicas, o para permitirle su intervención, cuando se les requiera (véase sección 4.7. para mayor información sobre creación de propiedad y compromiso). Se le tiene que poner cuidadosa atención al calendario de las reuniones a que los diferentes interesados han de ser citados. Si se efectúan demasiado pronto en el proceso (es decir antes de que haya una comprensión madura de las cuestiones que se van a abordar y de la naturaleza participativa de los procedimientos de planificación), ellas pueden resultar contraproducentes.

Muchos interesados podrán tomar parte a través de sus trabajos y funciones corrientes, pero del momento en que las personas tienen que dedicar una considerable proporción de su tiempo a trabajar sobre asuntos relacionados con la estrategia, es probable que sea necesario enmendar la descripción de su trabajo o los términos de referencia. Para otros, serán costes de oportunidad de corto plazo, especialmente cuando las personas tienen que sacrificarle tiempo a sus actividades de subsistencia (como sean los representantes de la sociedad civil, en especial los de comunidades locales en donde el compromiso puede significar, por ejemplo, sacrificar el tiempo de sus cosechas). Debido a la multiplicidad de tareas que ejecutan, es probable que para las mujeres sea especialmente difícil comprometerse en los procesos participativos. De suerte que se necesita encontrar maneras de compensar esto o de proporcionar ayuda si es que ellas van a participar de modo efectivo. Será necesario definir dichas maneras en el contexto de la práctica normal del país en cuestión. Ejemplos de mecanismos que se han usado son:

*Es probable que para entrar en el proceso, algunos grupos necesiten asistencia financiera*

- reembolsar el costo de viajes o de otros gastos de poca monta;
- sufragar los costes legítimos de las reuniones organizativas de las ONG, de preparar respuestas, etcétera;
- pagar honorarios por participación (p.ej. trabajos encomendados);
- otorgar honorarios por su asistencia a quienes trabajen en comités y, en algunos países, por participar en reuniones y talleres.

Al mismo tiempo, tiene que ponerse sumo cuidado en evitar que las subvenciones para asistir a reuniones y conferencias se constituyan en componente esencial de una escasa remuneración mensual. Esta situación se ha presentado en algunos países en donde los salarios de los servicios públicos son extremadamente bajos, lo que ha llevado a los funcionarios fiscales a hacer grandes esfuerzos por asistir a un sinnúmero de reuniones a fin de “cosechar” los honorarios. Este problema puede restringir seriamente el tiempo disponible para llevar a cabo los deberes normales y la implementación de las actividades.

#### 4.8.3 *Recaudar recursos financieros*

Es vital para una ENDS disponer de una fuente de financiación estable y sustentable. Es preferible que la provisión financiera para apoyar una estrategia se haga dentro del

presupuesto corriente del país. Esto le dará más posibilidades de llegar a ser un proceso continuo. Conseguir un mandato legislativo para el Comité/ Consejo Directivo aumenta la posibilidad de tal provisión presupuestaria. Muchas estrategias han fracasado porque han sido financiadas o por el gobierno o por una agencia de cooperación al desarrollo como iniciativa o proyecto de excepción, como algo que no se repite. Esto ha contribuido a marginarlas de manera tal que no influyan en las decisiones presupuestarias; y ha restringido los marcos temporales en los cuales desarrollar e implementar estrategias, socavando así el establecimiento de procesos participativos de grupos múltiples de interesados (ya que toma tiempo crear confianza, seguridad y consagración para comprometerse, como asimismo, para consultar a las circunscripciones de los interesados). En el pasado también ha habido una valoración limitada de la extensión del tiempo real que se necesita para establecer y sustentar un proceso efectivo de planificación estratégica.

*Con preferencia, una estrategia debiera recibir fondos presupuestarios del gobierno*

Aunque se ha considerado deseable para las estrategias el enfoque de mejoramiento continuo, en la práctica será posible identificar “fases” discretas, que dependen, por ejemplo, de qué tipo de nuevos mecanismos es necesario establecer, qué estudios y revisiones hacer. Lo típico es que la primera fase sea establecer una Secretaría con un presupuesto “de puesta en marcha”, que la permita emprender un ejercicio de indagación para determinar la esfera de acción. Esto traería consigo tareas tales como consultas iniciales con una gama de interesados (para crear apoyo y crear una circunscripción para el proceso), idear un plan o “prospecto” para la estrategia y preparar un presupuesto para el proceso completo. El presupuesto para esta etapa inicial tendrá que sufragar costes como los salarios de un pequeño equipo (unas tres personas), operar una oficina y una administración, viajar a visitar cada una de las provincias para explicar las propuestas para el proceso de estrategia e identificar cuestiones prioritarias como asimismo soluciones potenciales, y el costo de reuniones –especialmente, una reunión nacional importante para finalizar las decisiones clave del proceso y para cerrar el proceso de estrategia y su alcance (ya que no aún los objetivos finales y las responsabilidades en juego). Durante la década de 1980, IUCN utilizó exitosamente este tipo de enfoque “de esfera de acción y prospecto del proceso” en una serie de países en vías de desarrollo: daba tiempo para que el concepto ECN “introducido desde afuera” fuese interiorizado y redefinido.

*Lo deseable es un método que vaya por fases*

Los costes de emprender un proceso completo de estrategia van a variar según el país y van a ser influidos por una amplia gama de factores, tales como:

- área y magnitud demográfica del país;
- cuantía del fondo de recursos naturales;
- si él va a tener lugar en un Estado unitario o federal (es decir si va a ser necesario seguir un proceso paralelo en cada provincia);
- la complejidad del proceso que va a ser adoptado;
- la amplitud temporal en juego;
- costes vigentes de salarios y gastos de viajes;
- cuántos de los mecanismos componentes de la estrategia han sido ya cubiertos por otros presupuestos (corrientes), y cuántos tienen que ser creados;

Pero al preparar un presupuesto, la Secretaría tendrá que calcular los costes de una gama de funciones y tareas clave (he aquí una lista puramente ilustrativa):

- salarios (personal de la Secretaría);
- honorarios para asesores (o sea por informes y análisis comisionados);
- honorarios para los participantes que asisten a reuniones formales (si esto es práctica usual);

*Hay toda una variedad de tareas y funciones que tienen que ser financiadas*

- reuniones, talleres, eventos de mesas redondas (arriendo de sala de reuniones, colaciones, costes de pasajes, alojamiento cuando fuere necesario);
- viajes del personal y otros para asistir a eventos y reuniones;
- costes de reuniones del Comité/ Consejo Directivo;
- preparación de ayudas audiovisuales para explicar el proceso de estrategia y sus resultados, en provecho de los grupos principales de interesados, especialmente las comunidades locales;
- publicidad por medio de un prospecto y la utilización de imprenta y radiodifusión locales;
- publicación de informes, reportajes, borradores y documentos de estrategia finales de antecedentes clave (composición tipográfica, impresión, disseminación, sitios en la red);
- costes de oficina, apoyo y administración de secretariales, comunicaciones (correo, teléfono, facsímile, correo electrónico);
- fondo para imprevistos, manifestaciones y actividades piloto (véase sección 4.15);
- seguimiento y evaluación.

*El sector privado, las ONG y otras organizaciones también pueden proporcionar apoyo*

El desarrollo de una estrategia es un desafío para la sociedad en general, pero se espera que todas sus secciones desempeñen un papel en ella. Mientras los gobiernos debieran sufragar los costos de la Secretaría y los procesos clave para comprometer a los interesados (reuniones, consultas, etc.), el sector privado, como asimismo, las instituciones y organizaciones no gubernamentales, todas ellas pueden ofrecer apoyo en especie (proporcionando especialidades, organizando reuniones, etc., o auspiciando concursos artísticos y relativos a ensayo, campañas de limpieza del entorno, programas de plantación de árboles, etc.). Se tiene que analizar la posibilidad de establecer proyectos de demostración a fin de proporcionarle un “escaparate” al proceso en general y a la gama de beneficios que puede generar.

Las agencias de cooperación al desarrollo tienen casi siempre la intención apoyar los procesos de estrategia, pero luego de la adopción de las orientaciones del CAD sobre estrategias CAD OCED 2000 a), es probable que exijan que también el gobierno demuestre tener un compromiso financiero mediante la provisión de un fondo de participación. Algunas de las agencias de cooperación al desarrollo siguen el principio de que la financiación externa debe ser catalítica, esto es: debería apuntar a generar (a la larga, sino de inmediato) fuentes de apoyo nacionales, compatibles con el objetivo de propiedad nacional.

Es imposible prejuzgar los costos de implementar los resultados del proceso de estrategia. Estos podrían traer consigo cambios en legislación, políticas, instituciones y en providencias administrativas, una gama de iniciativas particulares previstas. Dentro del espíritu de asociación, las oportunidades para comprometer al sector privado entre las últimas deberían haber sido exploradas antes. En los países en vías de desarrollo, las agencias de cooperación al desarrollo van a estar dispuestas con frecuencia a discutir con los gobiernos cómo ellas pueden apoyar la implementación de estrategias.

El Capítulo 9 examina en detalle la base financiera de las ENDS.

#### 4.9 Identificar interesados y definir sus funciones en la estrategia.

Iniciar, administrar o mejorar el proceso ENDS exige que se haya tomado algún tiempo para identificar a los participantes clave de entre los interesados pertinentes; como también, para definir sus respectivas funciones. En la primera tarea –identificar a los participantes- hay dos pasos que se deben dar: identificar los intereses y, luego, identificar a los representantes competentes para tales intereses. Para identificar los intereses, se necesita concentrarse en grupos que probablemente sean afectados por la estrategia y en aquellos con el poder para implementar o frustrar los resultados potenciales. Para identificar a los representantes, la atención debe concentrarse en:

*Una tarea de inicio es identificar a los participantes*

- consultar con varias entidades, organizaciones, negocios, etcétera; formarse una idea de quién es visto con credibilidad como líder responsable o vocero aceptado, con una fuerte identificación con el grupo en cuestión;
- identificar mecanismos establecidos o potenciales que permitan a los participantes representar a sus circunscripciones;
- confirmar que los participantes sean responsables si representan grupos o circunscripciones.

El Cuadro 4.2 proporciona una lista de control de los potenciales grupos de interesados clave. En el Capítulo 5 (sección 5.2) se analizan en detalle los métodos para identificar a los interesados y sus intereses, dinámica, relaciones y poderes.

Varios interesados deben pensar en cómo renegociar sus funciones para efectuar y sustentar los cambios requeridos para la transición hacia el desarrollo sostenible, cambiando:

*El desarrollo sostenible requiere que haya cambios en las funciones de los interesados*

- el dominio por parte del gobierno, intereses de operadores privados y profesionales en los procesos de política/ planificación, por el de la exploración e integración de intereses diversos;
- la administración basada en evidencia, por procesos de aprendizaje que administren incertidumbre y experimentación;
- la dependencia en el conocimiento especializado y la opinión técnicos, por la inclusión del conocimiento local y propuestas de interesados, y por la necesidad de especialidades que vayan en beneficio de la gente;
- un reducido foco sobre desarrollo económico sectorial y planificación de usuario de recursos/ tierra, por objetivos múltiples que incluyan administración ambiental y desarrollo social;
- débiles ideas sobre “participación”, por acciones concretas para crear poder.

En esto hay dos cuestiones: 1) una ENDS debiera ofrecer los procesos apropiados para negociar tales cambios de funciones; y 2) las funciones de la estrategia misma tienen que ser concordadas y conducentes al proceso de negociación. En esta sección abordamos la segunda cuestión.

No todo interesado necesita o quiere verse comprometido con todas las tareas que van asociadas a una ENDS. Uno de los propósitos del análisis de interesados (sección 5.2) es velar por que la Secretaría, y otros que intervienen en administrar el proceso de estrategia comprendan bien las puestas de los diferentes grupos de interés en los cuales desean participar, y cuáles son sus expectativas y especialidades. Esto es así para que el principio de la participación no se vea atenuado por una presión irreal e innecesaria por hacer que todos los interesados participen en todas las etapas (Recuadro 3.1).

**Es necesario  
clarificar las  
funciones**

Un gobierno central no es capaz por sí solo de dar forma a una estrategia de desarrollo sostenible para un país, mucho menos implementar sus resultados. Él es sólo uno de los socios en una red que incluye también al gobierno regional y al local, y a un amplio conjunto de grupos de interés del sector privado y la sociedad civil, como lo ilustra el Cuadro 4.2. De modo que es importante clarificar desde un comienzo las funciones de los participantes clave en los procesos de planificación estratégica y las relaciones que hay entre ellos, como se define en las funciones y mandatos formales de las instituciones y organizaciones del proceso, y como las promueven las diferentes comunidades normativas. El desarrollo sostenible necesitará que haya una efectiva cooperación entre los socios de esta red. El incumplimiento en definir las funciones puede llevar a conflictos, a falta de implementación de la estrategia y a crear brechas entre las aspiraciones y los hechos, como lo ilustran los planes de acción ambiental de Nigeria (Recuadro 4.8).

**Recuadro 4.8: Plan de acción ambiental de Nigeria pendiente de implementación. Fracaso por falta de definición de las funciones.**

Durante la planificación estratégica pueden surgir abismos algunas veces. En 1999-2000 se hizo un examen de los sistemas de manejo ambiental de Nigeria, a nivel federal y en tres estados. Esto reveló que en cada uno de éstos se habían desarrollado Planes de Acción Ambiental con abundancia de consulta de interesados; pero que no habían sido implementados debido a la falta de “propiedad” por parte de las Agencias Estatales de Protección Ambiental (AEPA). Tanto las consultas como los ejercicios de preparación del plan habían sido llevados a cabo por la AEPA Federal. Se hizo evidente el enorme abismo producido entre las aspiraciones consignadas en el plan y la realidad. Una serie de componentes estratégicos clave que deberían haber sido proporcionados por agencias estatales quedaron fuera de los planes: la formulación de políticas estatales sobre manejo de recursos naturales y servicios ambientales; el desarrollo de una serie de medidas de apoyo (incentivos y cortapisas); la provisión de estándares y objetivos factibles/realistas, como asimismo transparente seguimiento y evaluación del desempeño anual; y el incremento de la participación pública mediante eficaces campañas de comunicación y toma de conciencia. Este caso ejemplifica la necesidad de que las respectivas funciones de entidades federales y estatales sean propiamente definidas y vigiladas.

Fuente: Ralph Cobham (comunicación personal)

Un método útil para aplicarse a las funciones de los interesados se encuentra en los trabajos del Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED) sobre el desarrollo de capacidad para la silvicultura sostenible de África, en los cuales se evaluaron las funciones de interesados como una combinación de *Derechos y Responsabilidades, Rendimientos/Ingresos y Relaciones* (resumidos como las **3R**) [Dubois *et al.* 1996]. En el Capítulo 5 se analizan las aplicaciones del método de las 3R. Puede utilizarse como un marco conceptual para evaluar funciones corrientes, para negociar nuevas funciones, y para controlar el cambio; y es conductivo a métodos participativos.

Es particularmente importantes que varios aspectos de las funciones y relaciones de los interesados necesiten cambio:

- es importante *prescindir de algunas funciones tradicionales de la ‘planificación estratégica’*; por ejemplo, que sólo los ‘expertos’ hagan los análisis, y que sólo los burócratas y políticos de alto nivel tomen las decisiones principales. En un

proceso ENDS, las funciones tienen que poder ‘ensayar’ algunas de las probables funciones que una ENDS ha de recomendar;

- será necesario hacer vigorosos esfuerzos para *interesar a los ciudadanos en el proceso de estrategia* y para alentarlos a que se comprometan cada vez más tanto con el análisis como con definir soluciones para las cuestiones sociales. Un prerrequisito para el éxito es la buena comunicación entre el gobierno y el público en general durante el desarrollo e implementación de una estrategia;
- será preciso *alentar a* (y permitir) *las ONG y a los grupos de interés* a que asuman una función cada vez más decisiva; ellos pueden movilizar comunidades normativas, evaluar la opinión pública acerca de problemas clave y hacer buen uso de la media, como asimismo, desempeñar el papel de fiscalizadores del proceso ENDS;
- En muchos países, es cada vez mayor el número de trabajos ‘privatizados’ que tradicionalmente estaban a cargo del gobierno, pero que han sido entregados a *organizaciones comerciales o semicomerciales*. El estudio de los recursos, la investigación de mercado y los sondeos de opinión: son todos trabajos ENDS que el sector privado puede hacer. En algunos casos, la autorregulada dependencia mutua entre oferta y demanda puede ser aprovechada exitosamente para encontrar maneras de abordar los problemas que enfrenta el desarrollo sostenible; por ejemplo, en los Países Bajos, va creciendo la cooperación entre el público y el sector privado (véase Recuadro 4.5);
- el rumbo hacia la globalización, con menos libertad de maniobra para un gobierno nacional, va acompañado por otro que va hacia la descentralización, de suerte que las responsabilidades por el desarrollo e implementación de política tendrán que pasar a niveles inferiores. Los *sistemas de participación escalonada* y los buenos flujos de información entre ellos han de contribuir a mejorar una ENDS. En la mayoría de los casos, los niveles descentralizados sólo han sido ‘consultados’ sobre las ENDS, o se les ha conferido poder para hacer planes de acción compatibles, o la función de propagar la información. Será necesario poner mayor atención a derechos y poderes. Los marcos establecidos por el gobierno central deben dejar espacio de maniobra para otros socios;
- puede ser útil hacer la distinción entre *el grupo general de interesados* que participan en el proceso de estrategia, los *‘preparadecisiones’* -cuya responsabilidad es preparar recomendaciones y opciones basadas en el análisis y la consulta (p.ej. un Comité Directivo)- y los *‘tomadecisiones’* que en definitiva son los responsables por las decisiones adoptadas y sus efectos (véase sección 8.3).

Las diferentes organizaciones y grupos de interés que tienen que comprometerse en un proceso de estrategia tienen, cada uno de ellos, sus propios intereses que tratarán de promover y defender. Pueden llegar a comprometerse de varias maneras con el proceso y hacer su aporte en niveles diferentes; por ejemplo: identificar problemas y hallarles solución, preparar visión y objetivos para el futuro y debatir opciones de política y posibles acciones. La participación en un proceso de estrategia puede ser considerada un derecho, pero también lleva aparejadas ciertas responsabilidades y, por lo tanto, es importante establecer y concordar funciones tan tempranamente en el proceso como se concuerde en que es apropiado. Como se analizará en la sección siguiente, algunas funciones podrán parecer obvias o bastante evidentes, a otras se las podrá evaluar contestándose preguntas como las siguientes:

*Las funciones tienen que ser concordadas en los comienzos del proceso*

- ¿a quién le asiste el derecho de hacer qué, y cómo hacerlo?
- quién posee la especialidad requerida, los recursos y la capacidad para hacer efectivos los resultados concordados?
- ¿quién hace qué cosa? ¿cuándo?
- ¿quién se siente comprometido y dispuesto?
- ¿quién paga por determinadas acciones o servicios?
- ¿cuál es la mejor alternativa para un acuerdo negociado sobre aspectos de política o de acciones particulares, especialmente para los interesados más poderosos?
- ¿cuáles son los medios y las capacidades de los diferentes interesados?
- ¿cuál es el procedimiento para el caso de acuerdos que no pueden ser alcanzados, o si una vez alcanzados, son violados?

#### ***4.9.1 Cometidos típicos de actores principales en el proceso de estrategia, y las restricciones que encaran***

##### a) Políticos y líderes

***Proporcionar liderazgo***

Se espera que en el sector privado y la sociedad civil los políticos y los líderes proporcionen liderazgo y endosen la estrategia y la promuevan como iniciativa que va en el interés de la nación y que tiene importancia para la sociedad en su conjunto.

##### b) Autoridades públicas

***Proporcionar recursos, dar forma a la reglamentación y fijar los estándares***

Las autoridades públicas (es decir gobierno central, autoridades subnacionales en diversos niveles, juntas/ agencias de recursos) desempeñan un importante papel en incluir en la agenda los problemas económicos, sociales y medioambientales. Ellas también deben proporcionar recursos para abordar problemas (p.ej. dinero e información); crear la infraestructura para los derechos económicos, políticos y sociales; dar forma a la reglamentación para lograr las metas; establecer mecanismos para fijar estándares y adherir a las obligaciones internacionales; y velar por que se implementen y apliquen las políticas, los planes y programas, y que se cumpla con la legislación y las reglamentaciones. También se espera que las autoridades cautelen el interés general (p.ej. proteger la fauna y el paisaje).

***Establecer los mecanismos***

***El gobierno central*** tiene que tomar la delantera en establecer los mecanismos para la estrategia y en crear las necesarias condiciones habilitantes, señaladamente, un proceso participativo abierto y transparente. Un gobierno tiende a ser burocrático e intransigente, pero puede/ debería:

- resistirse a tomar la propiedad total del proceso y de su control de operaciones, pero sí desempeñar un papel habilitante al actuar como animador de un proceso más amplio, creando una estructura general y apoyando la participación, procurando comprometer y apoderar a los interesados (véase Cuadro 4.1) de manera tal de auspiciar el sistema de asociaciones entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, y promoviendo el desarrollo de una visión de largo plazo para el desarrollo nacional;

- utilizar/ empalmar con formas establecidas de estructuras de participación disponibles dentro del gobierno y que han sido utilizadas en planificación estratégica (p.ej. sistemas de planificación, sistemas administrativos descentralizados, sistemas educacionales), establecer nuevas estructuras (p.ej. comités especiales, mesas redondas) y crear competencia;
- alentar/promover la participación, a través de la jerarquía vertical: provincias/ estados y diferentes tipos de divisiones de niveles inferiores;
- asegurar la participación comprometida de todos los departamentos y entidades sectoriales y de personas clave dentro de ellos (señaladamente aquellos que tienen pericia/ visión transsectorial y son abiertos al cambio);
- velar por que la estrategia no esté fuertemente vinculada con determinados partidos políticos (para ayudarla a sobrevivir un cambio de gobierno), no esté en manos de políticos o empleados públicos susceptibles de ser removidos por un cambio de gobierno, y promover un fuerte apoyo fuera del gobierno.

**Las autoridades subnacionales** (p.ej. regionales, provinciales, distritales y municipales) desempeñan un papel paralelo al del gobierno nacional, promoviendo el desarrollo de estrategias en estos niveles. También pueden/ deberían actuar como intermediario entre la política nacional y las demandas específicas de los diferentes grupos sobre el terreno, estableciendo vínculos y el diálogo con el público las comunidades locales, las ONG, etc) y las industrias del sector privado.

*Hacer el papel de intermediario entre la política nacional y las demandas locales*

Pero a estas autoridades más locales será necesario darles más ‘espacio normativo’: más habilidad para desarrollar directrices aplicables a sus ámbitos geográficos. Así, tendrán que ver la manera de transformar y traducir cualquier estrategia de nivel nacional en planteamientos más detallados o integrales apropiados a su nivel; y hacerlo, dando respuesta a preocupaciones más locales, lo que puede significar que tomen la delantera en establecer un proceso de planificación estratégica más local (p.ej. Agenda Local 21). A la inversa, al aportar a un proceso nacional, tales autoridades (y otros interesados) serán capaces de empalmar con estrategias subnacionales ya establecidas (p.ej. los criterios seguidos, los asuntos y problemas abordados, y las soluciones y resultados concordados).

Las autoridades regionales y locales también tendrán que asumir y cumplir (formal y legalmente) responsabilidades por las cuales son ( o serán) responsables ante el gobierno central y otros organismos de gobierno; y ante otros. Tendrán que asumir responsabilidad por informar, controlar y proporcionar garantía de calidad, y hacer entre ellos claros convenios sobre estas materias. La calidad de socios presupone responsabilidad mutua: primero, horizontalmente, ante la junta administrativa de las autoridades y la comunidad local; y después de eso, verticalmente, ante el nivel de gobierno que fija el marco general. En la medida que el control y la información vayan formando un conjunto, se hará menos necesario el servicio de vigilancia por parte del gobierno central sobre implementación y aplicación de normas generales.

*Responsabilidad por la información, el monitoreo y la garantía de calidad*

Las autoridades rurales y municipales son la capa de gobierno más cercana al público, lo cual les confiere una responsabilidad especial para lograr a que la gente se haga parte del proceso de estrategia (trabajando con las ONG donde sea posible; véase más abajo).

*Conseguir que la gente se haga parte*

**Consejos/ agencias de recursos** (p.ej. compañías suministradoras de agua) desempeñan un papel clave en coordinar el uso de recursos, cada vez más sobre la base de administración de recursos integrados (a lo que ahora se le reconoce como

*Coordinar el empleo de los recursos*

más adecuado para el desarrollo sostenible). Pueden hacer un valioso aporte en auspiciar el debate y coordinar la acción relacionados con los recursos naturales desde el nivel nacional al local.

#### c) El sector privado

*Debieran participar tanto empresas grandes como pequeñas*

El sector privado tiene la responsabilidad de crear mercaderías y servicios, generando beneficios para los inversionistas y proporcionando oportunidades de empleo, de innovación y crecimiento económico. Puede nominar representantes a miembros responsables del sector para que entren en el proceso de estrategia. Los dirigentes de grandes industrias, a quienes se deben los nuevos patrones de inversión y operaciones, pueden desempeñar un papel eficaz. Pero debiera haber también representantes de industrias de menor envergadura que son importantes para el empleo, y negocios menores que tienen una necesidad de recursos particularmente alta (p.ej. pequeña minería, procesamiento agrícola) o industrias que tienen un efecto sensible (p.ej. el turismo).

Organizaciones e industrias de determinados sectores económicos o de otros grupos homogéneos, a los que algunas veces se les llama grupos-objetivo (agricultura, industria, comercio minorista, transporte) pueden ser fuente de problemas especiales (p. ej. contaminación) y, por consiguiente, pueden aportar a su solución (p.ej. mediante el perfeccionamiento de los procesos de producción). Ellos también aprovechan buenas condiciones sociales, económicas o ambientales (p.ej. la industria alimentaria necesita agua limpia). Es frecuente que las organizaciones y compañías de este sector dispongan de una considerable tecnología propia. El sector privado (desde las grandes multinacionales a las empresas nacionales pequeñas y medianas) tiene también un papel principal que desempeñar en identificar de qué manera él puede asegurarse de que invierte en actividades y operaciones que promuevan y afirmen, pero que no debiliten, el desarrollo sostenible.

*La inversión debiera apoyar al desarrollo sostenible*

#### d) La sociedad civil

Algunos de los grupos más prominentes de la sociedad civil tienden a ser combativos y territoriales, pero pueden / deberían:

- elegir/ designar organizaciones/ gente para que participen en reuniones, talleres, etc. de la estrategia, velando por que sean responsables y conscientes de los puntos de vista del grupo que representan, o los reflejen, y que tengan por mandato dar voz a determinados puntos de vista. Se puede lograr una mejor responsabilidad cuando un grupo de interés es representado por una asociación que usa procedimientos democráticos (p.ej. cámaras de comercio, asociaciones profesionales);
- resistirse a verse comprometidos por cualquier apoyo proporcionado para posibilitar su participación (p.ej. sufragar gastos de asistencia a reuniones o preparar opiniones informadas).

*Las ONG son socios importantes que desempeñan diversas funciones. Su participación en los procesos estratégicos de los países desarrollados y en la de los países en vías de desarrollo ha sido diferente*

*Las ONG* pueden desempeñar un importante papel en llamar la atención hacia asuntos y problemas concretos, movilizand o opinión pública y adelantando información. En los países en vías de desarrollo, las ONG desempeñan un papel vital en emprender programas de desarrollo en comunidades rurales y urbanas pobres, tienen mucho mejor conocimiento que el gobierno de los problemas y preocupaciones comunitarios y pueden desempeñar un papel catalítico clave en hacer que las comunidades expresen sus inquietudes. En los países desarrollados, el movimiento ONG es muy sofisticado y se mantiene en diálogo con el gobierno y la industria. Las

ONG ambientales, por ejemplo, desempeñan un papel fundamental en la naturaleza y en la educación ambiental; y adoptan medidas, a menudo a través de los tribunales, para defender los intereses de la conservación y el ambiente. Por consiguiente, las ONG y los grupos de interés deben ser socios importantes del proceso de estrategia. A diferencia de las autoridades públicas o grupos-objetivo, las ONG rara vez tienen alguna responsabilidad formal por implementar o aplicar políticas de gobierno, y son libres para elegir sus propias funciones (el papel de las ONG se discute en mayor detalle en el Recuadro 4.9).

#### **Recuadro 4.9: Papel y funciones de las ONG**

La manera en que las ONG han sido parte de los procesos de planificación estratégica en países desarrollados y en vías de desarrollo se diferencia marcadamente. En países industriales, se las ha consultado extensivamente en cuanto a procesos de planificación estratégica, aunque sus aportes en lo fundamental se reducen a proporcionar información, recopilar información y comentar las estrategias. Por contraste, en los países en vías de desarrollo, la tendencia ha sido ver a las ONG como vehículo de implementación en terreno. Con notables excepciones, se las ha sondeado menos frecuentemente por sus puntos de vista e información para el proceso de estrategia –y se las ha comprometido aún más raramente en la formulación de políticas, control y otros elementos de las estrategias. Pero ahora se reconoce que en todos los países las ONG tienen una función vital que desempeñar.

Las ONG forman un grupo muy diverso, cuyo abanico va desde las principales instituciones internacionales y nacionales de larga data a las frágiles operaciones locales que carecen de personal y de una financiación garantizada. Ellas pueden trabajar en asuntos individuales o en empresas de amplia gama de desarrollo. Casi todas ellas operan organizando grupos de gente para que hagan mejor uso de sus propios recursos. Su conocimiento especializado y sus puntos de vista abarcan muchas funciones prácticas que pueden ser enormemente importantes tanto en desarrollar como en implementar estrategias, a saber:

- movilizándolo al público o a ciertos grupos;
- su detallado conocimiento en terreno de condiciones sociales y ambientales;
- entrega de servicios: ayuda en desastres; educación, salud;
- alentando apropiada organización y creación de capacidad en la comunidad;
- investigación, análisis de normas y consejo;
- estímulo a, y mejoramiento de, procesos sociales y políticos;
- mediación en conflictos y reconciliación de conflictos;
- comunicaciones y elevación de la conciencia;
- fiscalización, apercibimiento y seguimiento;
- propugnación, promoción de alternativas; y enfrentamiento del statu quo;
- adiestramiento en, y uso de, métodos participativos.

Las agrupaciones de ONG pueden complementar a los gobiernos, y reforzarlos en donde son débiles, como, por ejemplo: en el bienestar y en su comprometerse con comunidades locales; y donde los gobiernos se ven limitados en su capacidad de usar métodos participativos. El trabajo con el gobierno puede “aumentar proporcionalmente” al aporte de las ONG, las que de otro modo pueden permanecer limitadas. Por otra parte, las agrupaciones de ONG pueden actuar como control y crítica donde los gobiernos y el sector privado son demasiado fuertes (p.ej. en apropiarse de recursos naturales y causar efectos sociales y ambientales adversos).

Debe tenerse presente que las ONG no actúan como grupo. Con respecto al desarrollo sostenible, ellas cubren un abanico de planteamientos:

- ONG “basadas en intereses”; por ejemplo, sociedades de historia natural y asociaciones profesionales;
- ONG “basadas en preocupaciones”; por ejemplo, grupos para hacer campaña por, y de defensa de, el ambiente y el bienestar de los animales;

- ONG “basadas en soluciones”; p.ej. educación y grupos de desarrollo rural.

Lo que va a determinar de qué manera una ONG puede participar en una estrategia es tanto su tipo de enfoque como sus funciones. Como lo señalan Bass *et al.* :

*“Muchas ONG, en especial las “basadas en soluciones”, se sienten cómodas con las ideas de participación y consenso, y las promueven activamente. Otras, que trabajan mediante cabildos y propugnación, tienden a ver su función como una de “estar en desacuerdo”, no de buscar compromisos. Por consiguiente, no pocas de estas ONG (especialmente las que se interesan en campañas por el ambiente y el bienestar) adoptan actitudes que aparecen como incompatibles con el desarrollo sostenible, el que depende de soluciones de compromiso negociadas.*

En general, es probable que tales ONG se queden al margen de las estrategias participativas, en las cuales el debate y el consenso tendrán lugar generalmente en una zona intermedia, la que sin embargo cubre todos los sectores y los principales grupos”.

Con frecuencia, las ONG han tenido éxito en organizar la participación en el plano local. En ocasiones, las ONG pueden desempeñar funciones centrales en el desarrollo sostenible en un “vacío” de gobierno. Por ejemplo, en Kenya y Tanzania las ONG operan una proporción importante del sistema de salud. En el norte de Pakistán, el Programa Aga Khan de Apoyo Rural es el actor principal en el apoyo al desarrollo rural. El Comité del Progreso Rural de Bangladesh (CPRB) administra una gran proporción de escuelas primarias.

Estas operaciones en grande son la excepción. No obstante, el resultado que la gran publicidad de su éxito ha tenido es que se piense en las ONG principalmente como “mecanismos de cumplimiento”. Este criterio es un error grave; y lo es peor, el de considerar a las ONG sólo como aficionados, antes que como organizaciones de desarrollo con algo que enseñar-.

En el pasado, las ECN y las PNAA se inclinaban más por comprometer a ONG ambientales que a otros tipos de ONG. Pero las estrategias de desarrollo sostenible tienen que ocuparse de la dimensión social con mayor amplitud, en lo cual las ONG/ organizaciones basadas en la comunidad tienen gran experiencia. Este es el caso específico, porque las ENDS tendrán que vérselas con el fracaso de la política común/ sistema de planificación en cuanto a: vincular al gobierno con las comunidades locales y los usuarios de recursos; comprender la complejidad local y actuar sobre ella; y enrolar en la implementación a los usuarios de los recursos locales. Todas éstas son áreas en las cuales las ONG tienen ventajas comparativas; o sea, en el nivel “intermedio” entre el gobierno central y las comunidades locales.

*El público pone en práctica el desarrollo sostenible al escoger opciones*

En el fondo, es *el público* el que determina cuán ambiciosa puede ser la política y cuáles son las medidas aceptables. Por lo tanto, una base de apoyo social es un prerequisite para una estrategia exitosa. Es el público el que al decidir soluciones de compromiso entre factores económico sociales y consideraciones ambientales pone en práctica la noción de desarrollo sostenible. Es el público el que desempeñará un papel clave en hacer realidad el deseado avance socio cultural, administrativo y tecnológico y en lograr cambios en la sociedad; por ejemplo, el cambio de patrones de consumo, sistemas de impuestos verdes o la adopción de sistemas de transporte ecológicamente aceptables.

El público es un consumidor de especial trascendencia. Cada persona demanda y compra bienes de consumo; responde a instrumentos financieros e incentivos de precios; tiene voz y voto en la formulación de políticas y planificación locales; se encarga de su sustento, usa recursos, produce y elimina desechos (incluso los separa); se procura recreación, maneja vehículos y está siempre tomando decisiones que afectan al ambiente o a otros ciudadanos y, por lo tanto, influye en el desarrollo sostenible. Pero el público también cumple otras funciones y tiene derechos y

obligaciones; forma parte del ambiente viviente inmediato de empleados, empleadores, gente que trabaja por cuenta propia, trabajadores voluntarios; especialistas en recreación; son jefes de familia, que cría niños, etc.

Otras organizaciones más generales, tales como los *grupos cívicos* (p.ej. sindicatos, asociaciones de automovilistas, concilios de iglesias, asociaciones de consumidores, grupos juveniles) pueden desempeñar un papel clave en cuanto a comunicaciones con el público. Tiene que ponerse tanto énfasis en la acción como en el conocimiento. El ciudadano necesita saber cuanto él o ella puede hacer por sí mismo/a, y si “desea o es capaz” de cambio. Para un gobierno es difícil tener acceso al ciudadano privado. Para eso están las organizaciones especializadas.

*Los grupos cívicos pueden comunicarse con el público*

#### e) Entidades donantes

En los países en vías de desarrollo, las agencias de cooperación al desarrollo tienen la función de proporcionar apoyo (cuando se les solicita) para asistir al desarrollo e implementación de estrategias. Los donantes pueden apoyar estrategias de cuatro maneras, a saber:

*Los donantes pueden apoyar y asistir procesos de estrategia*

- cambiando sus procedimientos y métodos *internos* para respaldar los principios y elementos de las ENDS (Recuadros 3.1 y 3.2);
- a *nivel internacional*, en discusiones y negociaciones sobre cuestiones relacionadas con las estrategias de desarrollo sostenible;
- a *nivel nacional*, en el diálogo de política con gobiernos de países socios;
- a *nivel operacional*, en los proyectos y programas que apoyan las agencias de desarrollo.

Estas funciones de seguir la marcha de las estrategias y esta participación de los donantes en ello, se examina en detalle en la guía de política del CAD OCED para la cooperación al desarrollo sobre las ENDS (CAD OCED 2001 a) [véase también sección 10.2.1].

#### **4.10 Proyectar el proceso de estrategia, hacer el balance de estrategias existentes y de otros procesos de planificación**

Como se señalara en la sección 4.1, la guía de política del CAD sobre estrategias de desarrollo sostenible (CAD OCED 2001 a) no recomienda en general una estrategia como una iniciativa que sea totalmente nueva o única, sino que recomienda con mucho énfasis que ellas empalmen con procesos de planificación estratégica en vigor en un país –desde el nivel nacional al local- y que procuren que haya convergencia entre ellas (véase sección 4.11). La sección 3.4 del Capítulo 3 describe los principales tipos de marcos estratégicos más probables en la mayoría de los países. El Recuadro 4.10 ilustra cómo una diversidad de mecanismos puede contribuir al desarrollo de una ENDS.

*Generalmente es mejor empalmar con procesos de planificación estratégica ya establecidos*

Al diseñar los procesos y el / los sistema(s) de coordinación que se necesitarán para desarrollar una estrategia de desarrollo sostenible, una tarea clave será ordenar los procesos de planificación de estrategias existentes, como también, cualesquiera de los anteriores que puedan brindar enseñanzas importantes: identificar los rasgos clave de los procesos seguidos, los mecanismos utilizados, y analizar qué ha funcionado bien o menos bien. Esto ayudará a indicar sobre cuáles mecanismos se podrá seguir construyendo, qué enfoques sería mejor evitar, dónde hay sinergias para forjar y en

*De modo que una tarea clave es hacer un balance para identificar y analizar estructuras anteriores...*

#### **Recuadro 4.10: El desarrollo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible de El Salvador: diversidad de mecanismos que intervienen**

Luego de finalizado el conflicto civil en 1992, El Salvador inició su transición hacia la democracia. He aquí un ejemplo concreto de un país en donde emergió una variedad de mecanismos que fueron utilizados para desarrollar una ENDS. Diferentes sectores y niveles de la sociedad debatieron y promovieron una amplia gama de propuestas, mecanismos e iniciativas que apuntaban a una mayor participación y más descentralización con el fin de consolidar el proceso democrático y generar un desarrollo sostenible completo (visión y metas para el país).

Se dio inicio, o se hizo uso de una serie de mecanismos que convergieran hacia un objetivo unificado:

- Varias instituciones/ organizaciones proporcionaron canales para la comunicación y para elevar el grado de conciencia. Utilizando documentos de consenso, la Asociación Nacional de Empresas Privadas (ANEP) junto con dos prestigiosos institutos nacionales de investigación -la Fundación Salvadoreña del Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Centro Democrático de Estudios del Salvador (CEDES)- lanzó una campaña de apoyo.
- La ANEP redactó el “Manifiesto de los Empresarios a la Nación” y la FUSADES/ el CEDES presentaron “El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible”.
- La Red ONG para el Desarrollo Local promovió la descentralización y el desarrollo locales, sentando las bases para los mecanismos de la participación.
- Por invitación del Presidente de la nación, la Comisión Nacional sobre Desarrollo promulgó las “Bases para el Plan Nacional” (una evaluación estratégica).
- Con posterioridad, la Comisión presentó “Acciones Iniciales del Plan Nacional”, al cabo de extensas consultas con los ciudadanos y la participación de numerosos profesionales nacionales, como parte de mecanismos de planificación, priorización y toma de decisión.
- La propuesta para una “Estrategia Nacional de Desarrollo Local” (ENDL) fue desarrollada y presentada por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Grupo Consultor (formado por otras organizaciones que representan a la sociedad civil y al Gobierno). Esto expuso una propuesta integral e integrada de desarrollo, que incluía mecanismos de la gestión del cambio institucional.

Entre los numerosos procesos y propuestas formulados se pueden identificar varios mecanismos de coordinación. Por ejemplo, en 1997, entidades donantes y de gobierno colaboraron en:

- formar el Consejo Nacional del Desarrollo Sostenible (CNDS), creado por decreto;
- apoyar las enmiendas a la Ley sobre el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) que asigna un 6 por ciento del Presupuesto Nacional al desarrollo municipal (movilización y asignación de recursos financieros);
- propugnar y apoyar las “Orientaciones Propuestas para una Estrategia de Desarrollo Rural” por el Comité de Desarrollo Rural (CDR) basado en tres pilares fundamentales: (1) establecimiento de las bases del desarrollo; (2) adopción de las políticas para favorecer a las áreas rurales; y (3) corresponsabilidad de la sociedad civil en el desarrollo rural (negociación y manejo de conflictos);
- respaldar al proceso consultivo de los ciudadanos en el plano local, de conformidad con el marco general del Plan Nacional, como también con el establecimiento del Mecanismo Nacional de Continuación del Plan Nacional para la Reconstrucción y la Transformación (seguimiento y responsabilidad).

Fuente: Jorge Reyes (comunicación personal)

dónde, brechas para llenar. En la sección 5.4 se examina en detalle tal ejercicio de ordenación y balance. Se le puede resumir en dos pasos básicos<sup>6</sup>:

- Primero, *identificar* las estructuras, mecanismos y procesos de planificación de estrategias pasadas y presentes; y reunir una colección de documentos clave (que cubran: el proceso seguido, los antecedentes, principales informes y rendimientos).

Será necesario contactar todos los ministerios sectoriales, entidades de gobierno y autoridades subnacionales para identificar aquellos procesos oficiales que guían y / o intervienen como participantes. Además, se debería buscar información similar respecto de procesos no oficiales, o que se relacionen con proyectos, en organizaciones no gubernamentales tales como ONG clave y grupos de ONG, y en organizaciones del sector privado.

- Segundo, *analizar* las diferentes estructuras, procesos y mecanismos de estrategias establecidas exponiendo sus rasgos principales de acuerdo con un común conjunto de parámetros, y hacer un análisis comparativo de sus puntos fuertes y puntos débiles. Esto incluirá una evaluación tanto del proceso como del contenido, como se la explora adicionalmente en el Capítulo 5.

Esto debería incluir: mandato; principios seguidos (del Recuadro 3.1); principales interesados y sus responsabilidades; funciones empleadas (análisis, debate, comunicación, toma de decisión, inversiones de planificación, implementación y control, seguimiento y revisión (véase Figura 4.2); tipos de participación usados; recursos realmente empleados; vinculaciones con otros procesos (incluyendo nexos regionales e internacionales); dónde y cómo se toman las decisiones; y opiniones de interesados, diferencias y pretensiones respecto de procesos de estrategia. Esto debiera ser complementado con un balance de la extensión/ contenido de cada estrategia, que incluya: los principales asuntos cubiertos por el tema y el sector; los objetivos de la estrategia; el cronograma de la visión resultante, las políticas y programas o recomendaciones para éstos; y las opiniones de interesados, las diferencias y pretensiones respecto de los contenidos de la estrategia.

Se pueden utilizar cuestionarios, pero la experiencia muestra que se puede lograr tanto información como materiales más útiles mediante entrevistas semi-estructuradas con personas clave (aquellas que son responsables por la administración de procesos individuales; y con interesados clave que o participaron en -o fueron excluidos de- estos procesos); y mediante la convocación a pequeños talleres de interesados.

El resultado de tal inventario debiera ser sintetizado en un informe de “examen de situación”, que puede ser utilizado como punto de partida para trabajo adicional, y como medio de informar a potenciales interesados acerca del estado de procesos existentes y dónde hay brechas (p.ej. cuestiones que no se han abordado) u oportunidades críticas para hacer avances. Este informe sería presentado al comité directivo como uno de los primeros resultados del proceso de estrategia.

A medida que fuese emergiendo un “mapa” de la experiencia de planificación estratégica clave del país, en dependencia del número de estructuras que intervienen, podría ser necesario priorizar cuál debiera ser el foco de un análisis más a fondo. También será necesario decidir hasta qué punto del pasado debieran alcanzar la búsqueda y el análisis. Es probable que, en primera instancia, valga la pena hacer una

*... conducentes a un informe sobre examen de situación, como punto de partida..*

---

<sup>6</sup> Estos pasos tendrán que darse paralelamente al evaluar los beneficios netos de una estrategia como parte del ejercicio de indagación de alcances inicial: véase sección 4.2.

incursión al pasado para “peinar” la última década. A manera de guía improvisada para ver:

- Si hay un *proceso de estrategia claramente dominante* que es sin lugar a dudas, según indican el análisis y las discusiones iniciales, el más importante y tiene una gran influencia en el desarrollo del país; en tal caso lo lógico sería centrar la atención principalmente en éste, pero sin dejar de dedicar esfuerzos a examinar otros procesos que se espera brinden enseñanzas importantes. Será probablemente útil enfocar el análisis desde un punto crítico (p.ej. un cambio decisivo de política de gobierno, o el establecimiento de una nueva institución de influencia y poder transversales en la sociedad).
- Si hay *varias estrategias* a las que de modo general se las considere de importancia e influencia similares, en tal caso pudiera ser lógico cubrirlas todas – por los menos en un comienzo- y luego elegir en cuál (es) centrar la atención (basándose en evaluaciones de importancia, influencia y probabilidades de sacar de allí enseñanzas importantes y útiles).

*.... para identificar procesos transversales clave*

La evaluación inicial de estos procesos de planificación estratégica va a identificar los procesos transversales clave y los asuntos de contenido que van bien. Va a mostrar también cuáles tienen que ser llevados más adelante a través de una estrategia de desarrollo sostenible. Todo esto ayuda a establecer una agenda útil para una primera reunión de comité directivo, la cual debiera centrarse en *¿hacia dónde queremos ir?, ¿cuáles pudieran ser nuestros objetivos estratégicos? y ¿qué procesos pudieran ser los mejores para conducirnos hasta allá?*

#### **4.11 Procurar mejorar la coherencia y la coordinación entre estructuras de estrategia en todos los ámbitos.**

##### **4.11.1 Coherencia, coordinación (y convergencia) de marcos estratégicos nacionales**

*No hay suficiente convergencia entre las infraestructuras de planificación ni entre todos los niveles ni dentro de los niveles mismos*

Actualmente, no hay suficiente convergencia entre los diferentes marcos de planificación tanto en el nivel nacional como en el descentralizado, como tampoco entre estos niveles, ni entre sectores. Esto no sorprende, porque estos marcos a menudo se basan en diferencias fundamentales en cuanto a motivaciones y mandatos de las instituciones que guían, en las bases de poder de los interesados, en los conceptos, en las ideologías y en la financiación. De esto se sigue que estos marcos estratégicos tienen intenciones, interesados y objetivos diferentes, y que usan mecanismos diferentes. Donde todas ellas hacen impacto en las aspiraciones y resultados del desarrollo sostenible, se hace necesario reforzar la coordinación y la coherencia. Múltiples estrategias que no están unidas por una visión básica común o que no utilizan los mismos procesos para el perfeccionamiento continuo, corren el riesgo de duplicación, conflicto, despilfarro de escasos recursos administrativos e intelectuales, y de que su reputación merme rápidamente.

*Es esencial que haya coherencia y coordinación entre estructuras de planificación*

No es factible fusionar todas las estructuras, aunque algunas pueden convergir. Sin embargo, es factible trabajar buscando coherencia y coordinación de tal manera que las estructuras de planificación estratégica se apoyen mutuamente. La clave en esto será alentar (o exigir) a quienes son responsables por las diferentes estrategias a que adhieran a los principios y primeras nociones bosquejados en los recuadros 3.1 y 3.2. El proceso de convergencia podría ser incrementado por una mejor información. Idealmente, los gobiernos (en sociedad con interesados clave del sector privado y la

sociedad civil, así como con entidades del desarrollo) deberían desarrollar y mantener una estructura matricial de todos los procesos de planificación estratégica de sus países, tanto de los procesos ya establecidos como de los nuevos, dando importancia a enlaces, diferencias y relaciones entre ellos, y de qué manera adhieren a los principios y nociones básicos de los Recuadros 3.1 y 3.2. Esto centraría la atención en lo que se necesita hacer para la complementariedad. La ordenación y el balance analizados en la sección 4.10 producirían la matriz sectorial referencial (la Estructura de Desarrollo Integral apunta a promover este enfoque: véase sección 3.4.1 (i). Tal matriz ayudaría a asegurar que las nuevas estructuras de planificación empalmen con las ya existentes y creen enlaces entre estructuras. Este es un simple método de información, cuya ventaja es que alentaría a que diferentes estrategias se unan para ciertas operaciones tales como crear una visión del futuro y hacer el seguimiento. Ahorraría costes y unificaría esfuerzos. A la larga, debería hacerse evidente dónde se necesita reforzar el manejo del proceso de coherencia; por ejemplo, si en cuanto a regulación o si estableciendo ciertas nociones como política formal.

Donde se han establecido tales enlaces y se han construido las estrategias a partir de lo que ya existía, ha habido buen avance y las estrategias resultantes han tenido una pertenencia más amplia, como lo evidencian diferentes experiencias del desarrollo de estrategias de reducción de la pobreza (Recuadro 4.11).

#### **Recuadro 4.11: Empalmar con lo que existe. Nexos entre estrategias de reducción de la pobreza y otros procesos de planificación estratégica**

##### **Uganda**

La Ponencia de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PERP) se basó en una revisión del propio Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza de Uganda, de 1997. También aprovechó otros trabajos de evaluación de estrategias en vigor, entre ellos, el Informe del estado de la Pobreza, una Evaluación de la Pobreza Participativa y un Plan para la Modernización de la Agricultura. Esta inclusión de trabajos previos aparentemente ha incrementado en gran medida la propiedad del país sobre la ERP.

##### **Bolivia**

La Estrategia de Biodiversidad y Plan de Acción fue desarrollado a través de un proceso altamente participativo que consiguió poner el énfasis en el alivio de la pobreza a través de actividades económicas relacionadas con el uso sostenible de la biodiversidad. Luego del cabildeo por parte del Ministro del Desarrollo Sostenible en el Consejo de Política Económica, esta estrategia ha quedado ahora incorporada como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

##### **Burkina Faso**

Cuando se desarrolló la PERP se hicieron esfuerzos por incorporar sus intenciones en las políticas sectoriales, los planes y los programas de reforma en vigor (p.ej. educación y salud básicas). Esta integración tiene que continuar, en especial para conseguir que las políticas y los planes sectoriales aborden los vínculos entre pobreza y ambiente, y definan los indicadores para seguirles la pista a estos vínculos.

El proceso de integración podría haber sido reforzado recurriendo al Programa de Acción Nacional para combatir la desertificación (PAN). Al PAN se le desarrolló de manera participativa, en cuyo desarrollo tomaron parte cerca de 50 000 personas y se basó en cuantioso análisis. Pero quienes fueron responsables por el PAN no fueron parte del proceso ERP de suerte que ni la experiencia ni las enseñanzas derivadas del PAN fueron aprovechadas

en él. La puesta al día de la PERP proporciona una oportunidad para abordar esto.

Al desarrollar la guía de política del CAD-OCED, las entidades del desarrollo apoyaron un proceso de diálogo en Burkina Faso, que desempeñó un papel catalítico en impulsar esta convergencia de estructuras. El diálogo aseguró que las recomendaciones hechas al gobierno reflejaran los puntos de vista de los interesados. Estas incluían propuestas para que las estrategias de desarrollo sostenible para el país fuesen preparadas no como un documento con nuevas evaluaciones de política sino más bien como una organización general coordinadora para los principales instrumentos legales, principios para la intervención y las reformas institucionales. De este modo, la estrategia apuntaría a asegurar el crecimiento sostenible, tomando en cuenta y respondiendo en forma práctica a cuestiones tales como:

- desarrollo humano sostenible;
- equidad en la distribución de las utilidades del crecimiento;
- transparencia en el manejo de asuntos públicos y de providencias de ayuda;
- eficiencia y sostenibilidad de programas de desarrollo;
- refuerzo de la capacidad al nivel nacional.

El diálogo propuso medidas para mejorar las ERP que el Ministerio de Economía y Finanzas utiliza como marco de referencia, a saber:

- presentar a la PERP de manera más general como la única estrategia que los programas de cooperación de las entidades de asistencia al desarrollo debieran seguir;
- hacer a la PERP en general más asequible y preparar versiones más breves y más simples;
- actualizar la PERP, con vistas a integrar en un solo sistema todos los planes sectoriales. Esto traerá aparejado una estrecha colaboración entre todos los ministerios, el sector privado y la sociedad civil, como manera de asegurar la armonización y coherencia entre los mecanismos de coordinación existentes o planificados, los indicadores, y los mecanismos de seguimiento y evaluación;
- generar nuevos recursos financieros para que el presupuesto nacional implemente la estrategia.

## **Ghana**

En contraste con los casos precedentes, en Ghana se había preparado una estrategia de erradicación de la pobreza nacional. Posteriormente se la transformó en una PERP provisional. La preparación de la PERP completa está en curso como parte de la preparación de un Segundo Plan de Desarrollo de Mediano Plazo para implementar la Visión 2020 de Ghana, que es una más amplia estructura de largo plazo. Este plan también va incorporar los principales objetivos de desarrollo de la Estructura de Desarrollo Integral de Ghana (desarrollada a través de convenios institucionales separados) y la Estructura de Asistencia al Desarrollo, de la ONU. La convergencia de estos procesos de planificación dan fe de los principios comunes que los sostienen.

Fuente: CAD-OCED (2001 a)

Una medida práctica para incrementar la coherencia sería invertir en las capacidades para implementar y hacer cumplir<sup>7</sup>. Esto es particularmente pertinente allí donde se

---

<sup>7</sup> El fortalecimiento de las capacidades de aplicación de la ley tiene que llegar más allá del reclutamiento y adiestramiento del personal de abogacía adicional (policía o administradores), como también más allá del cambio de actitudes públicas y la aceptación de códigos de conducta. Para apreciar en su totalidad la naturaleza de los efectos ambientales y sociales que las violaciones de la ley pueden tener, debería incluir también la educación y adiestramiento de jueces, magistrados y personal afines. Esto debería posibilitar que se determinen y administren penas correctivas proporcionales. Lamentablemente, muchas actividades que son perjudiciales al desarrollo sostenible en su mayor parte permanecen hasta hoy “más allá de la ley”. La Sección 5.4.2 analiza los mecanismos legales.

invierten esfuerzos en perfeccionar y consolidar leyes y reglamentaciones como parte del proceso de estrategia. A través de la inversión paralela entre revisión legal y perfeccionamiento de la aplicación de la ley, los méritos de la coherencia se toman evidentes (sección 5.4.2). El hecho de que en muchos países ellos permanezcan oscuros para muchos participantes indica que todavía queda mucho camino por hacer.

#### **4.11.2 Enfocar los objetivos estratégicos en el nivel correcto – de regional a local, y entre sectores- y conseguir coherencia y coordinación**

Como lo señaláramos en el Capítulo 3, muchas estrategias nacionales previas han sido, en realidad, “enciclopedias” que cubrían toda clase de acciones posibles desde reforma institucional nacional a cuestiones técnicas locales (p.ej. propuestas de tecnologías especiales de conservación de suelos). Muchas estrategias han sido algo insulares y en particular no se han referido a objetivos políticos internacionales (p.ej. mejorar el manejo oceánico), aunque otras han incluido esto en el todo. La experiencia de Pakistán ha mostrado bien cuán antiestratégico es esto. En cambio, la intención de la próxima iteración de la ECN de Pakistán es que ella se concentre en lo que sólo se puede hacer a nivel *nacional* para ubicar al desarrollo sostenible entre los asuntos dominantes. Esto significa en primer lugar, mejorar, por ejemplo, la política federal sobre finanzas, crecimiento y pobreza; y en desarrollar vínculos estratégicos que apoyen a los mecanismos de estrategia local que funcionen bien o sean promisorios; por ejemplo: estrategias provinciales o de distrito, importantes programas de desarrollo rural, y el nuevo proceso de delegación de poder (véase más adelante). Pero también significa mejorar el comercio y la política exterior de suerte que “las reglas del juego” internacionales puedan empezar a favorecer al desarrollo sostenible en Pakistán. El Recuadro 4.12 da mayores detalles sobre esta nueva situación. La Visión 2020 de Ghana es un buen ejemplo de que allí fueron explícitamente tomados en consideración tales cuestiones nacionales como finanzas, comercio y política exterior; y cuáles fueron los ministerios responsables: todos comprometidos a fondo en desarrollar las estructuras de políticas de mediano plazo para hacer operativa la visión.

*Es importante tener claridad acerca de lo que una estrategia “nacional” debiera hacer*

La descentralización ofrece potencialmente un mecanismo eficaz para la convergencia de diferentes estructuras de planificación. La integración puede con frecuencia ser lograda más exitosamente mediante la demanda ascendente antes que por la reorganización descendente. Instituciones locales fuertes, información accesible, foros para debates, y mecanismos de manejo de consenso/ conflicto pueden todos forjar soluciones integradas si realmente tienen el poder para influir en el nivel intermedio y en las decisiones nacionales. Por eso, existe el imperativo de vincular los enfoques descendentes con los ascendentes. Esto tiene que ir acompañado de:

*Se debieran establecer vínculos estratégicos entre nivel nacional y niveles locales*

- la transferencia de recursos financieros y el apoderamiento a las organizaciones pertinentes para que recauden tales recursos localmente;
- creación de capacidad (este es un componente clave del Programa de Reforma del Gobierno Local de Tanzania, 2000 – 2003);
- una clara delineación de las funciones en la planificación del gobierno, manejo financiero, coordinación, etc. en los varios niveles jerárquicos;
- legislación integral y acciones administrativas para producir la integración de las oficinas descentralizadas de las entidades de gobierno en estructuras administrativas locales;
- coordinación del apoyo de las agencias de desarrollo.

#### **Recuadro 4.12: Iniciando métodos de estrategia ascendente en Pakistán: complementando estrategias provinciales y de distrito**

Como consecuencia de la Estrategia de Conservación Nacional (ECN), en la mayoría de las provincias se desarrollaron estrategias provinciales. Éstas adoptaron muchas innovaciones de procesos tales como los talleres de mesa redonda, puntos focales de contacto con agencias sectoriales, y mucho más consulta con grupos usuarios de recursos y con “comunidades normativas”. Posteriormente esto llevó a las estrategias de distrito en la Provincia Sarhad (Frontera Noroeste). Cuanto más cerca al nivel de administración directa de recursos, lo más claramente tienen que ser abordadas las compensaciones recíprocas de desarrollo sostenible y de sustento. El desafío reconocido en Pakistán es ahora desarrollar canales para que la información y la demanda sean expresadas en el ámbito del distrito y pasen al ámbito provincial; y de ahí, al ámbito nacional.

Se propone, por lo tanto, que la ECN2 se centre en las preocupaciones de nivel nacional y en las funciones institucionales nacionales antes que en prescribirlo todo, incluso al nivel de la aldea. Pero también habrá de reconocer, alentar y apoyar planteamientos estratégicos provinciales, de distrito y de otro nivel, productos de demanda basada en realidades locales consonantes con el plan de delegación del poder. Esto se contrasta con el empuje normativo/intelectual de la ECN original. De modo que la esfera de acción incluye:

##### **Cuestiones internacionales**

- Posición y aporte de Pakistán en relación con cuestiones y convenciones ambientales mundiales.
- Aspectos de desarrollo sostenible de la globalización.
- Asuntos regionales tales como cuencas hidrográficas, áreas comunes protegidas, contaminación fronteriza y marina.

##### **Cuestiones nacionales**

- Necesidad de una estructura global para la preparación, implementación, seguimiento, evaluación y puesta al día de las estrategias regionales y provinciales, que incluya la coordinación nacional de la investigación y el desarrollo de programas relacionados con el desarrollo sostenible.
- Reunir los mecanismos más útiles y eficaces que se necesitan para desarrollar e implementar una estrategia (p.ej. sistemas informativos, mecanismos participativos, paquetes de medidas de apoyo, instrumental económico, etc. : véase Capítulo 8).
- Orientación sostenida para políticas provinciales y sectoriales para colocar al desarrollo sostenible entre los asuntos dominantes, a través de políticas, principios/ criterios, estándares, indicadores y el control.
- Coordinación de programas nacionales de alta importancia que apunten al desarrollo sostenible.
- Promoción del desarrollo sostenible dentro de empresas de macro política, señaladamente: préstamos para fines de ajuste estructural, reducción de la pobreza, cuestiones del ambiente y la seguridad nacionales.
- Evaluación y seguimiento del desarrollo sostenible y de estándares ambientales.

##### **Apoyo a asuntos provinciales, urbanos y distritales**

- Apoyo a estrategias e iniciativas provinciales de desarrollo sostenible; en especial para que las instituciones locales (urbanas, de distrito y relacionadas con la comunidad) puedan dirigir la estrategia de abajo hacia arriba.
- Controles e incentivos para mayores innovaciones e inversiones del sector privado en el desarrollo sostenible, y para prácticas responsables.

Fuente: CAD-OCED (2001 a)

En Canadá se ha seguido un método ligeramente diferente para desarrollar una respuesta estratégica “nacional” a los desafíos del desarrollo sostenible. Se espera que por iniciativa propia los ministerios/ departamentos del gobierno se pongan a la cabeza para integrar el desarrollo sostenible en sectores y comunidades de política. No hay una estrategia nacional única de desarrollo sostenible; ni tampoco, una institución que “teorice” estrategia para las otras<sup>8</sup>. En su lugar, el Parlamento ha establecido un “Comisario del Ambiente y el Desarrollo Sostenible” para que haga cumplir a todas las instancias de gobierno con su responsabilidad de “verdear” sus políticas, operaciones y programas, y para velar por que la sostenibilidad sea preocupación central de todos éstos. Así, sus responsabilidades fundamentales incluyen verificación, evaluación y coordinación. La legislación exige a todos los ministerios federales (entre ellos, finanzas, comercio y exteriores) presentar al Parlamento mociones departamentales sobre estrategias de desarrollo sostenible. Una ventaja de este enfoque es que permite una mayor claridad acerca de lo que el desarrollo sostenible significa para un sector particular. A las estrategias departamentales se las prepara conforme a las orientaciones proporcionadas en 1995 por una declaración de política gubernamental sobre desarrollo sostenible *Una Guía hacia un Gobierno Verde*, que da directrices sobre objetivos generales, áreas de prioridad y de cómo las estrategias se deben estructurar y preparar (Recuadro 4.13).

*La coherencia puede ser forjada a través de procesos “sectoriales/temáticos”*

Sin embargo, queda por ver cuán eficaz pueda resultar este singularmente diferente enfoque. Mucho dependerá de hasta qué punto se requiere que el Parlamento actúe basándose en el consejo y las opiniones del Comisario. Un área en la cual los departamentos de gobierno han determinado que se necesita más trabajo es en la de desarrollar planteamientos más coordinados sobre cuestiones de desarrollo sostenible que corten transversalmente los mandatos departamentales. Para tal efecto, los departamentos han acordado trabajar estrechamente unidos en una serie de áreas temáticas y reflejarlas en las estrategias de cada uno de ellos.

En la actualidad, se trabaja para sintetizar cada una de las 28 estrategias departamentales a fin de presentar una visión más integral del esfuerzo hecho por todo el gobierno federal en general en pro del desarrollo sostenible. La jurisdicción y responsabilidad comunes entre gobiernos federal, provincial y territorial hacen que sea particularmente difícil el movimiento hacia una estrategia de desarrollo sostenible “nacional” (Clara Rodríguez, *Environment Canada*, comunicación personal)

En la Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad (ECPS) de Pakistán, la coherencia entre los departamentos de gobierno busca un camino distinto: el personal del Punto Focal vincula ese departamento con la secretaría provincial de la estrategia y con las mesas redondas temáticas conectadas al proceso de estrategia provincial (Recuadro 4.14). En la *Gobernación de Sohag*, Egipto, se establecieron acuerdos institucionales similares como parte de las providencias para una efectiva implementación del Plan de Acción Ambiental de 1997-98; también se las ha

*La coherencia también puede ser realizada a través de funcionarios de “enlace”*

---

<sup>8</sup> Anteriormente, un ministerio dado iniciaba discusiones sobre un proceso de planificación estratégica. Pocas veces ha habido un compromiso efectivo con otros ministerios sectoriales para crear un apoyo de todo el gobierno y rara vez el asunto ha sido llevado al gabinete de manera de obtener un compromiso político más amplio en una etapa temprana. La experiencia muestra que cuando la responsabilidad principal para una estrategia recae en un ministerio en particular (especialmente en uno que controle el proceso y el presupuesto), eso crea la percepción de que la estrategia es un proyecto de ese ministerio o que es un asunto sectorial. Esto ocasiona una participación y cooperación limitadas de los otros ministerios. (CAD-OCED, 2001 a).

#### **Recuadro 4.13: Canadá. Estrategias departamentales de desarrollo sostenible**

*Una Guía hacia un Gobierno Verde*, del Gobierno canadiense, se propone asistir a todos los departamentos federales en la preparación de estrategias de desarrollo sostenible. Consta de tres partes:

**I. El Desafío del Desarrollo Sostenible**, al hacer hincapié en sus importantes dimensiones sociales, económica y ambientales, traduce el concepto de desarrollo sostenible a términos que tienen su razón de ser para los canadienses. Se presentan aquí una serie de objetivos del desarrollo sostenible (por ejemplo: la utilización sostenible de recursos renovables, la prevención de la contaminación, el fomento de la productividad mejorada mediante la eficiencia ambiental) que representan un punto de partida para la preparación de estrategias departamentales.

**II. La Planificación y Toma de Decisión del Desarrollo Sostenible** exponen las políticas, y las herramientas operacionales y administrativas que facilitarán el cambio hacia el desarrollo sostenible. Basado en la mejor ciencia y análisis disponibles, y en la visión y expectativas de los canadienses, fomenta un método integrado de planificación y toma de decisiones. Los enfoques que se analizan son: promover la integración mediante la utilización de herramientas tales como contabilidad de costos, evaluación ambiental y manejo de ecosistemas; desarrollar estrategias trabajando con personas, el sector privado, otros gobiernos y el pueblo aborigen; utilizar una amalgama de herramientas de política tales como métodos voluntarios, instrumentos de información y toma de conciencia, instrumental económico, gasto gubernamental directo, y mando y control.

**III. Preparar una Estrategia de Desarrollo Sostenible Departamental** presenta las principales nociones preliminares que un departamento pudiera considerar como la base de sus estrategias. Recomienda que “toda estrategia debería orientarse por los resultados, mostrando de manera clara y concreta lo que los departamentos van a realizar en el ambiente y el desarrollo sostenible; integral, cubriendo todas las actividades del departamento; y preparada en consulta con clientes e interesados”. Se sugieren seis pasos para la preparación de estrategias, a saber:

- Preparación de un **Perfil de Departamento**, que identifique lo que éste hace y, cómo lo hace.
- **Exploración de problemas**. Evaluación de las actividades del departamento en cuanto a su efecto en el desarrollo sostenible.
- **Consultas** sobre perspectivas de clientes, socios y otros interesados respecto de prioridades departamentales para el desarrollo sostenible y cómo lograrlas. Se sugiere que un breve informe “sobre la naturaleza de las consultas y cómo los puntos de vista aportados al producto final pudieran ser útiles a socios e interesados, y contribuir a lograr franqueza y transparencia en la preparación de estrategias”.
- Identificación de **metas, objetivos** y **blancos** del departamento, para el desarrollo sostenible, que incluya los puntos de referencia que utilizará para medir la realización de la tarea.
- Desarrollo de un **Plan de Acción** que traduzca en resultados mensurables los blancos de desarrollo sostenible del departamento, incluyendo especificación de política y programa; y cambios legislativos, fiscalizadores y operacionales. “Debido a que el desarrollo sostenible es una responsabilidad compartida entre departamentos, gobierno, pueblo aborigen y otros interesados, es probable que la implementación de los planes de acción exija cooperación y asociación. En estos casos, las estrategias departamentales deberían describir los mecanismos y asociaciones cooperativas que les ayudarán a alcanzar sus blancos, sus objetivos y, finalmente, sus metas”.
- Creación de mecanismos para controlar (medición y análisis), informar y mejorar el desempeño del departamento.

Fuente: Gobierno del Canadá, 1995

#### **Recuadro 4.14: La Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad, Coordinación a través de “Puntos Focales”**

La Estrategia de Conservación Nacional (ECN) de Pakistán ha contado con un par de unidades centralizadas en el Ministerio del Medio Ambiente: el Gobierno Local y el Desarrollo Rural para darle publicidad a la ECN en provincias y en otros ministerios. Al revés, la Estrategia de Conservación Provincial de Sarhad (ECPS) reconoció la necesidad de establecer puestos “internos” dentro de los diversos departamentos. Algunos de estos puestos de “Puntos Focales de la ECPS” son llenados por funcionarios del gobierno, otros son empleados de la IUCN.

La tarea de los Puntos Focales es enlazar los departamentos, la Unidad de Apoyo de la ECPS en el departamento de planificación provincial, y las Mesas Redondas temáticas (MR) de las ECPS. Ellos obtienen información acerca de los planes y del progreso de los diversos departamentos. De suerte que pueden mejorar la comunicación entre los departamentos y la Unidad de Apoyo de la ECPS, y mejorar la coordinación en la planificación. Ellos también aspiran a alentar la participación plena del departamento en las MR; y de ese modo, la integración con los planes de otros departamentos, el sector privado y las ONG (la agenda técnica de cada uno de los Puntos Focales se corresponde, más o menos, con la de las MR: véase Recuadro 3.20). Es ésta una manera simple de tratar de mejorar los enlaces; pero de hecho van mejorando los flujos de información, por lo cual muchos Puntos Focales se van haciendo acreedores a cierto respeto. Sin embargo, ellos se enfrentan a restricciones que se derivan de las normas de la Administración Pública de Pakistán, a saber:

- Insuficiente poder administrativo. Hasta hace poco, los Puntos Focales no tenían un estatus muy alto. Debido a sus escasos poderes burocráticos se habían visto obligados a utilizar sus poderes periciales y de persuasión (y ocasionalmente sus vínculos con donantes) para incitar a que en ese departamento se le diera al desarrollo sostenible un mayor grado de centralidad en los asuntos dominantes. Sin embargo, los homólogos del Punto Focal –el Secretario Adicional- son ahora de mayor categoría.
- “*Culto al jefe*”. Con independencia del valor que tenga el aporte del Punto Focal, son el interés y la motivación del jefe del departamento los que tienden a darle su tono a éste, no un “externo/ interno”. Este es un comentario general en Pakistán: así que las estrategias de conservación apuntan al cambio demostrando que el liderazgo real es compartido.
- *Escasos recursos para el cambio*. Una persona sin apoyo administrativo no inspira respeto o inventiva relacionados con ‘jerarquía’, y se ve agobiado. Si quiere que algo se haga, él o ella tendrá que contar con una variedad de tácticas en varios niveles en el departamento en cuestión, causando con ello demoras y perturbando a la gente. Como animadores, los puntos focales necesitan adiestramiento para conseguir lo mejor de los demás.
- *Malos vínculos con el nivel federal*. Desde el momento que en el nivel provincial hay muchos aspectos del cambio cuyo control todavía está sujeto al nivel federal, el trabajo de los Puntos Focales de departamento provincial se ve constreñido por los malos vínculos entre la Unidad ECPS y la Unidad Coordinadora ECN federal.

Fuente: Hanson *et al.* (2000)

recomendado y se las aplica de diversos modos en Botswana, Kenya y el Estado de Cross River, Nigeria.

*La coherencia y coordinación con autoridades de las finanzas y el desarrollo necesita una atención extra*

Hemos subrayado que las ENDS tienen que comprometer a todos los ministerios, y que no debiera dominar un ministerio. Pero el hecho es que, en todos los países, las más importantes decisiones sobre desarrollo tienden a ser adoptadas por los ministerios responsables por la planificación financiera y económica y sus interesados mayores tales como los bancos y las corporaciones. Se deben hacer esfuerzos especiales para comprometer a éstos y obtener coherencia y coordinación en sus políticas y procedimientos. Sin embargo, generalmente se ha entregado la responsabilidad por el desarrollo sostenible a ministerios ambientales, que tienen limitada influencia en el gobierno y, por lo tanto, no todos los sectores tienen interés en ellos. En el mejor de los casos, esto ha permitido la formación de una comunidad o red interesada sólo en política ambiental; en el peor, esto socava el avance hacia el desarrollo sostenible a través de falta de integración en estos sectores clave. Debe existir un compromiso de alto nivel y disponerse de análisis económicos y riesgos del caso para que interesados de finanzas y economías clave se transformen en principales participantes en una estrategia de finanzas. En algunos países, esto ha sido mejorado de manera regular vinculando la estrategias a los procesos presupuestarios (véase Recuadro 4.15).

#### **Recuadro 4.15 Vincular estrategias a procesos presupuestarios**

**Nueva Zelanda.** El presupuesto y ciclo de planificación anual incluye una fase estratégica para establecer las prioridades del gobierno en el corto, el mediano y el largo plazos. En los acuerdos de desempeño de jefe ejecutivo, estas prioridades estratégicas van “asentadas” en créditos presupuestarios, en pactos de compraventa y áreas estratégicas de resultados clave. A los jefes ejecutivos de departamentos de gobierno que afectan al ambiente se les exige que en su planificación anual tomen en cuenta las metas pertinentes de la Estrategia Ambiental 2010 del país.

**Canadá.** Al Plan Verde (1990-96) se le vinculó al proceso presupuestario federal que, como mecanismo de responsabilidad pública, tenía incorporados blancos y cronogramas.

**Botswana.** En el curso de la década pasada, a la Agencia Coordinadora de la estrategia de Conservación Nacional se la asimiló a la planificación nacional y al proceso de revisión del presupuesto del Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo. Se han establecido vínculos profesionales aun cuando todavía falta alcanzar la reforma multisectorial.

*Es probable que la coherencia regional se torne cada vez más importante*

Las cuestiones regionales son importantes para el desarrollo sostenible de una nación, y los procesos regionales pueden tener un papel de apoyo. El proceso ENDS necesita añadir un estudio de las cuestiones (en particular, un análisis estable de los efectos en los países vecinos –y viceversa– y de estrategias anteriores y las nuevas opciones y propuestas de desarrollo), y los nexos con los procesos regionales. Los planteamientos regionales tienen que abordar, por ejemplo, las preocupaciones de los pueblos indígenas donde su ubicación cubre fronteras internacionales; y problemas de refugiados. La coordinación y administración regional son también importantes cuando varios países comparten recursos naturales y ecosistemas (p.ej. una cuenca fluvial o una línea divisoria de las aguas) o sufren los efectos de la contaminación translimítrofe. Si hasta ahora la gobernanza mundial no ha podido ayudar a países que tienen muchos problemas internacionales, los enfoques regionales parecieran ser más

promisorias. Los problemas comunes son más evidentes, es probable que se disponga de recursos comunes; y para llegar a soluciones de compromiso se pueden emplear similares valores culturales y políticos. Por ejemplo, la Estrategia de Biodiversidad Andina desarrollada por varios países Suramericanos proporciona una visión regional común e identifica intereses comunes. La Convención Forestal de América Central proporciona un marco para programas forestales en cada país.

#### 4.12 Establecer y concordar directrices que rijan los procesos de estrategia

Hemos dejado establecido el principio de que las ENDS se construyen mejor a partir de lo que ya existe. Sin embargo, debido a que este planteamiento reúne iniciativas diferentes -como también a muchos actores- habrá muchos precedentes, muchas esperanzas, y múltiple maneras de trabajar. Este es específicamente el caso de las esperanzas relacionadas con los procesos de participación y consenso, y en qué efecto tendrá esto en las decisiones. Los interesados tienen que saber que hay una aproximación metódica a la participación (véase el Capítulo 6).

Si los principios y elementos de la estrategia de los Recuadros 3.1 y 3.2 proporcionan orientación genérica, hay que darles fundamento el desarrollar e implementar una estrategia dada. Por lo tanto, será aconsejable formalizar directrices (reglas operativas) claras y distintas que gobiernen el proceso de estrategia y los procedimientos implícitos. Éstos permitirán a los responsables de coordinar y de administrar determinados procesos saber exactamente cómo proceder, y dentro de qué parámetros. Ayudará a todos los interesados a saber qué pueden esperar. Será útil también obtener la conformidad de procesos e instituciones componentes para que ajusten sus propias directrices a fin de acomodarlas a la estrategia.

También se necesitarán directrices para dar rigor al proceso de estrategia, velando porque sea integral, y evitando de que se transforme en unilateral e injusto. No obstante, las directrices debieran alentar la experimentación.

Las directrices tendrán que ser consecuentes con los principios y primeras nociones de los Recuadros 3.1 y 3.2, pero una discusión de estos principios será un punto de partida útil. Se necesitará acuerdo en aquello que es obligatorio, y en lo que será sólo aspiraciones. Las directrices de las ENDS debieran ser simples, y podrían cubrir:

- Membresía de varios comités directivos, grupos de trabajo y secretarías – procedimientos sobre representación y asistencia- y reglas similares sobre selección de interesados para consultas;
- Cómo se tomarán las *decisiones*. Donde para tomar decisiones se utiliza un organismo existente reconocido, por ejemplo el gabinete, el precedente estará claro. Donde se confieren poderes especiales a grupos de ENDS, el reglamento cubriría el desarrollo de las decisiones; por ejemplo, el uso de consenso (sección 8.3.3), votación, manejo de conflicto y arbitraje en relación con diferentes tipos de decisión (decisiones de política principal versus, por ejemplo, desarrollo de programa o decisiones de proyecto, etc.). Se necesitará claridad sobre amplitud y limitaciones de la participación en la estrategia. Se ha visto que el consenso es en general un criterio útil porque incorpora los principios de equidad y aprendizaje (véase Capítulo 8);
- *Conducción de reuniones*: su periodicidad, consignación, presentación de informes y atribución de ideas y opiniones a grupos especificados;
- *Comunicación y divulgación pública de información*: los canales que se usarán, cómo los interesados pueden acceder a ellos, y la periodicidad;

*Las “reglas operativas” ENDS pueden clarificar de qué manera debieran seguir los procesos y qué pueden esperar los interesados*

- *Reglamentos financieros* con respecto a honorarios y desembolsos;
- *Control, revisión y responsabilidad*: probablemente sea útil establecer al comienzo algunas directrices acerca de cuándo, cómo y por quién serán evaluados los procesos y resultados de la ENDS, y quiénes serán los responsables, especialmente si se requieren revisiones independientes;
- *El programa de actividades y la secuencia cronológica* (sección 4.13).

#### 4.13 Establecer un programa y un calendario para el proceso de estrategia

*Un cronograma de la estrategia puede especificar tareas, productos y blancos*

La Secretaría tendrá que determinar las actividades que se van a emprender en desarrollar y operar la estrategia, como también identificar responsabilidades, capacidades y recursos que se necesitarán y su sincronización. Basándose en calendarios componentes ya en vigor, tales como esos procesos (presupuestarios) del gobierno y de otras estrategias clave, se puede programar un “calendario” genérico de estrategia. Esto puede cubrir, por ejemplo, informes regulares sobre “estado del ambiente y el sustento”, reuniones principales de revisión de la ENDS y conferencias nacionales anuales. Generalmente se han utilizado calendarios cíclicos de tres a cinco años (aunque es probable que en la práctica no se haya cumplido con el elemento cíclico). Blancos específicos relacionados con los objetivos y programas principales de la ENDS serán insertados en el primer “ciclo” regular; por ejemplo, aprobar una nueva ley, lanzar un nuevo programa o quitar un problema causal específico.

Se deberían establecer límites claros y razonables para trabajar hacia una conclusión del proceso e informar sobre progresos y resultados. Tales hitos le dan su foco al proceso, movilizan recursos clave y marcan el progreso hacia el consenso. Sin embargo, para abarcar los desplazamientos o cambios de secuencia cronológica es necesario tener suficiente flexibilidad.

#### 4.14 Dar publicidad a la estrategia

*Un “prospecto” expone las intenciones, los objetivos, procedimientos y mecanismos para la estrategia*

En cualesquiera de sus etapas, tanto para el enfoque como para el propósito de la estrategia, es importante que se la conozca ampliamente. Una vez decidido un nuevo enfoque para una ENDS, lo normal es preparar un “prospecto” que combine el *cronograma/ calendario* con:

- el propósito general de una estrategia: por qué se le necesita, de qué manera sirve, y lo que ella se propondría alcanzar;
- el ámbito de la estrategia o (más tarde) sus *objetivos estratégicos* específicos enlazado a una breve declaración del problema/ la oportunidad, para el uno y los otros;
- los *principios básicos* y las *directrices* que gobiernan la estrategia;
- una visión de conjunto de los mecanismos componentes (participación, información, seguimiento, toma de decisión, inversión, los diferentes comités, etc.) y cómo funcionarán;
- el programa de *medidas y acciones* para el “calendario” ENDS normal, y para abordar objetivos estratégicos específicos;
- una indicación de *quiénes tienen que estar comprometidos* y cómo pueden hacerlo;
- una visión de conjunto de los tipos de *indicadores* de realizaciones;
- una evaluación de las *capacidades y los recursos clave* requeridos, de cómo se habrán de encontrar los que faltan, y del orden de gastos;

- realizaciones hasta el momento, cuando corresponda: historias de, por ejemplo, proyectos piloto (véase sección 4.15) y cambios de política. Incluir un breve cuadro panorámico de enfoques pretéritos (con sus puntos fuertes y débiles clave) cada vez que se promueva uno nuevo.

Se debería publicar una versión sumaria de esto para utilizarla como herramienta promocional, y para dar publicidad a la estrategia, emitir regularmente comunicados de prensa a la media. El Capítulo 7 proporciona más detalles sobre enfoques comunitarios.

#### **4.15 El papel de los experimentos y de los proyectos piloto**

Demanda tiempo preparar muchos de los resultados de estrategia y las demoras pueden conducir a un aparente vacío de la actividad en terreno y, por consiguiente, a una pérdida del interés, la confianza y el apoyo. Se ha visto que durante el proceso de estrategia es útil emprender proyectos piloto como “vitrina” para mostrar cómo la estrategia pudiera ser implementada en la práctica, y para demostrar algunos beneficios y resultados palpables y prácticos tempranamente (p.ej. mejores servicios de salud pública, manejo eficiente de residuos sólidos, suministro regular de agua potable limpia, conservación de recursos naturales). Por ejemplo: en 1986, la ECN de Zambia apoyó el Proyecto de Desarrollo de Recursos Integrados de Luangwa (uno de los primeros de África, y ahora el de más larga data y la más exitosa iniciativa de manejo de recursos naturales de base comunitaria) como proyecto piloto rural, y un proyecto piloto para subir de categoría asentamientos y ambiente suburbanos productos de tomas de terrenos (Asentamientos Humanos de Zambia). Es necesario establecer créditos presupuestarios para tales iniciativas piloto. Obviamente, los proyectos piloto y las demostraciones deberían continuar y no quedar confinados a las etapas iniciales de una estrategia.

*Unos proyectos piloto de estrategia pueden demostrar implementación y beneficios tangibles*

La demostración práctica hecha a través de tales iniciativas piloto tiene un importante papel que desempeñar tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo: al mostrar que es posible cumplir con por lo menos algunos componentes del desarrollo sostenible.

#### **4.16 Establecer y mejorar los mecanismos y procesos regulares de una estrategia**

Ciertos mecanismos (Figura 4.1) y procesos (Figura 4.2) son la “sangre vital” de la estrategia. Ellos aseguran que todo interesado sea capaz de desempeñar su papel, y permiten que tenga lugar una orientación de mejoramiento continuo.

Cada mecanismo y cada proceso habría sido proyectado en la forma descrita en la sección 4.10. Se les analizará en detalle en capítulos separados, cubriendo:

- análisis (Capítulo 5);
- foros de interesados y medios de participación (Capítulo 6);
- comunicación entre interesados y entre foros (Capítulo 7);
- principales procedimientos de toma de decisión (Capítulo 8);
- medios para planificar inversiones (Capítulo 9);
- mecanismos de seguimiento, evaluación y responsabilidad (Capítulo 10).

Se ha puesto mucho énfasis en la importancia de que los procesos estratégicos sean participativos y transparentes. Es imperativo, por lo tanto, que todo interesado los

perciba como guiados por la demanda y orientados hacia lograr resultados, ya sea como mejoramientos de procesos o como mejoramientos palpables de estilo de vida y conservación de recursos.