

El PNUD y las Organizaciones de la Sociedad Civil : Una Política de Compromisos



I. INTRODUCCIÓN

1. La Carta de las Naciones Unidas concede al PNUD el poderoso mandato de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En la Cumbre del Milenio 2000, el Secretario General reafirmó el papel central de la sociedad civil y sus organizaciones para la misión que incumbe a las Naciones Unidas en el siglo XXI.

"No sólo dais vida al concepto de 'Nosotros los Pueblos', en cuyo nombre se redactó la Carta; sino también nos traéis la promesa de que el 'poder del pueblo' puede hacer que la Carta funcione para todos los pueblos del mundo en el siglo XXI."

El enfoque del PNUD en un desarrollo humano sostenible que coloca a las personas en el centro del desarrollo, no puede igualmente alcanzarse sin la firme participación de la sociedad civil y sus organizaciones. Dada la potencia colectiva de las OSC en la preparación de programas sociales, económicos y políticos —tanto a nivel local como a nivel mundial— resulta obvio que el fortalecimiento de la colaboración con las OSC es de importancia decisiva si se desea que el PNUD sea un agente pertinente y eficaz del desarrollo.

2. Los líderes mundiales declararon en la Cumbre del Milenio que la necesidad de una mundialización equitativa era el problema más apremiante del nuevo siglo. Una renovada vigorización de la colaboración con las OSC es de importancia central para cumplir las promesas de la Declaración del Milenio dentro del contexto de una creciente y despareja distribución de los costos y beneficios que entraña la rápida integración económica mundial.

3. Las organizaciones de la sociedad civil son un recurso, como partícipes y colaboradores, de importancia decisiva para el PNUD en el logro de los objetivos y principios del desarrollo humano sostenible. El PNUD ha realizado considerables progresos, tanto en la ampliación como en la intensificación de sus relaciones con las OSC en todos los niveles de su labor. En particular, el PNUD ha elaborado un valioso espacio dentro del gobierno para incorporar las perspectivas de las OSC con el fin de que sus opiniones sean escuchadas e integradas en las políticas y programas del gobierno. Al hacerlo, el PNUD reconoce que las OSC no constituyen un sustituto del gobierno, aunque sean de importancia central para lograr la gobernabilidad sostenible.

4. La evolución de las OSC en los últimos años, las imperativas de política del PNUD y el contexto del nuevo milenio exigen la renovación del marco de guía de la participación del PNUD y las OSC. Esta política proporciona un nuevo conjunto de principios para orientar al PNUD cuando se involucra con las OSC y pone de relieve consecuencias políticas y programáticas. La política ha sido examinada y recomendada al Administrador por el Comité Asesor del PNUD sobre las OSC y aprovecha la experiencia de la oficina en el país.

II. COMPRENSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y RAZONES PARA COLABORAR CON ELLA

5. El PNUD tiene una visión amplia de las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son parte importante de las OSC. Dentro de esta perspectiva, la sociedad civil constituye un tercer sector que existe e interactúa juntamente con el Estado y con las empresas con fines de lucro. Muchas organizaciones de la sociedad civil han estado a la cabeza de la promoción de principios de justicia y equidad social, pero también existen organizaciones con programas y valores —como la intolerancia y la exclusión— que no se comparan con los del sistema de Naciones Unidas. En la práctica, la sociedad civil ofrece una arena donde conviven la colaboración y la contención que tiene una configuración que puede variar según las condiciones y la historia nacionales.

6. El PNUD colabora con las OSC que defienden objetivos, valores y una filosofía del desarrollo que se corresponden con los propios. El PNUD también se involucra con OSC interesadas en políticas y gobernabilidad públicas nacionales e internacionales. La naturaleza de la colaboración con las OSC, en particular a nivel de las oficinas en el país, necesita enraizarse en un análisis y una evaluación bien informados de la situación del país que incluyan la función, las competencias y las necesidades de las OSC.

¿Por qué se involucra el PNUD con las OSC?

7. El interés del PNUD en colaborar con las OSC surge de numerosas consideraciones. En pocas palabras, son las siguientes:

- El mejoramiento de la situación de los pobres y marginados es la justificación definitiva de la existencia del PNUD como organismo de desarrollo. La colaboración con las OSC que articulan las necesidades y aspiraciones de los pobres es una condición *sine qua non* de la buena práctica.
- Los gobiernos de los países en desarrollo no pueden realizar por sí mismos todas las tareas requeridas para un desarrollo humano sostenible. Este objetivo requiere la participación y la colaboración activa de los ciudadanos y sus organizaciones.
- Si bien el apoyo externo puede constituir una ayuda, la mejor gobernabilidad debe venir en última instancia del propio país y ser su propiedad y de la de sus ciudadanos. Las OSC, en consecuencia, tienen que desempeñar funciones vitales como participantes, legitimadores y patrocinantes de la política y la acción del gobierno, como vigilantes del comportamiento de los regímenes y los organismos públicos, y como colaboradores en las tareas nacionales del desarrollo.
- Desde la perspectiva de los derechos humanos, el PNUD juntamente con los gobiernos miembros asume deberes y obligaciones respecto de los pobres y marginados a quienes se les deniega el ejercicio de derechos reconocidos internacionalmente. Para cumplir con estas obligaciones, las organizaciones deben involucrarse y participar en los programas con una serie de agentes cívicos.
- Las posiciones del PNUD, el apoyo público, el trabajo y el éxito en el futuro, dependen de una confianza multifacética. Para decirlo en las palabras del Administrador:

"Este programa [de reducción de la pobreza] no se puede comprar con ayuda de préstamos, se gana mediante la confianza. Es este mismo capital, la confianza, la que permite armar al PNUD —el amigo de todos— las alianzas con los gobiernos, la sociedad civil, los sindicatos laborales y el sector privado."

8. La creciente complejidad de las OSC impone demandas nuevas y más complejas al PNUD. Durante el último decenio, las OSC, con inclusión de las ONG, los movimientos populares, los sindicatos, las federaciones de mujeres, las asociaciones oficiales y oficiosas, las coaliciones de base comunitaria, y las organizaciones de los pueblos indígenas han surgido como una poderosa fuerza de defensa de la justicia social y la equidad entre

fronteras y dentro de ellas. Esto es en gran parte resultado del impacto de la mundialización sobre el sistema intergubernamental, el papel cambiante del estado-nación y la difusión de la era de la información. Las OSC han organizado con éxito campañas que están dando forma, con eficacia, al contenido de los acuerdos nacionales e internacionales —sobre cuestiones que abarcan desde las minas terrestres y la cancelación de la deuda hasta el suministro de medicamentos de costo asequible a los pacientes con VIH y SIDA — y han contribuido al nacimiento de nuevas instituciones, entre ellas la Corte Penal Internacional y el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. También han sentado las bases para debates locales y mundiales sobre opciones de políticas alternativas, desde las "audiencias locales de ciudadanos" sobre la pobreza y el SIDA hasta los foros paralelos de ONG en las conferencias de las Naciones Unidas, las asambleas populares y los foros sociales para intercambiar experiencias y debatir y proponer alternativas económicas y sociales.

9. Y, lo que es más importante, ha habido un creciente reconocimiento por parte de las Naciones Unidas y de los gobiernos individuales del papel desempeñado por las OSC, así como por el sector privado, en la ejecución de lo acordado a nivel internacional. La gobernabilidad mundial no se considera ya principalmente como cuestión de interés intergubernamental sino como cuestión que involucra a las instituciones intergubernamentales, a las OSC, los movimientos ciudadanos, las empresas transnacionales, los círculos académicos y los medios de información de masas. La aparición de una sociedad civil mundial refleja un surgimiento de la voluntad y la capacidad de los pueblos para asumir el control de sus vidas, un hecho que no pueden pasar por alto ni gobiernos ni organismos intergubernamentales.

10. En ningún lado se ha hecho esto tan evidente como en las Naciones Unidas durante el último decenio. El ingreso de OSC internacionales y nacionales se hizo sumamente evidente en la Cumbre Mundial de la Tierra, de Río de Janeiro, y ha continuado durante las conferencias posteriores de las Naciones Unidas. Para fines del año 2000, el número de OSC reconocidas por el Consejo Económico y Social se había duplicado con creces, a 1900 de los 900 que existían en 1992. Las OSC han participado de cerca en todas las etapas de la preparación de conferencias y de su seguimiento, celebrando foros paralelos y cabildeando a favor de idiomas e iniciativas alternativas. La mayor parte de los programas de acción de conferencias llevan el sello de las OSC, muchas de las cuales han supervisado posteriormente la responsabilidad gubernamental en el cumplimiento de estos compromisos en los niveles nacional e internacional.

11. Estas aperturas democráticas han ofrecido, en particular a las organizaciones femeninas, oportunidades extraordinarias para realizar tareas de promoción y lograr cambios de políticas. Durante todo el decenio de 1990, las ideas feministas sobre la igualdad y la inclusión de la mujer han tenido enorme influencia en una extensa variedad de sectores: el movimiento sobre salud reproductiva, los partidos políticos y la práctica del desarrollo, por ejemplo. Las organizaciones de mujeres a nivel de país y de comunidad han incursionado tanto en la prestación de servicios como en las funciones de asesoramiento de políticas y participan con creciente frecuencia en la prestación de servicios sociales de importancia vital, ayudando a los gobiernos a diseñar y poner en práctica programas que no descuidan las cuestiones del género.

Caja 1. Supervisión por las OSC de los compromisos gubernamentales para la potenciación de la mujer

Las organizaciones sobre los derechos de la mujer han tenido un papel sumamente importante en hacer que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (la CEDAW), que marcó un hito en 1979, se convirtiera en un instrumento clave de la potenciación de la mujer mediante la promoción y la supervisión de la aplicación por los gobiernos del tratado. El mecanismo vinculante de la Convención se

basa en un sistema de presentación de informes que hace imprescindible que las organizaciones no gubernamentales lo comprendan y lo usen para asegurar la responsabilidad de los gobiernos tanto dentro del país como en las Naciones Unidas. En los últimos años los defensores de la sociedad civil de los derechos humanos de la mujer han logrado grandes progresos en sus esfuerzos para fortalecer a la CEDAW. Una victoria decisiva ha sido el amplio reconocimiento que el Comité de la CEDAW acuerda ahora a la función de las organizaciones no gubernamentales en la vigilancia del cumplimiento de la Convención. En algunos países, las coaliciones de organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y el gobierno han logrado éxito en incorporar la disposición de la CEDAW a la actividad política nacional y a la formulación de políticas.

¿Por qué razones las OSC se involucran con el PNUD?

12. El interés de las OSC en involucrarse con el PNUD depende de la medida en que tal colaboración genere un valor añadido para ambas partes. Desde el punto de vista de las OSC, algunos de los factores que justifican la colaboración con el PNUD son:

- A nivel de país, *la relación de confianza* entre los gobiernos de los países en desarrollo y el PNUD y la capacidad del PNUD para facilitar que se entable el diálogo y la interacción entre el gobierno y las OSC.
- *El paradigma del desarrollo humano* como punto crítico de entrada y sostén para el diálogo, la acción, la promoción conjunta y las campañas con la sociedad civil.
- *El amplio mandato del PNUD*, que no es tan sólo más holístico en comparación con el de otros organismos sectoriales orientados a cuestiones específicas, sino también más en línea con la manera interrelacionada con la cual numerosas OSC consideran las cuestiones del desarrollo y los conflictos.
- *La función de coordinación del PNUD* dentro del sistema de las Naciones Unidas y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tanto a nivel mundial como a nivel de país.
- *La capacidad del PNUD en su condición de aliado y fuente de recursos* para las iniciativas de las OSC en materia de desarrollo humano.
- La capacidad del PNUD para diferenciarse intelectualmente del asesoramiento convencional sobre políticas con miras a promover *la mundialización inclusiva*.

III. ¿POR QUÉ ACTUALIZAR LAS POLÍTICAS SOBRE LAS OSC?

13. No menos de cuatro acontecimientos justifican el establecimiento de una nueva política sobre las OSC. El primero, la rápida evolución de las OSC. Éstas están mejorando su capacidad y haciéndose más exigentes para involucrarse y para negociar las condiciones con otros agentes del desarrollo. El segundo, las relaciones del pasado entre el PNUD y las OSC nos han dejado valiosas enseñanzas. El tercero, el PNUD está atravesando una importante reforma institucional con secuelas considerables para sus relaciones con las OSC. Y el cuarto, la organización ha adoptado políticas sobre los derechos humanos y los pueblos indígenas, por ejemplo, que tienen importantes consecuencias para sus alianzas con las OSC.

Experiencia obtenida en el pasado en las relaciones con las OSC

14. El PNUD tiene cuantiosos antecedentes de relaciones con las OSC, tanto en tareas operacionales como de política que abarcan los principales sectores de actividades. Pero la incorporación de una alianza estratégica, en contraposición a las relaciones episódicas, concentradas en proyectos, continúa siendo un problema central.

15. A fines del decenio de 1990, el PNUD ejecutó un programa mundial dedicado a la incorporación de las OSC en el desarrollo de operaciones y políticas. Un inventario interno y una evaluación externa a mitad de período indicaron que, a pesar de los considerables obstáculos, el programa estaba, en general, cumpliendo sus objetivos, pero que carecía de relaciones adecuadas con los segmentos progresistas de los movimientos de la sociedad civil que eran necesarios para que el PNUD "fuera pertinente, competitivo, y pudiera sobrevivir". El programa sufrió los efectos de una integración inadecuada entre sectores de la organización y fue obstaculizado adicionalmente por incentivos y procedimientos que impulsaban a los funcionarios hacia un enfoque utilitario para acicatear a las OSC con miras a lograr los objetivos del PNUD.

16. Una lección consecuente nos enseña que es necesario equilibrar la participación de las OSC en las arenas políticas con la responsabilidad local y la movilización cívica sobre el terreno. Es importante que las OSC estén presentes en la mesa donde se discuten las políticas. Pero esto no debe entorpecer la colaboración con las OSC en las tareas que seguirán, lo que entraña la aplicación por las OSC de un enfoque y una práctica que establezca activamente vínculos entre las políticas a macro nivel y las micro iniciativas en favor de los pobres.

17. También se requiere tener explícitamente en cuenta el hecho de que las alianzas con la sociedad civil y la reducción de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática son implícitamente de índole política y potencialmente son origen de tensiones que deben manejarse con delicadeza pero no deben usarse como excusa para la inacción. El marco de política para las OSC respeta la colaboración y las obligaciones del PNUD en relación con los gobiernos, pero no a costa de que se les denieguen sus derechos como peticionarias. El programa de reforma del PNUD fortalece y crea un mejor ambiente para la colaboración.

La reforma institucional del PNUD

18. La creación, en mayo de 2000, del Comité Asesor del PNUD sobre las OSC interactuando directamente con el Administrador, constituye un importante adelanto hacia el establecimiento de acuerdos formales con las OSC. Una intención expresa de esta medida es asegurar que la organización se haga más abierta y atinente al programa de la sociedad civil.

19. El Comité Asesor del PNUD sobre las OSC propuso los siguientes temas prioritarios para la colaboración:

- Reducción de la pobreza y deuda sostenible;
- Mundialización inclusiva —democratización del comercio y las finanzas;
- Prevención de conflictos y fortalecimiento de la paz;
- Derechos humanos y desarrollo humano;
- Participación del sector privado.

También recomendó la elaboración de una nueva política sobre la participación de las OSC y la creación de una política sobre la participación de los pueblos indígenas. El Comité puso de relieve el papel substantivo del PNUD en el análisis de avanzada y el debate regional sobre el régimen comercial desde la perspectiva de un desarrollo humano sostenible. Estas recomendaciones requieren de las OSC programas específicos para países y regiones.

20. El proceso de reforma del PNUD ha creado seis esferas de interés central: la reducción de la pobreza, la gobernabilidad democrática, la prevención y la recuperación de las crisis, la energía y el medio ambiente, el VIH y el SIDA y la información, las comunicaciones y la tecnología para el desarrollo. Para lograr la colaboración estratégica auténtica que propone la reforma del PNUD, es importante comprender y negociar con honestidad qué es lo que se compadece y qué es lo que no se compadece con un programa para lograr una verdadera alianza entre el PNUD y las OSC. El Comité Asesor del PNUD sobre las OSC proporciona un importante y nuevo mecanismo para lograrlo en Nueva York, un mecanismo que podrá reproducirse en los niveles nacional y regional de la organización.

La dimensión de los derechos humanos en las alianzas con las OSC

21. La política de 1998 en la que se integraba un método del desarrollo humano sostenible basado en los derechos, y la política de 2001 sobre los pueblos indígenas, tienen particular importancia para la aplicación de la política entre el PNUD y las OSC.

Caja 2. La política sobre derechos humanos del PNUD y las OSC

El apoyo que preste el PNUD a los derechos humanos responderá a las prioridades y necesidades nacionales, tal como las determine el gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Será necesario que el PNUD diseñe políticas que le permitan trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en dichos países y, lo que es más importante, el PNUD debe elaborar una política firme para asegurar que sus programas de desarrollo no se conviertan en medios para realizar abusos de los derechos humanos, por ejemplo, en países que excluyan a las mujeres, los pueblos indígenas o las minorías étnicas de los beneficios del desarrollo. En tales países, los derechos económicos, sociales y culturales ofrecen el punto de entrada evidente para una programación de un desarrollo humano sostenible basada en los derechos humanos. Pero el PNUD deberá precaverse para no descuidar los derechos políticos y civiles y será necesario encontrar respuesta a difíciles preguntas sobre cómo incorporarlos en los programas en tales países.

(Tomado de "*La integración de los derechos humanos con el desarrollo humano sostenible*", una política del PNUD, 1998)

22. Una de las principales consecuencias de la adopción de un punto de vista del desarrollo humano basado en los derechos humanos, es que el PNUD reconoce que comparte obligaciones con el gobierno. Las OSC tienen prerrogativas legítimas, codificadas en convenciones, pactos y leyes internacionales. Las personas tienen el derecho de actuar como demandantes y supervisores de las políticas y acciones ejecutadas por el PNUD juntamente y por intermedio de los gobiernos en condición de responsables complementarios.

23. En forma correspondiente, el PNUD debe instituir medios oficiales para oír a los demandantes en el nivel nacional, regional, subregional y mundial. Es necesario hacer esto no sólo sobre la base de la *necesidad* sino como un *derecho económico, social, cultural, político y cívico* o como libertad fundamental. En forma realista, los ciudadanos que son más intensamente afectados por políticas o prácticas del PNUD incluyen en mayor grado de demandantes legítimos.

24. Una filosofía de desarrollo basada en los derechos constituye un desafío para las OSC, en particular para las organizaciones no gubernamentales intermediarias, para reflejarla en sus propias obligaciones como paladines de sus deberes. Algunas OSC reivindican un papel en la fijación de las políticas porque son representantes de ciertos grupos a los que deben rendir cuentas. Otras buscan sus reivindicaciones en su idoneidad e interés. Un problema nuclear que tienen las OSC en sus esfuerzos para influir sobre las políticas es el de la responsabilidad basada en su idoneidad. Las OSC no deberían tratar de obrar como representantes a menos que puedan demostrar que los miembros que tienen les han concedido un mandato y un control eficaz sobre las posiciones de política asumida.

IV. PRINCIPIOS Y COMPROMISOS DE LA RELACIÓN ENTRE LAS OSC Y EL PNUD

25. En el núcleo de esta política se encuentran los cinco principios y compromisos correspondientes que juntamente proporcionan una base coherente para la colaboración.

Principio y compromiso 1. Alianza fundada en la horizontalidad (igualdad), la confianza, la inclusión y la capacidad mutua.

Las alianzas con las OSC se fundan en el principio de una relación horizontal entre las partes que, si bien son institucionalmente diferentes, se encuentran en un pie de igualdad en la promoción de los mismos objetivos de desarrollo, en especial la reducción de la pobreza mediante un desarrollo humano sostenible. La relación se basa en la premisa de una confianza mutua que debe ser conquistada por ambas partes. El PNUD está comprometido para invertir en el mejoramiento de la confianza con las OSC que comparten sus objetivos. Al hacerlo así, el PNUD reconoce la frecuente asimetría entre sus capacidades y las de las OSC con las que desea involucrarse. En consecuencia, la contribución del PNUD al desarrollo de la capacidad de la OSC continúa siendo la piedra fundamental de su enfoque del desarrollo y la colaboración.

Principio y compromiso 2. Reconocimiento de las obligaciones como responsable del cumplimiento de los deberes.

Al adoptar principios y políticas de derechos humanos, el PNUD reconoce implícitamente sus obligaciones como responsable del cumplimiento de sus deberes tanto frente a los gobiernos miembros para apoyar la efectivización de sus obligaciones públicas como simultáneamente hacia la sociedad civil como demandante legítimo ante gobiernos y el PNUD en su condición de órgano público. Concomitantemente, la interacción con la sociedad civil es un deber y no una opción para el PNUD en todos los niveles de su tarea. El PNUD está comprometido a involucrarse con las OSC como expresión de su derecho al desarrollo y no simplemente por causa de una conveniencia institucional.

Principio y compromiso 3. La negociación y la institución de un programa mutuo con responsabilidad individual.

Ni el PNUD ni las OSC tienen por qué aceptar o patrocinar sus respectivos programas, su interpretación de los acontecimientos o métodos. Las relaciones de compromiso con las OSC deben basarse en el principio de la negociación hacia un interés común que reconozca la complementariedad de las funciones, y que no sea una mancomunidad para compartir responsabilidades institucionales. Cada una de las partes es responsable individualmente de

su comportamiento ante sus propietarios o sus miembros. Sin imponer su propio programa, el PNUD está comprometido a buscar sectores de acción mutua que respeten los programas de las sociedades civiles en las que se encuentra trabajando.

Principio y compromiso 4. Desagregación, selección y diferenciación intelectual.

El PNUD reconoce que las OSC son, por su propia naturaleza, heterogéneas. Esta diversidad tiene un valor considerable para el desarrollo que no debería ser "homogeneizado" por la relación de la OSC con el PNUD. A este fin, el PNUD adopta el principio de respeto de la diversidad de la OSC. El PNUD está comprometido a mejorar su propio conocimiento y capacidad para diferenciar entre OSC al tiempo que adopta prácticas que se compadecen con las diferencias y las respetan.

De conformidad con su mandato, su posición institucional y sus ventajas comparativas, como es su imparcialidad, el PNUD reconoce el problema y el valor añadido de diferenciarse a sí mismo intelectualmente en el sistema multilateral y en las negociaciones con terceros. Con tal finalidad, el PNUD está comprometido a ser una voz distintiva y un paladín del desarrollo humano basado en los derechos humanos, perfeccionando continuamente las bases analíticas de su pensamiento y del establecimiento del diálogo con todos sus colaboradores interesados. El PNUD también está comprometido a aplicar métodos de trabajo que sean distintivos y que aprovechen plenamente sus ventajas comparativas, tales como su respeto por la propiedad nacional, el enfoque de persona a persona, el conocimiento y los resquemores locales, y su capacidad para facilitar una interacción constructiva entre una serie de interesados.

Principio y compromiso 5. Macrocoherencia, microcoherencia y equilibrio: el vínculo entre los funcionarios superiores y los subordinados.

El PNUD reconoce la importancia de los principios de coherencia y uniformidad entre relaciones con las OSC en sus iniciativas en el país y en su labor política internacional. El PNUD está consagrado a equilibrar su tratamiento y su inversión entre compromisos con la OSC en los niveles locales y macro niveles, vale decir, en sus operaciones y diálogos de política en sus consideraciones nacionales, regionales y mundiales.

V. CONSECUENCIAS PARA EL PNUD Y LAS OSC

26. La adopción y aplicación de los principios y compromisos precedentes tiene consecuencias prácticas para las sedes en los programas regionales y en las oficinas en el país. En el manual sobre las OSC pueden encontrarse herramientas prácticas y métodos para las relaciones.

A. Alianza estratégica

27. Un desafío fundamental para la aplicación de la política sobre OSC será la de lograr un cambio de las relaciones orientadas por proyectos hacia una alianza estratégica. La experiencia mundial y nacional señala la importancia de crear foros institucionalizados para el diálogo entre el PNUD y las OSC y el debate sobre la orientación de las políticas.

Comités PNUD OSC — mundiales, regionales y locales

28. El Comité Asesor del PNUD sobre las OSC procura asegurar que la administración superior en la sede reciba asesoramiento adecuado sobre cuestiones críticas de política sobre la orientación futura de la organización. El Administrador, al hacer que el Comité dependa directamente de él, envía una clara señal al personal y a los administradores superiores sobre la importancia asignada a las perspectivas. El Comité está constituido por 14 dirigentes de OSC elegidos sobre la base de la idoneidad con la que pueden encarar un conjunto de cuestiones mutuamente convenidas. Una serie de consultas determinó los

siguientes sectores de interés común: a) la reducción de la pobreza y el logro de una deuda sostenible, b) la mundialización inclusiva: la democratización del comercio y las finanzas, c) la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la paz, d) los derechos humanos y el desarrollo humano, y e) el compromiso del sector privado.

29. Se entablan también diálogos estructurados entre los miembros de los comités y la Junta Ejecutiva sobre cuestiones como las opciones y perspectivas de la política sobre el comercio, la reducción de la pobreza, la supervisión de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos y la incorporación de las cuestiones del género. El Comité Asesor del PNUD sobre las OSC proporciona así un mecanismo para establecer mutuamente programas, organizar debates políticos, asegurar la responsabilidad individual y facilitar un acceso para el intercambio de ideas entre los directivos superiores y los líderes de la sociedad civil sobre las futuras orientaciones del PNUD. Estos elementos, tomados en conjunto, proporcionan una base sólida para establecer una alianza basada en los principios de la horizontalidad y la confianza.

30. La experiencia en las oficinas en el país ha demostrado que la creación de un comité asesor de OSC local asegura la pertinencia de la política local y fortalece la credibilidad del PNUD. Allí donde las relaciones entre el Estado y la sociedad civil podrían prohibir la creación de un comité asesor OSC oficial, se ofrecen dos opciones: a) un diálogo oficioso con las OSC o b) debatir las cuestiones delicadas a nivel regional. Los programas regionales y los servicios subregionales de expertos regionales (SURFS) pueden ofrecer un espacio imparcial para el diálogo que "está por encima" de las tensiones y los resquemores que puedan existir entre el Estado y la sociedad civil a nivel de país.

31. La institución de comités de OSC locales y regionales es una medida de importancia crítica para poner en práctica cuatro principios y compromisos clave de colaboración, confianza, horizontalidad, fijación de programas mutuos y responsabilidad individual. El PNUD está comprometido, en consecuencia, a hacer que los comités asesores locales y regionales de las OSC sean una característica usual de sus alianzas de colaboración con las OSC a nivel de país y, cuando proceda, a nivel regional. La experiencia regional y a nivel de las oficinas en el país ha demostrado la importancia de reunir a las OSC al debate y de proporcionar asesoramiento tanto operacional como sobre políticas. Los comités o grupos asesores han sido establecidos en la preparación y promoción de los Informes sobre el Desarrollo Humano Nacional en relación con temas particulares como la gobernabilidad, la pobreza, los derechos humanos y más recientemente, para el análisis, la supervisión y la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Comité Asesor del PNUD sobre las OSC demostró la importante relación sinérgica que se crea cuando se establece un comité multidisciplinario para proporcionar directivas estratégicas para toda una serie de cuestiones que ocupan el interés del PNUD.

Caja 3. Foro de Zimbabwe sobre la Reducción de la Pobreza

El principal objeto del Foro de Zimbabwe sobre la Reducción de la Pobreza es proporcionar una tribuna de debate sobre cuestiones de reducción de la pobreza que convoca a la reunión de una amplia representación de la sociedad civil con altos funcionarios encargados de las decisiones que influyen sobre la política nacional. El Foro, creado en 1996 con el apoyo de PNUD, ha crecido hasta incluir miembros de unas 300 organizaciones, como organizaciones no gubernamentales, grupos académicos, organizaciones de base comunitaria, sindicatos, organismos donantes, cámaras de comercio, sindicatos de agricultores, y una creciente participación de organizaciones populares. El Foro ha ejercido influencia sobre toda una serie de cuestiones nacionales de política, desde las estrategias para la reducción de la pobreza hasta los procesos presupuestarios nacionales. También ha proporcionado un canal de importancia crítica para el debate nacional entre la sociedad civil y el gobierno sobre los procesos estructurales de ajuste.

Estrategia para las alianzas

32. La política revisada sobre las OSC exige un enfoque más estratégico de la relación, del cual es componente clave la estrategia sobre las alianzas. Una estrategia sobre las alianzas entre el PNUD y las OSC debe erigirse sobre un programa establecido de consuno que describa claramente los resultados y procesos deseados. Son para ello condiciones previas importantes, si se desea que las oficinas en el país alcancen a las OSC de una manera creíble, aplicar una estrategia localmente pertinente, establecer un marco cronológico y fijar la asignación de recursos.

B. Posibles puntos de entrada para iniciar la colaboración entre el PNUD y las OSC

33. Sobre la base de la experiencia de la oficina en el país y de un proceso de consultas entre el PNUD y las OSC, se determinaron los siguientes posibles puntos de entrada como prioridades generales para establecer una relación entre el PNUD y las OSC.

- Aprovechar las ventajas que otorgan las relaciones de confianza del PNUD con los gobiernos para crear el espacio político necesario para que la sociedad civil exprese opiniones alternativas e influya sobre el diálogo de políticas y la toma de decisiones en todos los niveles: local, nacional, y mundial.
- Adoptar una posición sobre normas y estándares internacionales sobre derechos humanos y el trabajo con las OSC para hacer realidad los derechos y las obligaciones que aquellos entrañan para las personas. Esta actitud incluye el apoyo a las funciones comunitarias de las OSC de vigilancia en la defensa y supervisión de los compromisos derivados de las conferencias de las Naciones Unidas y los derechos humanos.
- Asegurar una participación genuina de la OSC en el desarrollo, la ejecución, y la supervisión de procesos políticos de importancia decisiva.
- Iniciar alianzas entre diversos interesados de los gobiernos, los donantes y la sociedad civil para el desarrollo humano sostenible en todos los niveles (local, nacional, regional y global).
- Apoyar a la sociedad civil para preparar demandas, ofrecer opciones y defender los derechos de todas las personas que viven en la pobreza en todos los niveles. Esto entraña el apoyo al papel intermediario clave que desempeñan las OSC en la construcción de puentes entre las realidades locales y las cuestiones de política a macro nivel.
- Facilitar la capacidad para relacionarse de las OSC para negociar sus intereses con los gobiernos y con los sectores empresariales de la sociedad.
- Determinación conjunta de los "temas de campaña" y movilización de una grey de amplia base (en los niveles local y mundial y en especial entre el Sur y el Norte) utilizando y promoviendo un mayor acceso a la tecnología de la información.
- Facilitación de los vínculos tradicionales y horizontales entre las OSC que tienen importancia crítica para determinar la calidad de las relaciones entre comunidades (también conocidas como capital social de enlace). Se ha determinado que esto tiene particular importancia en la prevención y en la resolución de conflictos.
- El reconocimiento de las distintas repercusiones del desarrollo sobre diversas poblaciones vulnerables, en particular los pueblos indígenas y asegurar que tengan una voz en los procesos decisivos del establecimiento de políticas que afecten sus vidas.

- Creación y habilitación de un medio ambiente jurídico y reglamentario para obtener una sociedad civil pujante y asegurar que se incluyan las OSC en los procesos legislativos de trascendencia crucial.

El recurso a estos puntos de entrada impone mayores demandas a la multiplicidad de papeles que debe desempeñar el PNUD.

C. PAPELES Y FUNCIONES DEL PNUD

34. El proceso de reforma y la política revisada sobre las OSC impondrán las más severas exigencias sobre la capacidad nacional y regional del PNUD al demandarle el desempeño de los siguientes papeles generales:

- *Convocante, negociador y facilitador de confianza.* Ya sea cuando negocia procesos de paz y reconciliación o cuando facilita diálogos políticos delicados, se recurre cada vez con más frecuencia al PNUD a nivel de país en su condición de convocante imparcial y confiable para considerar iniciativas de diversos interesados. Esta característica es al mismo tiempo el más fuerte pilar de la organización y su función más dificultosa.
- *Agente de creación de espacios para tratar opciones de política y perspectivas que hayan sido excluidas.* El PNUD tiene un importante papel que desempeñar para asegurar que las voces y las opciones sobre políticas se pongan al alcance de los encargados de la toma de decisiones. Un aspecto fundamental de esta función es garantizar que las perspectivas de las OSC y las organizaciones de los pueblos indígenas cuenten con un espacio de expresión. A su vez, la participación cívica en los procesos y opciones de políticas asegura su futura sostenibilidad.
- *Mejorador competente de la capacidad de las OSC.* El PNUD proporciona un claro valor agregado no sólo en el desarrollo de la capacidad organizacional interna de las OSC sino en el apoyo y la facilitación de su capacidad para la constitución de redes, no sólo entre sí, sino también con el gobierno y con los sectores comerciales de la sociedad.
- *Habilitante de una sociedad civil pujante.* Además de la creación de un marco jurídico y reglamentario para la operación de las organizaciones no gubernamentales y las OSC, el PNUD ha de desempeñar un papel más amplio en la facilitación de una participación cívica pujante en los procesos nacionales y regionales del desarrollo humano.
- *Difusor de prácticas instructivas.* En colaboración con las OSC, el PNUD desempeña un valioso papel en documentar las tendencias y acontecimientos en rápida evolución en materia de participación cívica a nivel nacional, regional y mundial.

Consecuencias en materia de idoneidades

35. Para ser interlocutores confiables, las oficinas en el país y las oficinas regionales deben equilibrar idoneidades técnicas mejoradas, por ejemplo, en el estudio de la sociedad civil y la selección de la OSC, prestando mayor atención a los factores demográficos al tratar con las relaciones externas. Además de asignar suficiente tiempo a la tarea, se hacen más importantes la aptitud del personal en el ámbito de la negociación, el diálogo y la facilitación.

D. Mecanismos para un compromiso estratégico en materia de políticas

36. Son varias las herramientas y los mecanismos existentes que pueden ayudar al establecimiento de una alianza estratégica con las OSC. En pocas palabras, éstos son, entre otras:

- **Estudio de las OSC**

La naturaleza, rápidamente variable, de las OSC, con el cambio de alianzas y la evolución de las instituciones que crecen y se achican como reacción a los imperativos

sociales, económicos y políticos, requiere un análisis continuo del medio ambiente cívico si es que se quiere que el PNUD se anticipe a las tendencias y acontecimientos en curso. El estudio periódico de las OSC permite a las oficinas en el país permanecer al tanto del pulso popular sobre las cuestiones que van surgiendo. También ofrece una oportunidad para que una oficina en el país revalúe y centre su atención en los objetivos de su estrategia de colaboración: ¿Quiénes serán sus colaboradores y cuáles los objetivos del desarrollo?

- **Proceso de selección**

Las extensas variaciones en la historia de las OSC nacionales, las distintas configuraciones, las relaciones entre estas organizaciones y la actitud del Estado requerirán inevitablemente que el PNUD seleccione cuidadosamente quien será su colaborador y cómo será la colaboración. Para facilitar el proceso de selección es importante evaluar, desarrollar y publicar criterios pertinentes de la situación para determinar con cuáles agentes de la sociedad civil habrá de involucrarse la organización y cuáles son las razones. Algunos factores de peso son el arraigamiento nacional, un mandato comprobado y su legitimidad como demandante, la competencia y la idoneidad, y la responsabilidad.

- **Iniciativas de diversos interesados**

El PNUD, aprovechando su papel de convocador imparcial, tiene una clara ventaja comparativa en la facilitación del diálogo sobre cuestiones delicadas que reúnen a distintos agentes del desarrollo de la sociedad, el gobierno y el mercado que procuran trabajar hacia una solución compartida. La experiencia de las oficinas en el país, en los procesos de reconciliación en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, ponen de relieve el valor añadido que entraña recurrir al aporte de las OSC, incluidas las organizaciones de pueblos indígenas, en todas las etapas del proceso de reconciliación y rehabilitación.

- **La creación y la habilitación de un medio ambiente para las OSC**

Si bien la preparación de un marco jurídico para el funcionamiento de las OSC es a menudo concomitante con la "habilitación de un medio ambiente para las OSC", no conduce forzosamente a la creación de una pujante participación cívica en los procesos nacionales clave. Un marco jurídico reglamentario de las OSC es una condición importante, pero no suficiente. La experiencia de las oficinas en los países señala el valioso papel que puede desempeñar el PNUD como intermediario y creador de espacio que habilite la plena participación de las OSC en los procesos del desarrollo nacional.

Caja 4. Capacidad 21 en México: la creación de un espacio para la participación y el liderazgo de la ciudadanía

Por intermedio del programa Capacidad 21 en México, el PNUD, el gobierno y la sociedad civil procuran integrar las cuestiones sociales con la producción y conservación de los recursos naturales, armonizar los problemas del hombre con la naturaleza y las cuestiones locales con los problemas nacionales, en un enfoque descentralizado que promueva la renovación de la participación ciudadana. En Huatulco y Sierra Gorda se concedió prioridad a tres temas clave: el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para descentralizar autoridad y recursos, la socialización del desarrollo y el liderazgo a nivel básico. En estrecha colaboración con los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades básicas de paisanos y agricultores, el PNUD ha fomentado un medio ambiente habilitante y participatorio para la adopción de políticas nacionales y locales. La participación ciudadana en la gestión del medio ambiente se fortaleció mediante consejos consultivos nacionales y regionales sobre el desarrollo sostenible, al igual que con consejos técnicos en las esferas de la dasonomía, la edafología, las zonas naturales y cuencas fluviales protegidas. El programa Capacidad 21 ha contribuido al auge de las organizaciones no gubernamentales y al fortalecimiento de las capacidades de planificación,

evaluación, información, gestión de recursos y establecimiento, concertación de consensos en materia institucional y administrativa con una promoción de la participación descentralizada e intersectorial.

Participación de las OSC en los procesos de política liderados por las Naciones Unidas y el PNUD

37. Diversos procesos sobre políticas liderados por la ONU y el PNUD han sido, y continuarán siendo, enriquecidos substancialmente mediante la participación y la movilización de OSC. Tres de ellos se ponen de relieve *infra*.

- ***Informes sobre el Desarrollo Humano***

Los informes sobre el desarrollo humano mundial y nacional se han convertido en el principal instrumento del PNUD para estimular el debate sobre políticas. Las OSC han sido más eficaces en la generación de debates locales sobre las conclusiones de estos informes, convirtiendo al informe en estrategias y campañas de promoción para lograr cambios de política y para fomentar estudios de política, evaluaciones de la pobreza y la determinación de índices cualitativos regionales y nacionales para supervisar la pobreza. El PNUD está comprometido a la ampliación de oportunidades para la participación de las OSC tanto en la concepción como el desarrollo de mensajes y estrategias de promoción.

- ***Evaluación común del país y Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo***

En su condición de presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el PNUD tiene un papel central de liderazgo para asegurar un espacio y una oportunidad para una colaboración genuina de las OSC en los procesos de las Naciones Unidas sobre política, desde los Objetivos del Milenio para el Desarrollo hasta el proceso del sistema de evaluación por países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque de alcances limitados hasta la fecha, la experiencia en los países con la participación de las OSC en el proceso mencionado en última instancia, ofrece un testimonio del valor de la "perspectiva popular" que aportan las OSC y su aptitud en materia de idoneidad, divulgación, y capacidad para concienciar a la población sobre las cuestiones del desarrollo humano. La nueva política relativa a las OSC requiere una mayor participación y compromiso de estas organizaciones en estos importantes procesos de política. El grado en el que puede alcanzarse una verdadera alianza dependerá en gran parte del papel que se acuerde a las OSC en las fases de la concepción, la ejecución y la supervisión.

- ***Objetivos de Desarrollo del Milenio***

Las alianzas con las OSC son de importancia capital para movilizar la opinión pública y difundir el conocimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En numerosos países en torno al mundo, los grupos de la sociedad civil tienen un interés especial en uno o más de los Objetivos del Milenio. Muchos de ellos tienen una probada capacidad para lograr una movilización de amplia base y crear una demanda popular que responsabiliza a los dirigentes. Esta capacidad será esencial para insertar a los Objetivos del Milenio en el centro de los debates nacionales y de las prioridades para el desarrollo. El papel de las organizaciones de la sociedad civil es crucial, no sólo en las campañas en pro de los objetivos, sino en la preparación del análisis para los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para vigilar el progreso con miras a generar y mantener el impulso político y el interés público. Son colaboradores esenciales para hacer realidad el mandato del PNUD como "Director de la Campaña" y del "Registrador de Progresos" de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La participación del PNUD en procesos de política liderados por las OSC

38. Por el contrario, es mucho lo que tiene que ganar el PNUD al colaborar en los procesos de política liderados por la OSC. Esto, a menudo, exige extender los compromisos más allá de las bien conocidas organizaciones de la sociedad civil hasta llegar a los movimientos populares y organizaciones comunitarias básicas que están fuertemente integradas a los procesos creativos de los cambios de la sociedad. Como lo sugiere una oficina en el país, el PNUD debe inspirarse en los movimientos populares y apoyar sus iniciativas más que involucrarse simplemente en un grupo conocido de agentes de la sociedad civil que se ocupan de proyectos y programas.

Caja 5. Las audiencias sobre pobreza en Sudáfrica: el pueblo pone a la pobreza en el programa nacional

En 1998, una serie de reuniones públicas, únicas en su tipo, permitió que los pobres en toda Sudáfrica pudieran hablar a los encargados de las decisiones sobre sus experiencias en la indigencia. Estas reuniones fueron la primera etapa de la estrategia del Foro sobre el Combate contra la Pobreza, una alianza entre OSC, el Gobierno, el PNUD y otros donantes. La coalición de organizaciones no gubernamentales de Sudáfrica organizó 35 días de audiencias tituladas "Testimonios sin tapujos sobre la pobreza" en 29 sitios. Tan sólo en la primera serie de audiencias se presentaron más de 10.000 personas. Los pobres, que en su mayoría tenían poco o ningún contacto con representantes gubernamentales, hablaron sobre su experiencia y sus ideas para mejorar sus vidas. Durante toda la alianza participatoria, el foro puso las experiencias locales de pobreza en el programa nacional. Se están trazando actualmente en otras partes del África al sur del Sáhara, planes para repetir este modelo de "testimonios", que requiere poco dinero y es enormemente eficaz. También fue la inspiración en las audiencias "Hable sin tapujos sobre el SIDA" celebradas en Sudáfrica, que llevó a la atención de la Nación, el público y los encargados de las políticas el testimonio individual de las experiencias personales.

E. Mecanismos para la coparticipación operacional

39. A fines del decenio de 1990 se crearon una serie de mecanismos para facilitar la coparticipación operacional del PNUD con las OSC, de los cuales se describen brevemente tres a continuación. El manual sobre las OSC proporciona más detalles directrices sobre los mecanismos y sus aplicaciones.

- **Política de revelación de información pública y documentación**

Esta política es la piedra fundamental de la coparticipación operacional del PNUD con las OSC. La política, que está en vigencia desde 1997 y fue evaluada en 2001 expresa el derecho de los ciudadanos y los gobiernos a pedir que el PNUD ponga a su disposición todos los programas operacionales, documentos de proyectos y resúmenes que el PNUD está obligado a proporcionar cuando no exista "una razón compulsiva para mantenerla reservada". En su condición de custodio de fondos públicos, el PNUD es directamente responsable ante sus gobiernos miembros y el público en los países en que ejecuta programas y ante los países donantes. Es ésta una relación simbiótica entre el compartimiento de información y participación pública en las actividades de desarrollo asistidas por el PNUD y la calidad y la sustentabilidad de estas operaciones. La información solicitada debería proporcionarse pronta y regularmente a las OSC, las partes interesadas y el público en general. El acceso público a la información y la documentación que genera el PNUD facilitará en última instancia la transparencia, la responsabilidad y la legitimidad de sus operaciones. Tras la exigencia, se esconde el principio de un enfoque orientado hacia las operaciones en las que el PNUD procura, en forma transparente, la participación y la colaboración de las OSC. Al respecto, se está en proceso de establecer un nuevo grupo de expertos de supervisión.

- **Ejecución por organizaciones no gubernamentales**

Históricamente, la mayor parte de los acuerdos de trabajo entre el PNUD y las OSC han asumido la forma ya de un subcontrato con un organismo, ya de un proyecto de ejecución nacional o una donación directa. Con la introducción de la ejecución por organizaciones no gubernamentales, las OSC pueden ser hoy contratadas directamente como organismos de ejecución con gastos administrativos. Desde que se introdujera esta modalidad en 1998, se están ejecutando de esta manera unos 300 proyectos por un total de más de 100 millones de dólares. En la actualidad, se están revisando los procedimientos para simplificarlos y facilitar más la accesibilidad a una mayor variedad de OSC.

- **Memorando de entendimiento**

Si bien no es una exigencia para la alianza del PNUD con las OSC, los memorandos de entendimiento pueden ser, a pesar de ello, útiles en situaciones que no requieren una transferencia de recursos entre las partes sino más bien una declaración de intención de colaboración, por lo común sobre una cuestión o causa en particular. Un memorando de entendimiento es un acuerdo que proporciona un marco general directivo para la colaboración entre el PNUD y la otra parte, y que establece en términos generales la naturaleza y los alcances del compromiso.

- **Servicios de pequeñas donaciones de la Dirección de Política para el Desarrollo y las Direcciones Regionales**

El PNUD tiene antecedentes de larga data como proveedor de pequeñas donaciones para iniciativas de base comunitaria que a su vez tienen repercusiones políticas en niveles superiores (nivel de distrito, nivel regional y nivel nacional). En la actualidad existen en la sede dos mecanismos de este tipo: el servicio de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y las Iniciativas Locales en pro del Medio Ambiente Urbano [*Local Initiative Facility for Urban Environment*]. La Dirección de Política para el Desarrollo administra ambos mecanismos. A nivel regional, el programa Africa 2000 y el Programa de Mitigación de la Pobreza en el Asia Meridional proporciona pequeñas donaciones a las comunidades locales vulnerables para financiar iniciativas sostenibles de lucha contra la pobreza.

Recursos para las alianzas entre las OSC y el PNUD

40. Si bien las consultas substantivas sobre políticas pueden tener fuertes efectos con gastos mínimos, según sea la naturaleza del compromiso, la disponibilidad de recursos puede entorpecer o facilitar la alianza. Algunos de los recursos disponibles mundialmente para alianzas con organizaciones de la sociedad civil y que se encuentran fuera de las modalidades de cooperación nacional y regional, son:

- **Fondos fiduciarios temáticos**

Cada fondo fiduciario temático (FFT) (para la reducción de la pobreza, la gobernabilidad, las crisis y la recuperación, la energía y el medio ambiente, la lucha contra el VIH/SIDA, la igualación de los derechos de los géneros y la tecnología de la información y las comunicaciones) entraña servicios estratégicos que, o están directamente relacionados con la asociación con las OSC, o las incluyen como uno de los interesados clave en una iniciativa de colaboradores múltiples. Los fondos que están más directamente relacionados con las OSC son el Fondo Fiduciario contra la Pobreza (las OSC están estrechamente integradas en los procesos de participación sobre las estrategias de reducción de la pobreza y la supervisión, y la potenciación directa para la presupuestación en favor de los pobres) y el Fondo Fiduciario sobre Gobernabilidad (en particular interesado en las cuestiones de gobernabilidad local). La Dirección de Políticas para el Desarrollo administra los FFT en estrecha colaboración con las direcciones regionales.

- **Fondo para Alianzas de la Dirección de Recursos y de Alianzas Estratégicas**

Este fondo proporciona a las oficinas en el país del PNUD pequeñas donaciones para poder realizar desembolsos con rapidez con miras a prestar apoyo a iniciativas innovadoras de colaboración y de alto poder de multiplicación. Es una fuente excelente de fondos para alianzas creativas entre el PNUD y las OSC o para las alianzas entre múltiples interesados en las cuales las OSC son agentes de importancia crítica. Estos fondos son administrados por la Dirección de Recursos y de Alianzas Estratégicas en estrecha colaboración con las direcciones regionales.