



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



Ecuador



El Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Reflexiones metodológicas y avances
2008-2009



La presente publicación ha sido elaborada a partir del documento de sistematización del Programa Marco ART/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en Ecuador, que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Fondo Global de Paz y Seguridad (GPSF) del Gobierno de Canadá, la Generalitat valenciana y el Gobierno vasco.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Ecuador, 2010

ISBN: 978-9978-9939-7-2

José Manuel Hermida

Representante Residente
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
y Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador

Claudio Providas

Representante Residente Adjunto
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador

Comité de redacción y editorial

Julio A. Portieles Fleites

Coordinador del Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Saya Sauliere

Consultora a cargo de la sistematización

María Elena Enríquez

Consultora Nacional del Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Matilde Fresa

Consultora Internacional del Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Edición, diseño y realización

Soluciones Gráficas Dávila & Gómez

Fotografías

Silvia Vallejo H., Archivos del Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET) y Proyecto «Red Productiva», de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Impresión

Imprenta Mariscal, Quito, Ecuador

Los contenidos de este libro son de libre reproducción, siempre y cuando se cite la fuente. Los criterios que se expresan en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de las Naciones Unidas o del PNUD.

Presentación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador

Si bien es cierto que los resultados del desarrollo territorial se evidencian en el campo, no lo es menos que su éxito comienza por el trazado de un plan adecuado, para reconocer las necesidades más acuciantes del lugar y así poder fijar, con los actores locales, los objetivos posibles de acuerdo a alternativas de acción conjunta. Solo cuando se parte de una planificación compartida, que involucre las capacidades de la ciudadanía para orientar las intervenciones evaluando sus efectos esperados, puede el desarrollo territorial rendir su provecho para alcanzar esa meta que nuestro pueblo se ha propuesto, en la Constitución de 2008, como horizonte de cambio: el buen vivir.

El propósito social de vivir una vida a plenitud, de respeto y solidaridad con todas las personas y con nuestro entorno natural, nos compromete a respaldar las iniciativas de planificación para el desarrollo territorial como contribuciones a este gran proyecto de cambio. De ahí la necesidad de articular estas iniciativas con el objetivo ulterior de superar las distancias entre «expertos» y «legos», y entre «beneficiarios» y «donantes», mediante un proceso de aprendizaje compartido a través de la planificación a nivel nacional, sin dejar de considerar también el nivel internacional.

Este libro recoge un primer momento del aprendizaje, con las reflexiones sobre el método para la implementación del Programa Marco ART/PNUD. Se trata, por tanto, del esbozo de un plan para comprender mejor los desafíos del desarrollo territorial en la búsqueda del buen vivir. Todo cambio profundo depende de un esfuerzo sostenido, y este esbozo intenta respaldar tal esfuerzo de manera metódica. Una lectura atenta y dispuesta para la práctica puede marcar la diferencia.

René Ramírez

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador

Presentación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Desde la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AECID) hemos valorado tanto la filosofía como el trabajo desarrollado por una iniciativa como la del Programa Marco ART/PNUD, y prueba de ello es nuestra continuada apuesta a este desde sus inicios en el Ecuador.

En un momento tan interesante, como el que está viviendo el país, considero que ART/PNUD puede ser, y de hecho, en cierta medida, ya lo está siendo, una herramienta importante de apoyo y acompañamiento, no solo a las políticas de desarrollo tanto a nivel nacional como territorial/local, sino también a los procesos de descentralización que se están dando en el país. Quizás, no se trata de una propuesta nueva o innovadora, pero sí de una iniciativa que presenta una manera diferente de hacer las cosas, una iniciativa coherente e integral con la que debemos estar más que satisfechos, ya que en poco tiempo ha conseguido grandes avances.

Espero que la publicación de esta sistematización y modelo de trabajo, que aquí nos está presentando el Programa Marco ART/PNUD, consiga atraer más apoyos de la cooperaciones bilaterales y descentralizadas de otros países y establecer alianzas estratégicas que permitan consolidar esta iniciativa en el país.

José Roberto Piqueras Bouillón

Coordinador General de la AECID en Ecuador

Prólogo

Es grato introducir un libro sobre los avances del Programa Marco Articulación de Redes Territoriales (ART) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador. Esta publicación sintetiza los primeros dieciocho meses de experiencias del Programa, haciendo énfasis en lo metodológico y estratégico de su acción.

Para el Sistema de las Naciones Unidas, y en particular para el PNUD, es esencial alinear sus acciones con las prioridades nacionales, los compromisos internacionales asumidos por el país, los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir y los objetivos del régimen de desarrollo establecidos en la Constitución del Ecuador, poniendo de esta manera en práctica los principios contenidos en la Declaración de París, y así contribuir a lograr una mayor eficacia de la cooperación internacional.

Desde finales del 2007, el PNUD Ecuador comenzó la implementación del Programa ART, un marco para fortalecer la articulación entre las dimensiones territorial y nacional de los procesos de desarrollo y la acción complementaria de la cooperación internacional. Los principales aportes han estado vinculados al sistema nacional de planificación en lo que concierne a la inclusión de la estrategia territorial en el Plan Nacional del Buen Vivir, al fortalecimiento de capacidades y el ordenamiento territorial. En el ámbito territorial, este Programa ha aportado en la creación de espacios y mecanismos de concertación y articulación entre los diferentes niveles y actores, para la gestión del territorio y la cooperación, por medio de los Grupos de Trabajo provinciales. También en la puesta en marcha de instrumentos para la gestión de la cooperación a partir de prioridades consensuadas participativas en el ámbito de la planificación territorial y nacional.

El reconocimiento de la utilidad de este marco programático y operativo, de alineación con las estrategias y políticas nacionales, ha implicado la ampliación de la acción del Programa, de cuatro provincias en el 2008, a siete provincias en el 2009. Desde esta perspectiva, el Programa Marco ART/PNUD, que ha contado desde su inicio con el valioso aporte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el

Desarrollo (AECID), apoya al Gobierno nacional y los Gobiernos locales en la implementación de sus políticas de descentralización y de desarrollo humano.

El PNUD considera al Programa ART como un instrumento que facilita la coordinación complementaria en el terreno de programas que cuentan con su apoyo en Ecuador, para la articulación de distintas instancias en la implementación de estrategias y políticas nacionales en los territorios, así como en la movilización de nuevos actores y alianzas para el cumplimiento del compromiso compartido de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

Cabe destacar la alianza entre el Programa ART/PNUD y el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte, del Sistema de las Naciones Unidas, donde ART/PNUD sirve como mecanismo a nivel territorial para la generación de espacios de diálogo en la región fronteriza norte, así como en el fortalecimiento de la institucionalidad y las capacidades locales. La aplicación de la metodología de ART en esta zona incorpora el enfoque de prevención de conflictos, y ha propiciado un marco articulado territorial-nacional para la acción complementaria de la cooperación internacional.

Una modalidad de cooperación prioritaria para el Estado ecuatoriano y para el PNUD es la Cooperación Sur-Sur, la cual puede abrir nuevas posibilidades y contribuir a mejorar la transferencia de tecnologías, conocimientos e innovaciones. En este ámbito, el Programa ART/PNUD pone a disposición del país un marco que apoya la formulación, sistematización y difusión para la transferencia de experiencias exitosas de desarrollo local a partir de innovaciones y tecnologías que ya han sido desarrolladas desde los países del sur.

La AECID ha apoyado de manera significativa a la Iniciativa ART y a su Programa en Ecuador, precisamente por tratarse de un instrumento que el PNUD ha puesto a disposición a los socios interesados en articular y alinear su acción con los procesos de desarrollo de los países, asumiendo la complejidad intrínseca del desarrollo y de la diversidad de la cooperación internacional, valorizando el importante aporte de la modalidad de cooperación descentralizada. El PNUD Ecuador agradece este compromiso y participación tanto de la AECID, como del Gobierno vasco y la Generalitat valenciana, y de otros actores descentralizados que han sumado y complementado sus esfuerzos en este marco.

En los avances y reflexiones que aquí se presentan, los protagonistas han sido las instituciones nacionales y locales ecuatorianas: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que desde la misma etapa de formulación del Programa ART/PNUD ha tenido un liderazgo y rol decisivo en la orientación estratégica de este, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales (CONAJUPARE); todos miembros del Comité Nacional de Coordinación y, por tanto, participantes clave y activos en las decisiones y acciones del Programa. A esto se le deben sumar los Gobiernos autónomos descentralizados de los territorios donde opera ART/PNUD, y múltiples actores de la sociedad civil, el sector privado y las universidades que participan cada uno en el marco de sus competencias, capacidades y experiencias. Son los actores ecuatorianos los dueños de este trabajo y de sus resultados.

Esperamos que esta publicación sirva para compartir con todos los actuales y potenciales socios las reflexiones y aprendizajes alcanzados.

José Manuel Hermida

Representante Residente del PNUD

y Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador

Índice de contenidos

Nota introductoria 1

**CAPÍTULO 1: La Iniciativa ART Internacional
y el Programa Marco ART/PNUD Ecuador 5**

La Iniciativa ART Internacional 6

 Presentación general..... 6

 Un nuevo multilateralismo en práctica..... 8

 Los ODM como plataforma política
 promovida por las Naciones Unidas..... 9

 Contribuir a la Reforma de las Naciones Unidas..... 10

 Aportar a la Declaración de París 11

Antecedentes, contexto y reseña
del Programa Marco ART/PNUD Ecuador 13

 Formalización del interés del Gobierno ecuatoriano..... 13

 Reseña del «Documento de proyecto» 14

Algunos elementos del contexto ecuatoriano 17

 De la modernización y liberalización económica
 a la planificación central 18

 El Gobierno central, SENPLADES
 y la planificación del desarrollo 19

 La descentralización y el ordenamiento territorial 20

CAPÍTULO 2: Elementos de la metodología de ART..... 23

Principios metodológicos y enfoques
del Programa Marco ART/PNUD Ecuador 24

Estrategias de intervención..... 27

CAPÍTULO 3: Metodología de ART en el nivel territorial 39

Arranque del Programa en el territorio	41
Contactos con actores políticos y técnicos. Sensibilización y mapeo	41
Constitución del GTP	44
Identificación de los cantones de intervención	45
Consolidación del GTP en el territorio	47
Ampliación del GTP	47
Constitución de los GTC	47
Identificación de los proyectos de impacto	47
Implementación de los proyectos de impacto	53
Ciclo de Programación/Planificación Local	55
Articulación de la planificación	55
Priorización participativa de ejes y de ideas-proyecto	57
Validación técnica y política de las prioridades seleccionadas.....	58
Presentación del documento de prioridades.....	58
Dinamización del desarrollo local a través de alianzas y <i>partenariados</i>	60
Difusión del documento de prioridades	60
Organización de misiones de la cooperación internacional	60
Implementación de las prioridades identificadas, alianzas y proyectos	63
Institucionalización y sostenibilidad del GTP y del proceso territorial.....	63
Institucionalización del GTP y del Ciclo de Programación Local	63

CAPÍTULO 4: Articulación dentro del PNUD y el Sistema de las Naciones Unidas 67

Una forma coordinada y conjunta de trabajar dentro de las áreas del PNUD	68
Articulación interagencial	71
Articulación y coordinación con agencias del Sistema de las Naciones Unidas	76

CAPÍTULO 5: Avances, aprendizajes y desafíos 81

Aportes y avances del Programa Marco ART/PNUD.....	82
Resumen de las principales actividades ejecutadas.....	82
Aportes sustantivos y estratégicos del Programa Marco ART/PNUD al Ecuador.....	84
Planificación y ordenamiento territorial	84
Gestión y alineación/apropiación de la cooperación internacional	85
Respondiendo a la demanda de fortalecimiento de capacidades	86
Aportes al desarrollo económico territorial.....	87
Algunos avances del Programa Marco ART/PNUD a nivel territorial	88
Lecciones aprendidas en la ejecución	89
Lecciones aprendidas y recomendaciones.....	89

Nota introductoria

El Programa Marco Articulación de Redes Territoriales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ART/PNUD) Ecuador comenzó su implementación a finales del 2007, a partir del interés del Gobierno ecuatoriano y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El objetivo principal de este Programa es poner a disposición del país y de los diferentes cooperantes interesados un marco de referencia programático y de gestión capaz de fortalecer la articulación entre las dimensiones: territorial, nacional e internacional de los procesos de desarrollo; y la acción complementaria de la cooperación internacional a favor del desarrollo humano para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

A este marco programático y operacional se han sumado ya otros actores e iniciativas de cooperación: el Gobierno vasco, la Generalitat valenciana, el Fondo Global de Paz y Seguridad (GPSF) del Gobierno de Canadá, el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN), por solo mencionar algunos.

Dos años de trabajo es poco tiempo para pretender exhibir resultados importantes; pero es un lapso suficiente para sistematizar el proceso en curso y obtener aprendizajes para el desarrollo de una nueva etapa del Programa.

La presente publicación parte de una sistematización realizada al Programa Marco Multidonante ART/PNUD Ecuador, de sus dieciocho primeros meses de ejecución (de enero del 2008 a julio del 2009), que tenía como propósito fundamental recopilar la información del Programa y facilitar la reflexión y el aprendizaje sobre la metodología, estrategias, aportes, dificultades y buenas prácticas, y fortalecer con ello la memoria institucional, la comunicación y la gestión de conocimientos.

La sistematización permitió examinar los procesos territoriales e iniciativas nacionales e internacionales; la estructura operativa del Programa, su composición

y funcionamiento; la metodología de ART y su aplicación territorial; la articulación de este dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU); así como sus aportes y lecciones aprendidas. Se realizaron numerosas entrevistas a actores territoriales y nacionales vinculados al Programa y al equipo de trabajo; se visitaron las provincias para testimoniar las iniciativas en marcha; y la vasta producción documental fue revisada.

Los resultados de la sistematización —y sus productos— constituyen ahora, pues, el punto de partida o pretexto para este libro, que no intenta, sino —a partir del análisis de la implementación del Programa en el Ecuador—, aportar insumos para la reflexión nacional e internacional sobre su metodología, componentes, niveles de intervención, principios y estrategias, su secuencia territorial (ilustrándola con ejemplos y testimonios).

En el primer capítulo se delinea el contexto internacional y nacional del Programa. El surgimiento de la Iniciativa ART Internacional en un escenario caracterizado por nuevos acuerdos de la agenda mundial y por la emergencia de nuevos actores de la cooperación internacional. También se esboza la implementación del Programa en Ecuador: un país que atraviesa un período de cambio y reconfiguración constitucional y de una reforma democrática del Estado, que ha propiciado oportunidades y retos en su ejecución; y se recapitula, de manera sucinta, la propuesta del Programa Marco ART/PNUD.

En el segundo capítulo se sintetizan los componentes de la metodología de ART: sus enfoques, estrategias, ejes y principios. En tanto, el tercero destaca la secuencia de la metodología de ART a nivel territorial: las fases y pasos desplegados en las provincias o áreas de intervención en Ecuador, y se resaltan los principales aprendizajes. Cada componente es ilustrada con ejemplos territoriales, casos nacionales y/o testimonios de socios y actores.

En el cuarto capítulo se muestra cómo el Programa Marco ART/PNUD Ecuador aporta a la Reforma de las Naciones Unidas, con la implementación de acciones y acuerdos a nivel nacional y territorial. Se visualizan el trabajo y las iniciativas articuladas dentro del PNUD, en el ámbito estratégico, programático, metodológico y operativo. Además, se analiza la estrecha coordinación realizada con dos programas de las Naciones Unidas: el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (a partir de la cual la acción de ART en esta zona del país se ha denominado ART/PDP) y el Programa Conjunto Juventud,

Empleo y Migración (del Fondo PNUD-España para el Logro de los ODM). Luego se presentan algunas de las articulaciones y complementariedades en curso con diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

Finaliza el texto con la exposición, en el quinto capítulo, de una síntesis de las principales actividades ejecutadas en este primer año y medio de implementación, de los aportes y dificultades, las lecciones aprendidas; y se refieren aquellas intervenciones en vía de volverse buenas prácticas. Su discurso es una reflexión general que retroalimenta la metodología analizada.

El Programa ART/PNUD Ecuador se halla actualmente en pleno proceso de implementación y en fase de crecimiento de su intervención territorial. En tal sentido, la sistematización —y, por ende, la publicación— deben ser consideradas como un ejercicio de análisis de un proceso en marcha; pero que intentan, eso sí, dejar constancia de los componentes y las características de la metodología de ART, que es una metodología viva y práctica.

Sirva este libro para expresar la voluntad del Programa Marco Multidonante ART/PNUD Ecuador de compartir con sus socios territoriales, nacionales e internacionales, con otros programas en los países donde opera la Iniciativa ART Internacional, y dentro del PNUD y el Sistema de las Naciones Unidas, sus reflexiones y aprendizajes.



La Iniciativa ART Internacional y el Programa Marco ART/PNUD Ecuador

1

La iniciativa
ART Internacional

Antecedentes, contexto
y reseña del Programa Marco
ART/PNUD Ecuador

Algunos elementos
del contexto ecuatoriano

La Iniciativa ART Internacional¹

Presentación general

La Iniciativa ART Internacional nace en un nuevo escenario de la cooperación. En noviembre del 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), firmaron un acuerdo para la presentación de la Iniciativa de Cooperación Internacional ART: Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano.

Partiendo de los aprendizajes de los programas marco multilaterales de desarrollo humano realizados desde 1989,² y con un carácter multiagencial, la Iniciativa ART tiene desde entonces como objetivo promover un enfoque territorial del desarrollo humano para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

La Plataforma para las Alianzas Innovadoras (Hub for Innovative Partnerships), con sede en la oficina del PNUD en Ginebra, asume la coordinación internacional de las actividades de la Iniciativa ART, y brinda asistencia a las oficinas del PNUD en los países para la implementación de los programas marco.

¹ Tomado de: *La Iniciativa ART Internacional* (folleto), Hub for Innovative Partnerships, PNUD/Ginebra, 2007. En http://www.art-initiative.org/index.php?p=mod_toolkit.

² Entre otros: Programa para los Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE), Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), Small Enterprise and Human Development (SEHD), Programme of Activities in Support of the Albanian and Refugee Population (PASARP), City to City, Anti Poverty Partnerships Initiative (APPI) y Universitas.

La Iniciativa ART Internacional apoya a los Gobiernos nacionales y locales en la implementación de sus políticas de descentralización y de desarrollo territorial. Para lograrlo, promueve la puesta en marcha, en los países que lo solicitan, de un marco de programación, operativo y administrativo —los programas marco multidonantes ART—, que facilita la articulación entre los diversos actores de la cooperación internacional interesados en apoyar los procesos de desarrollo humano en curso en los países. Este marco de referencia para las aportaciones de todos los actores locales, nacionales e internacionales de la cooperación tiene el propósito de contribuir a reducir la dispersión de recursos y la falta de impacto que caracteriza a la cooperación cuando está fragmentada en numerosos proyectos aislados, sectoriales y no coordinados.

Los socios, *partners* y organizaciones asociadas a los programas son los Gobiernos nacionales, las agencias de las Naciones Unidas, las colectividades regionales y locales y sus asociaciones, la sociedad civil, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

La Iniciativa ART Internacional opera con un enfoque intersectorial e integral en los campos de acción —complementarios entre sí— de:

- Gobernabilidad;
- medioambiente;
- desarrollo económico local; y
- cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales.

ART dispone de redes especializadas que prestan servicios a los programas y actores locales; y sus antenas en Italia y España permiten establecer alianzas entre actores de la cooperación descentralizada y actores locales de los países en donde operan los programas marco.

La Iniciativa ART es apoyada por los Gobiernos de España, Italia, Bélgica, Canadá, Mónaco, Grecia, Suecia, Suiza, entre otros, que contribuyen al desarrollo de diferentes programas ART implementados en más de quince países.³

³ A inicios del 2010, en África: Mozambique y Senegal; en el Mediterráneo: el Líbano y Marruecos; en Asia: Indonesia y Sri Lanka; en los Balcanes: Albania y Serbia; y en América Latina: Bolivia, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Uruguay, y el Programa Mujer y Desarrollo Económico Local (MyDEL) en Guatemala, Honduras, Nicaragua, y El Salvador.

Un nuevo multilateralismo en práctica

Nuevo paradigma

La Iniciativa ART Internacional promueve un nuevo multilateralismo, en el cual el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) trabaja con los Gobiernos favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales del sur y del norte.

Al haber sido entendida la Plataforma ODM como una estrategia de los países para reducir el desequilibrio, que —por su vigencia en los ámbitos social, económico y ambiental— amenaza la paz y la convivencia de los pueblos, tuvo lugar un cambio de enfoque de la cooperación. La clásica relación entre *donantes* y *beneficiarios* se transforma en una relación de *socios* y *colegas*, motivada por el interés común de enfrentar (de conjunto) los desafíos del siglo XXI y lograr el cumplimiento de los ODM.

Si en la primera figura (donantes y beneficiarios) el instrumento principal era la implementación de proyectos, este cambio de paradigma desafía la creación de nuevos instrumentos que permitan a las ciudadanas y los ciudadanos de las comunidades del norte y del sur intervenir con una lógica de alianzas. El trabajo en redes parece ser una forma organizativa y operativa que resulta estratégica para lograr la concreción del interés común.

Nuevo rol de los actores

La llegada de «nuevos» actores de la cooperación internacional al escenario mundial, como las comunidades regionales y locales, la sociedad civil, las universidades y el sector privado (con sus múltiples recursos técnicos, de gestión, financieros...), representan una oportunidad —aún no suficientemente valorada— para apoyar los procesos de desarrollo de los países.

En esta nueva visión, los actores de cooperación descentralizada no son solamente valorados como donantes por sus aportes financieros, sino por sus conocimientos y experiencias, oportunidades de intercambio de soluciones técnicas y tecnológicas, innovaciones y capacidad de gestión, con relación a los desafíos comunes que los unen.

Las alianzas o *partenariados* presentan un valor estratégico: crean un contexto pragmático, transparente y participativo, de confianza, entre actores

mundiales, que posibilita intercambios solidarios, científicos, culturales, profesionales, formativos, económicos y comerciales; además, alimentan una visión abierta e internacionalizada del desarrollo. Los proyectos de cooperación descentralizada se tornan potenciales laboratorios para la innovación en los diferentes campos de acción del desarrollo humano.

Articulación y complementariedad

La incorporación de un mayor número de actores complejiza el escenario de la cooperación, si se le compara con el pasado, cuando, de forma predominante, estaban presentes solamente la cooperación bilateral, la multilateral y las organizaciones no gubernamentales (ONG). A su vez, incrementa el riesgo de dispersión y duplicación, así como de acciones sin impactos.

En este escenario, desarrollar mecanismos que permitan la articulación y complementariedad representa un reto al cual la Iniciativa ART responde. Los programas marco ART ofrecen un ámbito de referencia legal, programático, operacional y administrativo, basado en las planificaciones locales y nacionales, que posibilitan la articulación y complementariedad de los actores de la cooperación internacional. En el 2008 se contabiliza que más de seiscientos actores de la cooperación han implementado acciones y proyectos a través de estos programas marco.⁴

Los ODM como plataforma política promovida por las Naciones Unidas

Los programas marco ART se fundamentan en el principio de que el desarrollo local es el medio más eficaz para alcanzar los ODM, así como para luchar contra las manifestaciones y las causas de la pobreza y la exclusión.

La Cumbre Mundial 2005, celebrada en Nueva York, representó una oportunidad única para que los más importantes líderes allí reunidos logaran un acuerdo y se comprometieran para que la Organización de las Naciones

⁴ Ver «Informe de actividades ART Internacional 2008», Hub for Innovative Partnerships, PNUD/Ginebra, 2008, en http://www.art-initiative.org/index.php?lang=3&p=mod_about_art.

Unidas (ONU) apoyara en la solución a los desafíos del siglo XXI. Los ODM constituyen una respuesta a esos retos, en el ámbito del desarrollo, promoviendo la reducción de la pobreza, la educación, la salud materna, la equidad de género; y apuntan a combatir la mortalidad infantil, el VIH/SIDA y otras enfermedades.

Con metas fijadas para el 2015, los ODM constituyen un conjunto de objetivos acordados, que se pueden cumplir si existe un trabajo colectivo de los actores a nivel mundial. El PNUD trabaja para la creación de alianzas con el fin de apoyar estos objetivos a nivel global, regional y nacional. A tal fin, monitorea sus avances y apoya a los países para el establecimiento de las políticas, instituciones y programas que favorezcan su alcance. Los ODM son una plataforma política promovida por las Naciones Unidas —y adoptada por todos los países del mundo— para reducir la brecha entre riqueza y pobreza y promover el desarrollo humano.

Contribuir a la Reforma de las Naciones Unidas

En la misma Cumbre Mundial 2005 se dio además un nuevo impulso a las acciones de reforma de las Naciones Unidas con el fin de enfrentar estos desafíos. Se pronunció, entonces, la voluntad de poner a disposición todas las capacidades y competencias operativas en todos los niveles (nacional, regional e internacional), y para todos los actores del desarrollo. Se hizo un llamado para que las diferentes agencias trabajaran de forma articulada, coordinada, coherente y como una unidad, mediante la firme colaboración en la aplicación de una sola estrategia, superando la fragmentación del sistema y de las agendas. Su lema es *Delivering as one*.

La Iniciativa ART se enmarca y contribuye a la Reforma de las Naciones Unidas, a través de la activa participación de agencias como el PNUD, la OIT, UNIFEM, la UNESCO, UNITAR, ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), la UNOPS, la OMS, el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), entre otras. Además, los programas ART representan un marco apropiado para apoyar los mecanismos e instrumentos de esta Reforma a nivel territorial, mediante el logro de alianzas y articulaciones concretas entre agencias de las Naciones Unidas.

Aportar a la Declaración de París

En el 2005, representantes de gobiernos centrales, instituciones de la cooperación internacional —bilateral y multilateral—, países del sur, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, y actores del sector privado, aprobaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.⁵ En este documento, donantes y socios se comprometieron no solo a continuar y aumentar los esfuerzos, sino a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto sobre el desarrollo.

Los principios centrales que se acordaron en la Declaración de París son:

- **Apropiación:** los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, y coordinan acciones de desarrollo.
- **Alineación:** los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- **Armonización:** las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- **Gestión de la ayuda basada en los resultados:** se busca administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.
- **Responsabilidad mutua de los resultados obtenidos:** los donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

La Iniciativa ART Internacional contribuye a superar la fragmentación de las acciones. Los programas marco ART proponen a todos aquellos actores de la cooperación, convencidos de la eficacia de un *enfoque territorial* para la consecución de los ODM, su articulación y complementariedad con los procesos nacionales y territoriales en curso en los países, con lo que se logra resultados en términos de alineación, armonización y apropiación: principios centrales de la Declaración de París.

⁵ En <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

Tres principios centrales de la Declaración de París y algunos aportes de los programas marco ART/PNUD

Apropiación Los programas marco vienen determinados por la demanda y solicitud de los países socios, y no por la oferta de los donantes. El Comité Nacional de Coordinación (CNC) es la estructura operativa de conducción y decisión del Programa, en donde participan instituciones nacionales representativas. Los programas marco ART refuerzan las capacidades de los actores locales en la planificación y gestión del desarrollo territorial hacia un proceso integral y participativo, abierto a las oportunidades internacionales, con el fin de que lideren los procesos de desarrollo a nivel local, regional y nacional. Además, promueven la creación o fortalecen estructuras, organismos, espacios e instrumentos que permiten a los Gobiernos locales, regionales y nacionales liderar los procesos de alineación y armonización de la ayuda, a partir del Ciclo de Programación Local y los Grupos de Trabajo territoriales.

Alineación Los espacios pluriactorales de los programas ART permiten que los socios locales y nacionales definan las prioridades nacionales, para que los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo. El CNC es un espacio multiactoral que propicia su alineación a las políticas nacionales. La adopción del Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo (HACT) a las contrapartes nacionales favorece la alineación y la apropiación.

Armonización La Iniciativa ART Internacional promueve la colaboración de múltiples donantes comprometidos en trabajar conjuntamente en un marco multilateral, adoptando líneas directrices, estrategias de ayuda, programación, implementación y evaluación conjuntas. Además, los donantes y actores de cooperación en general utilizan los mismos espacios e instrumentos en el terreno.

Fuente: «Informe de actividades ART Internacional 2008», ed. cit.; y «Herramienta para la medición del valor añadido de la complementariedad de actores en el terreno» (documento de trabajo), *Ibidem*.

Antecedentes, contexto y reseña del Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Formalización del interés del Gobierno ecuatoriano

Al participar en varios eventos promovidos por la Iniciativa ART Internacional, el Gobierno ecuatoriano se motivó a formular una solicitud de interés, conjuntamente con el PNUD Ecuador, a la oficina del PNUD en Ginebra. Respondiendo a este interés, ART Internacional organizó varias misiones, durante las cuales sus representantes se encontraron con diversos actores —tanto nacionales como locales (de la provincia del Azuay)— con el fin de presentarles la Iniciativa ART, confirmar el interés y la capacidad nacional para iniciar un programa marco, y conocer las orientaciones del nuevo Gobierno en materia de descentralización y desarrollo territorial. Como resultado de esas misiones, en marzo del 2007 se firmó el Acta de Compromiso entre el Gobierno de la República del Ecuador, el Gobierno de España y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la puesta en marcha en Ecuador del Programa Marco ART/PNUD.

En mayo-junio del mismo año, otra misión de ART Internacional llegaba al país con el propósito de apoyar en la formulación de la propuesta. Luego de una ronda de socialización e intercambios sobre la metodología de ART con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el ACNUR, UNIFEM, el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN), el PNUD Ecuador y la misión de ART Internacional, examinaron cómo adaptarla (la metodología) al contexto y necesidades nacionales.

En este marco, el equipo de formulación se reunió con las instituciones nacionales e internacionales, ya mencionadas, y visitó la provincia del Azuay para conocer las dinámicas territoriales y

Rescataría tres componentes de la metodología de ART: la primera —como cooperación— respetaron las prioridades de las instituciones y se sumaron a los procesos en marcha que teníamos; la segunda es que aportó temas estratégicos; la tercera es que facilitaron la relación entre las instituciones y los actores políticos por ser neutrales, facilitaron las reuniones y las concertaciones que por motivos políticos a veces se dificultan.

María Falconí
Directora de Planificación del Gobierno Provincial del Azuay (2005-2009).

los procesos en marcha, a los cuales el Programa ART/PNUD Ecuador podría apoyar. Después de varios análisis colectivos, las instituciones participantes en esta fase de formulación decidieron optar por un programa marco con un objetivo amplio⁶ y atender, por intermedio de este, la necesidad de articular la planificación y gestión locales con la nacional. La participación de SENPLADES, como referente nacional, y rectora nacional de la planificación, facilitó la definición de una propuesta integral e intersectorial, con centralidad en la planificación.

Reseña del «Documento de proyecto»

En el «Documento de proyecto. Programa Marco ART/PNUD Ecuador»⁷ se propone como objetivo general: «... poner a disposición del país y de los diferentes cooperantes interesados, un marco de referencia programático y de gestión capaz de fortalecer la articulación entre los diferentes niveles determinantes en los procesos de desarrollo: territorial, nacional e internacional; así como una mayor complementariedad de los actores de la cooperación internacional en apoyo a las estrategias nacionales de descentralización y a la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio en Ecuador».

Para este fin, contempla objetivos específicos por los diferentes niveles de acción:

Nivel territorial

- Favorecer la articulación territorial-nacional en la planificación y en los procesos de desarrollo e inversión, así como la participación de la cooperación internacional en ellos.
- Fortalecer las capacidades de gestión territorial y la participación de las comunidades, tanto en la identificación de las prioridades como en la ejecución de las acciones de cambio en sus territorios.

- Apoyar y complementar el desarrollo de la capacidad de respuesta de los servicios locales ante las necesidades de la población.
- Fomentar y capacitar las instancias de concertación y gestión territorial de la cooperación: Grupos de Trabajo.
- Ofrecer un marco de referencia para los diferentes proyectos o programas de cooperación internacional que operan en un mismo territorio.
- Complementar y fortalecer la territorialización de los ODM.

Nivel nacional

- Favorecer el compromiso de los actores territoriales y de la cooperación internacional de apoyar el Plan Nacional de Desarrollo Humano con enfoque territorial.
- Apoyar el fortalecimiento de la planificación nacional y su relación con los procesos territoriales.
- Fomentar el intercambio de buenas prácticas territoriales entre las áreas geográficas donde opera el Programa y los demás territorios del país.

Nivel internacional

- Apoyar la implementación del Objetivo 8 (de los ODM) por medio del fortalecimiento de una amplia alianza entre actores y redes internacionales, nacionales y territoriales en el norte y el sur.
- Activar las redes de socios de la cooperación descentralizada interesados en articular su acción con otros actores de la cooperación en el marco del Programa ART/PNUD Ecuador acorde a los planes territoriales, al Plan Nacional de Desarrollo y a las prioridades del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- Promover la proyección del país a nivel regional e internacional, y fomentar un intercambio sistemático de buenas prácticas y experiencias entre actores locales del norte y del sur.
- Promover la Cooperación Sur-Sur con relación al común empeño de aplicación de los ODM.

En concordancia con las necesidades nacionales, se priorizaron las siguientes líneas de acción del Programa Marco ART/PNUD:

- Gobernanza y fortalecimiento institucional.
- Desarrollo económico local.
- Apoyo a las políticas públicas y cumplimiento de los ODM.

⁶ Uno de los puntos críticos fue la definición del objetivo principal. Si algunos países deciden enmarcar la acción en una o unas líneas de acción específicas, en Ecuador se decidió elegir un objetivo amplio para usar todas las potencialidades de la metodología de ART.

⁷ En www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/Prodoc%20ART%20Ecuador%20corto.pdf.

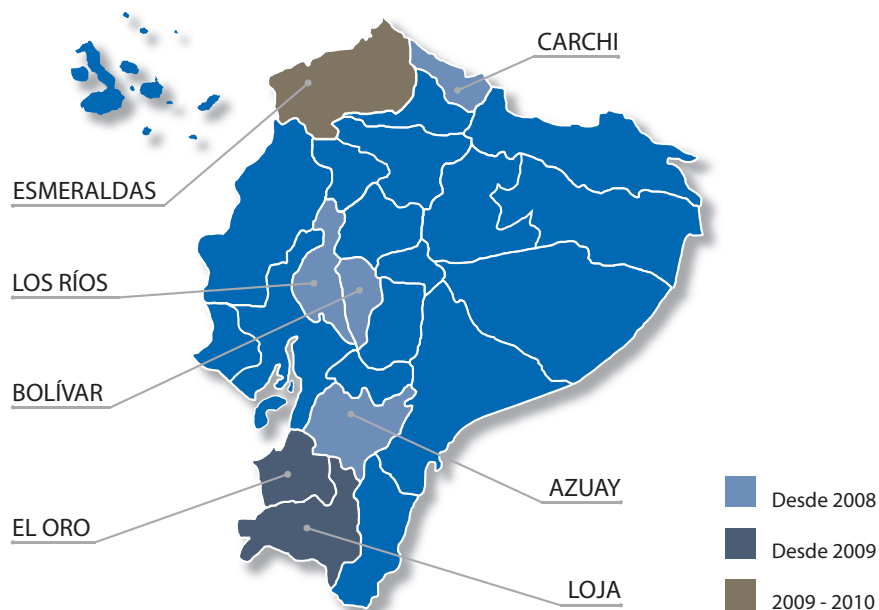
- Cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales.
- Migración y refugio.

También fueron definidos ejes transversales a los proyectos y procesos:

- Enfoque de género.
- Desarrollo sostenible.
- Interculturalidad.
- Derechos humanos.

En esta fase de formulación, a partir de criterios definidos con SENPLADES, AECID, AME, CONCOPE, y el PNUD (descritos en el «Documento de proyecto...»), se identificaron cuatro provincias para arrancar en una primera fase de implementación: Carchi, Bolívar, Los Ríos y Azuay. En el 2009, tomando en cuenta los resultados del Programa y las prioridades nacionales, así como el interés territorial, se aprobó la ampliación de este a otras dos provincias: El Oro y Loja; y a finales del propio 2009 se acordó la extensión a Esmeraldas, en la Frontera Norte; aunque la implementación no comenzaría hasta el 2010.

Gráfico 1: Áreas de intervención del Programa Marco ART/PNUD Ecuador 2008-2010



El Documento aborda y define, además, los elementos esenciales del *cómo trabajar* adaptados a la realidad y prioridades ecuatorianas: el método, los ejes metodológicos, los niveles de acción, las estructuras operativas a nivel territorial y nacional (Grupos de Trabajo y Comité Nacional de Coordinación, respectivamente) y los acuerdos y modalidades de implementación.

Gráfico 2: Esquema operativo del Programa Marco ART/PNUD Ecuador



Algunos elementos del contexto ecuatoriano

El Programa Marco ART/PNUD Ecuador se formuló en el 2007, cuando se iniciaba un importante período de cambio constitucional, legal, institucional, (que reafirma el rol planificador del Estado) y de reforma democrática que convertiría al Ecuador en un escenario estratégico para la implementación

del Programa, al abrir oportunidades y posibilidades de acompañar estas reformas y cambios no solo a nivel nacional, sino también a nivel territorial.

De la modernización y liberalización económica a la planificación central

En el Ecuador han existido diferentes períodos de centralización y de descentralización. Si bien en la década de los ochenta se inicia una etapa de ajuste económico y disminución del rol del Estado como conductor del desarrollo, es a partir de los años noventa cuando el país enfrenta un progresivo proceso de fragmentación institucional, resultado de la profundización de las reformas neoliberales, la ausencia de políticas públicas coherentes y sostenibles, la intensificación en la concentración de recursos y espacios de poder en las dos ciudades más grandes del país y el consiguiente debilitamiento de la rectoría del Estado central.

En este escenario, los débiles intentos de descentralización frustraron a los actores locales y generaron una serie de procesos centrípetos a nivel regional, con demandas de autonomía, reclamo de atribuciones para las ciudades metropolitanas y reconocimiento a los Gobiernos indígenas. El principal desenlace de la fragmentación de la institucionalidad pública, y del consiguiente debilitamiento del rol de planificación y control por parte del Estado central, es la severa crisis política y económica de fines de los años noventa.⁸

La elección de un nuevo Gobierno en noviembre del 2006, y su posicionamiento al comienzo del siguiente año, marcaron una etapa de importantes reformas e intensos cambios políticos, con miras a rescatar la institucionalidad pública y devolverle al Estado su capacidad de planificación, rectoría y control, así como otorgarle a la constitución un marco normativo e institucional que potencie y viabilice la participación ciudadana.

Recién electo, el presidente Rafael Correa llamó a una consulta popular al pueblo ecuatoriano para la realización de una Asamblea Nacional Constituyente,

⁸ Santiago Ortiz: «La nueva Constitución y la organización territorial», en Varios autores: *Análisis. Nueva Constitución*, Revista *La Tendencia*, ILDIS/Fundación Friedrich Ebert, Quito, 2008.

y propuso la redacción de una nueva Constitución. Durante un año, las asambleístas y los asambleístas —acompañados por una ciudadanía activa con estrategias de incidencia— escribieron una nueva Carta Magna, la cual fue ampliamente aprobada mediante referéndum en septiembre del 2008.

De manera resumida, en la nueva Carta Magna se enuncian los siguientes objetivos del régimen de desarrollo, que deben garantizar la realización del *buen vivir*:⁹

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población.
2. Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible.
3. Fomentar la participación y el control social.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo.
7. Proteger y promover la diversidad cultural, recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

El Gobierno central, SENPLADES y la planificación del desarrollo

A finales de los años ochenta e inicios de los noventa, el enfoque predominante era el que consideraba la descentralización como componente de un programa de reforma estatal basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad del Estado, en la desburocratización, y en el aperturismo económico y comercial.¹⁰ La agenda de reformas

⁹ En *Constitución de la República del Ecuador*, 2008, artículo 276.

¹⁰ CONCOPE: *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*, Serie Territorios 22/no. 1, CONCOPE, Quito, 2005. Consultoría realizada por el Dr. Augusto Barre-ra con el auspicio del PNUD Ecuador.

buscó disminuir profundamente la acción y las capacidades estatales y eliminar su intervención en el modo de regulación social, ya fuera mediante políticas de privatización, desregulación o liberalización. Esta lógica de acción se tradujo en la desaparición de las facultades de las entidades rectoras de la planificación nacional.¹¹ Han quedado evidenciadas sus profundas limitaciones y la necesidad del rol estatal en la planificación del desarrollo.

Ahora, la función central del Estado en la planificación nacional es recuperada por el actual Gobierno, a través del rol protagónico de SENPLADES.¹² Justamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 surgió por iniciativa política y, como lo estipula la Constitución, en su artículo 280:

[...] es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Nueva hoja de ruta para el desarrollo del país, su rectoría implica un cambio en el modo en que el Estado recupera sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución; y profundiza los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana.

La descentralización y el ordenamiento territorial

La actual Constitución del Ecuador propone cambios en el ámbito del ordenamiento territorial (la creación de regiones y de distritos metropolitanos,

por ejemplo) y de la descentralización y desconcentración de la gestión pública. Define, además, una nueva matriz de competencias que especifique con claridad las funciones de cada nivel de gobierno, así como la articulación transversal del Sistema Nacional de Planificación a la participación ciudadana por medio de Consejos de Planificación, con amplia representación de sectores sociales.

Este contexto de recuperación e innovación del rol del Estado para la promoción del desarrollo brinda al Programa Marco ART/PNUD Ecuador oportunidades de aportar al país conocimientos y experiencias en desarrollo territorial, descentralización y, en sentido general, en desarrollo humano.

Sabemos que para superar los obstáculos estructurales que limitan el desarrollo humano es necesario un esfuerzo conjunto de todos los actores locales, nacionales e internacionales. Por ello, consideramos que el Programa ART debe facilitar a Gobierno nacional, países donantes, agencias de las Naciones Unidas, Gobiernos regionales y locales, organismos de cooperación descentralizada, asociaciones, universidades, organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales, operar en forma coordinada y complementaria, para cumplir los objetivos de desarrollo nacionales y territoriales.

Jorge Orbe
Asesor de Relaciones Internacionales
de la Secretaría Nacional de Planificación
y Desarrollo (SENPLADES) (2008).

¹¹ Si bien la instancia encargada de la planificación se mantuvo nominalmente dentro de la estructura estatal, su papel fue profundamente reducido y limitadas sus decisiones. Al pasar de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) al Consejo de Nacional de Desarrollo (CONADE), luego a la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y a la actual SENPLADES, la planificación nacional vivió un permanente proceso de mutación y debilitamiento.

¹² La Constitución señala que el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los Gobiernos autónomos descentralizados y de las organizaciones sociales que determine la Ley.



Elementos de la metodología de ART

2

Principios metodológicos
y enfoques del Programa Marco
ART/PNUD Ecuador

Estrategias de intervención

En este capítulo se intenta resaltar —a partir de un análisis de la documentación producida por el Programa Marco ART/PNUD Ecuador y su experiencia práctica— los principios metodológicos, enfoques y ejes, así como estrategias comunes, que, en conjunto, hacen efectiva la metodología de ART. Más allá de pretender ser una descripción exhaustiva, se presenta como un primer ejercicio de sistematización metodológica, ilustrada con ejemplos y casos del Programa.

Principios metodológicos y enfoques del Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Este primer ejercicio de sistematización de la aplicación práctica de la metodología de ART en Ecuador no pretende agotar la reflexión de esta metodología de trabajo; se busca, más bien, exponer los elementos que emergen de la implementación y que garantizan su coherencia y resultados.

La exposición que sigue, y su clasificación en principios y enfoques, responde a los elementos predominantes de la experiencia práctica de los socios y actores involucrados en los procesos que apoya el Programa Marco ART/PNUD Ecuador, más que a una clasificación rigurosamente metodológica.

Enfoque de proceso: El Programa planifica su intervención en forma amplia, con permanentes retroalimentaciones, adaptando la ejecución a las dificultades y obstáculos de los territorios, así como a fortalezas y oportunidades encontradas. El conocimiento y aprendizaje permanentes son clave para llevar una intervención acorde a las iniciativas en marcha y condiciones territoriales.

Partir de las capacidades y potencialidades territoriales: El Programa parte y refuerza los procesos locales coincidentes con sus objetivos, cultiva las potencialidades del territorio y fortalece las capacidades de sus actores.

Aplicar su metodología con flexibilidad y adaptabilidad: Complementando los principios anteriores, el Programa se caracteriza por su flexibilidad y adaptabilidad:

- En la aplicación de su metodología, pues —si bien se consideran algunos pasos metodológicos para llevar el proceso— en los territorios los actores deciden qué priorizar, cómo implementar, y qué proyectos llevar adelante; y
- en su planificación, tanto a nivel nacional como territorial, lo cual permite la incorporación de oportunidades que surgen enmarcadas dentro de sus objetivos y su presupuesto.

Enfoque territorial: Las iniciativas se articulan en torno a un territorio definido, considerando su complejidad política, social, cultural, geográfica, económica, histórica y ambiental; y permiten su intervención como una estrategia más amplia de desarrollo local articulado a lo nacional. Da centralidad al territorio, considerando todas sus complejidades y potencialidades, en lugar de asumir o aplicar un enfoque sectorial.

Enfoque integral: La intervención debe ser integral. Partiendo del análisis del territorio, de sus fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades, con una mirada a su interdependencia y a la interrelación entre los diversos aspectos de la vida social. Esta comprensión y análisis inicial previenen las intervenciones y soluciones meramente sectoriales y especializadas, que han caracterizado durante algunos años la práctica del desarrollo y la cooperación internacional. El Programa considera que para alcanzar los objetivos de desarrollo humano de una colectividad, se debe llevar adelante una intervención compleja que no podría segmentarse de manera rígida siguiendo las competencias institucionales atribuidas normalmente. La estrategia de desarrollo local debe valorizar todos los recursos de un territorio: humanos, institucionales, económicos, ambientales y sociales.

Enfoque de Programa: ART/PNUD Ecuador ofrece un enfoque de programa y no de proyecto. Consiguientemente, apunta a la articulación de las diferentes iniciativas en un mismo territorio, evitando con ello el riesgo de dispersión

ART es un trabajo de igual a igual con los actores nacionales, territoriales e internacionales. Es un esfuerzo por coordinar y articular las acciones en beneficio mutuo. No es un programa sectorial, sino trasciende a todos esos programas o proyectos para lograr la articulación y coherencia de las acciones con el marco. La intención es que todos y todas que vengan al territorio trabajen en este marco programático.

Inés López
Cooperante del País Vasco en el Programa Marco ART/PNUD Ecuador (2007-2009).

o duplicación de actividades y contribuyendo a aumentar el impacto de las iniciativas de la cooperación.

Enfoque de desarrollo humano: Considerado como un enfoque del PNUD y eje transversal del Programa, consiste en asignarle a las personas (al ser humano) el lugar central en el proceso de desarrollo, y en considerar la ampliación de sus opciones y oportunidades, el mejoramiento de sus capacidades humanas y el respeto de sus libertades, para que puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno, y participar en el quehacer de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas.

Enfoque de derechos humanos: Como enfoque del PNUD y de las Naciones Unidas, se basa en que la intervención promueva la realización de los derechos humanos en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, y al desarrollo de las capacidades de los *titulares de deberes* para cumplir con sus obligaciones y/o para que los *titulares de derechos* reclamen sus derechos.

Enfoque de participación o enfoque participativo: Al considerar a las comunidades locales como un sujeto político fundamental del desarrollo, en los procesos se promueve su papel eficaz en el desarrollo territorial. Así, contribuye a superar la concepción de *beneficiarios* al incorporar a los participantes de los programas como *socios y socias, dueños y dueñas* de los procesos de desarrollo social, con compromisos y responsabilidades, y en diálogo activo con las estructuras centrales del Estado y las organizaciones internacionales.

Enfoque de equidad de género: El Programa favorece el desarrollo pleno de mujeres y hombres al proponer la transversalización de género como una estrategia para combatir formas específicas de desigualdad social. Ello implica un análisis más completo e integral de las relaciones sociales, ofrece elementos teóricos y metodológicos para analizar las diferencias y características de personas y grupos sociales; y formula propuestas que tiendan a aminorar y erradicar estas desigualdades, y no a incrementar la brecha existente entre hombres y mujeres. La transversalización consiste en aplicar este enfoque desde la formulación hasta la ejecución de los proyectos; como en todo proceso de gestión: desde la programación participativa, donde se planteará la preparación de los diagnósticos y las acciones con enfoque de género, hasta la evaluación. En la intervención este enfoque es también un eje transversal.

Estrategias de intervención

La creación de una estructura operativa: La metodología de ART promueve la creación de espacios múltiples interinstitucionales que agrupan a diversos actores de los diferentes niveles: estructuras operativas de programación y decisión de la orientación del Programa. En Ecuador, a nivel territorial —provincial y cantonal—, son los Grupos de Trabajo provinciales y cantonales los que toman las decisiones sobre la intervención y planifican el propio desarrollo local. En el ámbito nacional, el Comité Nacional de Coordinación (CNC) decide sobre la orientación del Programa (valida los planes operativos anuales, o las nuevas provincias y áreas de intervención, por ejemplo), y asegura que los procesos territoriales se enmarquen en las políticas nacionales. Estos espacios, o estructuras operativas, son de gobernabilidad pluriactoral (*multi-stakeholders*), intersectorial, multiescala; facilitan la concertación y articulación de actores y promueven una cultura de diálogo y de construcción conjunta de las propuestas.

En el Ecuador hubo otras instancias con dos o tres actores, pero la figura del CNC es nueva. Veo muy positivo que las instancias nacionales tengan la posibilidad de redireccionar, decidir y qué priorizar. Visto desde la parte técnica puede resultar más complejo, pero para el país es muy válido, le otorga una gran legitimidad.

María Elena Enríquez
Consultora Nacional del Programa Marco ART/PNUD Ecuador.

Gráfico 3: Estructuras operativas del Programa ART/PNUD Ecuador



Grupos de Trabajo provinciales

Los Grupos de Trabajo provinciales (GTP) del Azuay, Bolívar y Los Ríos, y el Grupo de Diálogo Provincial del Carchi,* se constituyeron a inicios del 2008. Como espacios abiertos, a lo largo del proceso, se van sumando actores interesados, y se logra con ello una mayor representación del territorio. Estos Grupos de Trabajo son liderados por el Gobierno Provincial, apoyando así la gobernabilidad local.

Funciones generales

1. Implementar el Ciclo de Programación Local y formular el documento de prioridades para la gestión de la cooperación internacional.
2. Promocionar la participación más amplia de los actores locales en la programación y gestión de las acciones de desarrollo.
3. Coordinar la realización de las diferentes iniciativas garantizando que las acciones apoyadas sean programadas y respondan a prioridades territoriales (evitando duplicaciones y superposiciones).
4. Coordinar y fortalecer la gestión de la cooperación internacional.

A través de las reuniones de los GTP se fomenta una nueva cultura de correlación institucional, de lo competitivo a lo cooperativo, y se crean lazos de confianza (claves para su funcionamiento). Su composición, en cuanto a los actores, es representativa de la dinámica del territorio y la cultura institucional. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Carchi, lo constituyen:

Composición del Grupo de Diálogo Provincial del Carchi

Gobierno Provincial del Carchi

Gobernación del Carchi

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) Regional 1

* Es así como se le ha llamado al Grupo de Trabajo en esta provincia, situada en la Frontera Norte, aplicando un enfoque de sensibilidad al conflicto y de desarrollo preventivo.

Secretaría Técnica de Plan Ecuador

Dirección Técnica Regional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (DTR-AME 1)

Municipio de Tulcán

Municipio de Montúfar

Municipio de Mira

Asociación de Juntas Parroquiales Rurales del Carchi (AJUPRUC)

Dirección Provincial de Educación

Dirección Provincial de Salud

Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales (PRODERENA)

Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)

Cámara de Comercio

ONG ALTROPICO

Dirección Provincial de Cultura

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Ibarra

Consejo Noruego para los Refugiados (CNR)

Universidad Tecnológica América (UNITA)

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Sede Tulcán

Casa de la Juventud (Gobierno Provincial del Carchi)

Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar (AUCM)

Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), provincia del Carchi

El Comité Nacional de Coordinación

Integrantes

Instituciones nacionales

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI).

Asociaciones de Gobiernos autónomos descentralizados

- Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).
- Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE).

Donante

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Agencias de las Naciones Unidas

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El CNC contiene en su seno a aquellas instituciones que permiten garantizar la articulación de las acciones territoriales con la planificación y las políticas nacionales y la cooperación internacional. La presencia de Gobiernos autónomos descentralizados de los tres niveles territoriales —CONCOPE, AME, CONAJUPARE— asegura la articulación, tanto en este espacio como en los procesos territoriales.

Funciones

- Aprobar los planes operativos anuales para su implementación.
- Identificar y aprobar los nuevos territorios del país que participarán en el Programa Marco ART/PNUD.
- Garantizar la coordinación entre las instituciones centrales, provinciales y municipales para que las iniciativas locales estén articuladas con las políticas y planes nacionales de desarrollo.

- Promover y facilitar la replicabilidad de los métodos y experiencias exitosas de los territorios.
- Fomentar la participación de nuevos donantes y la articulación de los diferentes proyectos o programas que operan en un mismo territorio dentro del marco implementado por el Programa.

El CNC desempeña un importante papel en la armonización de las acciones locales con las políticas y planes nacionales, así como en la articulación entre la dimensión territorial, nacional e internacional.

Con la circulación de información sobre el Programa, se garantiza la transparencia de su gestión, tanto a nivel programático como administrativo. La dirección del Programa, al ser pluri-institucional, permite la legitimidad de su accionar.

La conexión de actores y la articulación de iniciativas: Es permanentemente promovida por el Programa Marco ART/PNUD, tanto al interior de los espacios operativos (GTP y CNC) como en los otros procesos impulsados en distintos niveles (por ejemplo: los proyectos nacionales). El Programa conecta a los actores, impulsa la articulación de instituciones, sociedad civil y del sector privado para asegurar una visión intersectorial e integral, complementar competencias y experticias, y potenciar el impacto de las acciones.

Como impacto del Programa, la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar trabaja con el Comité Noruego de Refugiados, resultado de su contacto con ART en el Grupo de Diálogo Provincial del Carchi.

Darwin Pantoja
Coordinador General
de la Asamblea de Unidad Cantonal
de Montúfar (AUCM).

La articulación permanente entre los tres niveles (territorial, nacional e internacional): En cada una de sus intervenciones, el Programa Marco ART/PNUD Ecuador contempla su articulación entre los diferentes niveles. Las intervenciones de ART son, por naturaleza, multiniveles, como expresión de esta constante vinculación entre las varias escalas del ordenamiento territorial del país con las dinámicas a escala internacional. La articulación del desarrollo local con la política de desarrollo nacional propicia el fortalecimiento de la planificación estratégica nacional y la potenciación de un desarrollo territorial enmarcado en las políticas y estrategias país. La conexión y enlaces

con los *partners* y redes temáticas internacionales, y sus experticias específicas que aportan a los procesos nacionales y territoriales, le proveen de recursos múltiples, y crean capacidades, sinergias e intercambios.

Una programación en tres escalas: territorial, nacional e internacional

En su programación, el Programa Marco ART/PNUD Ecuador prevé en su Plan Operativo planes de acción en cada uno de los tres niveles.

En el nivel territorial

Considera las actividades realizadas en las provincias y sus respectivos cantones; componente que, proporcionalmente, recibe alrededor del setenta por ciento (70%) de los recursos. Estos se distribuyen, sobre todo, en el fortalecimiento del GTP; el Ciclo de Programación Local; el fortalecimiento de capacidades locales; y un fondo de cofinanciación, que facilite e incentive la articulación de nuevos actores de cooperación con las prioridades del territorio y del país.

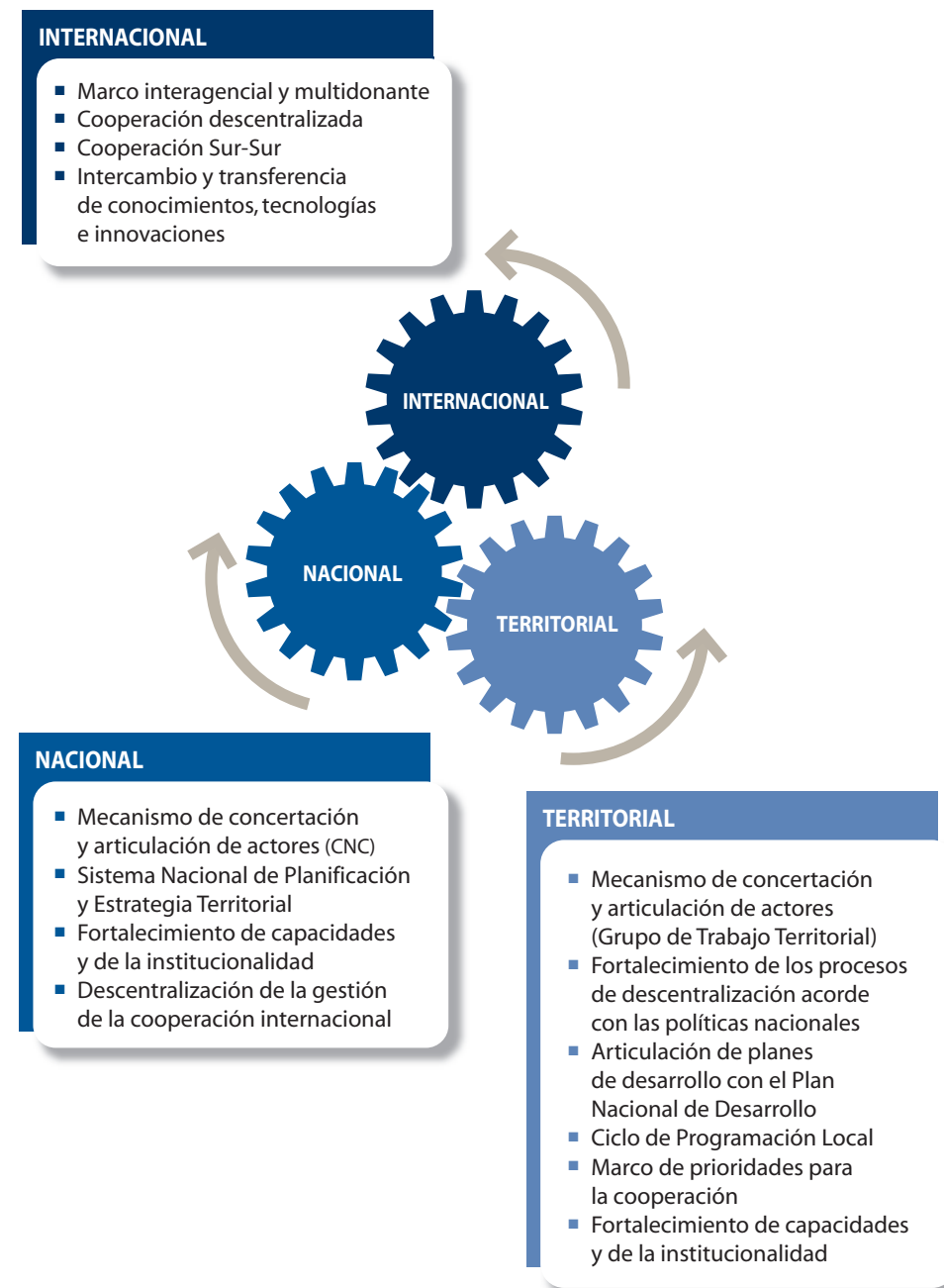
En el nivel nacional

Se contempla el fortalecimiento del marco programático y su estructura operativa a este nivel (el CNC), así como el apoyo a líneas estratégicas nacionales que refuercen la territorialización de políticas y estrategias de descentralización y fortalecimiento de capacidades. Representa alrededor de una cuarta parte del Plan Operativo Anual (POA).

A nivel internacional

Impulsa la articulación con iniciativas internacionales, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como de experiencias Sur-Sur y Norte-Sur o Sur-Norte, el tejido y la consolidación de redes de actores e instituciones y la dinamización de alianzas estratégicas, con el fin de fortalecer capacidades nacionales y reforzar procesos territoriales de desarrollo local enfocados al desarrollo humano. Representa aproximadamente el cinco por ciento (5%) del presupuesto anual.

Gráfico 4: Esquema de la articulación entre los tres niveles de intervención del Programa Marco ART/PNUD Ecuador



La metodología de ART es bastante simple y refleja lo que debería ser el desarrollo en general: la coordinación entre actores, la vinculación de la cooperación internacional con actores locales, visibilizar las necesidades de los actores locales y los territorios, de manera coordinada, y llevar directamente estas necesidades con los aportes de la comunidad internacional.

Iván Dielens

Oficial del Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN).

La conexión permanente con actores y redes internacionales: La Iniciativa ART Internacional y sus oficinas antenas, en conexión con el Programa país, crean oportunidades de intercambio, de vínculos entre actores nacionales y territoriales con *partners* de la cooperación descentralizada y con redes temáticas especializadas. La organización y estructura de la iniciativa internacional permite concretar de forma efectiva estos enlaces entre las prioridades territoriales, las necesidades específicas y los recursos múltiples, en términos —ante todo— de innovaciones, conocimientos y buenas prácticas.

Ciclo de Programación Local. Provincia del Carchi

A partir del 2008 se emprendió un proceso de articulación de los planes de desarrollo local, y como parte de estas actividades se realizó de forma participativa el Ciclo de Programación Local (CPL), proceso que culminó en el 2009.

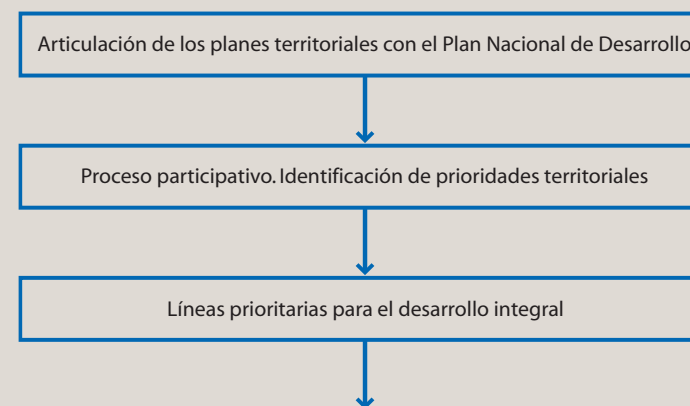
Uno de los principales avances de este período es que la provincia cuenta con el documento *Líneas prioritarias para el desarrollo integral de Carchi*. En el ámbito de los Grupos de Diálogo, en el nivel cantonal y provincial, y siguiendo un proceso participativo, técnico y de construcción de consensos alrededor de diferentes directrices de trabajo, se identificaron las líneas de acción prioritarias para el desarrollo territorial.

Este proceso tuvo tres fases:

1. Articulación de los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno por objetivos, metas y estrategias, y la identificación de las líneas prioritarias para el desarrollo de Carchi.
2. Proceso político de apoyo, validación y seguimiento. También se identificaron en esta etapa algunas ideas-proyecto concretas, sobre las que se acordó trabajar en conjunto.
3. Socialización de las líneas prioritarias. Las líneas de trabajo se compartieron en talleres participativos a nivel cantonal y provincial con

amplia participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la cooperación internacional. Se identificaron proyectos más amplios y estratégicos para el desarrollo del territorio.

Ejemplo de selección de tres proyectos durante el Ciclo de Programación Local



Alianzas estratégicas con la cooperación internacional descentralizada

Proyecto:

Fortalecimiento de las capacidades locales para la mejora de la calidad de vida en las ciudades históricas del Ecuador

- Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC)
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC)
- Municipio de Montúfar
- Fundación Labein/Tecnalía
- Gobierno vasco
- Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Proyecto:

Mejora de la calidad de vida y de salud del adulto mayor del municipio de Mira

- Gobierno Municipal del Cantón Mira
- Ayuntamiento de Tavernes de la Vallidigna (Fons-Valencià)
- Municipio de Lasarte-Oria (País Vasco)
- Gobierno vasco
- Programa Marco ART/PNUD Ecuador

Proyecto:

Fortalecimiento de la gestión pública intercantonal de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira

- Gobiernos municipales de Mira, Espejo, Bolívar, Pimampiro y Urucuquí
- Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Programa Marco ART/PNUD Ecuador
- Diputación de Cádiz
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

Hay dos líneas de acción que considero fundamentales del enfoque territorial dentro de la metodología: uno es la ubicación territorial; y dos, la articulación en la ubicación territorial. Creo que en la práctica colocar la articulación en el terreno es más realista, y es una de las virtudes de ART.

Luis Varese

Representante Adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador.

El rol estratégico del nivel intermedio: Para el Programa Marco ART/PNUD Ecuador es fundamental la intervención en los niveles intermedios de la división político-administrativa. En la actualidad, el Gobierno provincial representa un espacio propicio para la articulación entre las dinámicas de desarrollo territorial y nacional.¹³ Para que un proceso de desarrollo local sea sostenible, debe estar enmarcado en las políticas y planes nacionales.

El fortalecimiento de capacidades locales: A través de sus acciones, el Programa ART/PNUD Ecuador

busca fortalecer las capacidades locales. Esta potenciación se genera en la participación en los Grupos de Trabajo provinciales, el diseño e implementación de proyectos, la participación en los ciclos de programación, las capacitaciones propuestas y el intercambio de experiencias. Las capacidades en planificación, programación y gestión del desarrollo territorial integrado, participativo y abierto a las oportunidades internacionales son reforzadas.

Una intervención enfocada en líneas de acción: El Programa ART/PNUD Ecuador priorizó campos de acción prioritarios para el país:

- Gobernanza y fortalecimiento institucional.
- Desarrollo económico territorial.
- Apoyo a las políticas públicas y cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).
- Cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales.
- Migración y refugio.

Esta estrategia de intervención permite mantener la necesaria flexibilidad y enfoque integral que caracterizan a la metodología de ART.

La presencia de ART/PNUD en los territorios: Es un elemento clave para la comprensión de este nivel, la operatividad del Programa, la continuidad de las acciones y la generación de confianza entre los actores; además de

asegurar el rol de facilitador y catalizador del proceso territorial. Esta presencia en el terreno es uno de los elementos clave que facilitan el marco de articulación para otros actores de cooperación.

Una estrategia de sostenibilidad, transferencia y salida: Como todo programa de desarrollo, su duración es limitada, por lo cual, ART establece una estrategia para llevar el proceso territorial hacia la sostenibilidad. En este sentido, intenta crear desde su inicio las condiciones para la institucionalización del Grupo de Trabajo y del Ciclo de Programación Local dentro de los procesos territoriales. Además, desde las primeras actividades, el Programa Marco ART/PNUD solo complementa los recursos para los proyectos (de impacto o estratégicos), intentando progresivamente reducir su porcentaje de participación y sumar más actores a la iniciativa. Una vez encaminado el proceso, se incita a un acompañamiento puntual a nivel de redes y servicios; y el equipo ART sale del territorio para actuar en otros interesados. En esta estrategia desempeña un papel determinante el fortalecimiento de capacidades.

Lo interesante de la metodología de ART es que en una primera etapa inicia con los cooperantes, con un personal calificado que tiene experiencia en ART; y luego de esa etapa traslada toda esa metodología a los técnicos locales. La filosofía de ART es aportar en el crecimiento de capacidades locales y de los técnicos locales; trabaja para que se construyan capacidades en el PNUD y otras agencias de las Naciones Unidas, y por supuesto en el Gobierno nacional y en los Gobiernos locales.

Verónica Quintero

Gerente del Área de Reducción de la Pobreza e Inequidades, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador.

¹³ A futuro, podría sumarse el nivel regional dentro del nuevo ordenamiento territorial.



Metodología de ART en el nivel territorial

3

Arranque del Programa
en el territorio

Consolidación del GTP
en el territorio

Ciclo de Programación/
Planificación Local

Dinamización
del desarrollo local
a través de alianzas
y *partenariados*

Institucionalización
y sostenibilidad del GTP
y del proceso territorial

Para implementar los procesos en el ámbito territorial, el Programa Marco ART/PNUD Ecuador propone un método específico que permite plasmar las estrategias y los principios de la metodología de ART en lo local.

A continuación se detallan las fases de esta metodología de intervención territorial, con sus principales pasos y algunos aprendizajes. Más allá de realizar una descripción de lo aplicado en ese ámbito en Ecuador, en esta sección se rescata la secuencia seguida en las cinco provincias de actuación,¹⁴ haciendo necesarias generalizaciones y sistematizaciones:

Fase 1: Arranque del Programa en el territorio.

- Contactos con actores políticos y técnicos. Sensibilización y mapeo.
- Constitución del GTP.
- Identificación de los cantones de intervención.

Fase 2: Consolidación del GTP en el territorio.

- Ampliación del GTP.
- Constitución de los GTC.
- Identificación de los proyectos de impacto.
- Implementación de los proyectos de impacto.¹⁵

Fase 3: Ciclo de Programación/Planificación Local.

- Articulación de la planificación.
- Priorización participativa de ejes y de ideas-proyecto.
- Validación técnica y política de las prioridades seleccionadas.
- Presentación del documento de prioridades.

Fase 4: Dinamización del desarrollo local a través de alianzas y *partenariados*.

- Difusión del documento de prioridades.

- Organización de misiones de la cooperación internacional.
- Implementación de las prioridades identificadas, alianzas y proyectos.

Fase 5: Fase de institucionalización y sostenibilidad del GTP y del proceso territorial.

- Institucionalización del GTP y del Ciclo de Programación Local.

Fase 1: Arranque del Programa en el territorio

Contactos con actores políticos y técnicos. Sensibilización y mapeo

Acercamiento para obtener el aval y apoyo político al proceso

El equipo del Programa ART/PNUD se reúne de forma bilateral con actores políticos de la provincia: el Gobierno provincial y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) a nivel regional. El motivo de estas reuniones es presentar el Programa, sus objetivos, metodología y estrategias de intervención, y escuchar a los actores territoriales (dudas formuladas e implícitas, interés en el Programa), para así obtener el apoyo político. Además, de ser necesario, se realizan otras reuniones bilaterales con otros actores políticos relevantes con el mismo objetivo. En este acercamiento se busca el compromiso y acuerdo sobre los próximos pasos del Programa en el territorio.

Acercamiento para lograr el apoyo técnico a ese nivel e iniciar el diagnóstico rápido del territorio

De igual manera, una vez obtenido el aval político, el equipo ART/PNUD se reúne con los técnicos y técnicas de las dos instituciones (SENPLADES y Gobierno provincial), con el fin de presentar el Programa, esclarecer dudas, así como para iniciar el mapeo de actores potenciales para el Grupo de Trabajo Provincial. En estos conversatorios se obtiene información válida para la comprensión de los procesos en marcha, procesos con dificultades, alianzas existentes, conflictos reales o latentes. Es de suma importancia, para discernir las potencialidades del proceso territorial y de los posibles integrantes del GTP, conocer y entender la dinámica territorial (la cultura política, social e institucional de los actores clave, su relación interinstitucional, las iniciativas

¹⁴ Además de Azuay, Bolívar, Carchi y Los Ríos, ya se había incorporado al Programa, en el momento de la sistematización, la provincia de El Oro.

¹⁵ Este proceso se realiza de forma simultánea al Ciclo de Programación Local.

relacionadas con los temas de ART en desarrollo local, fortalecimiento institucional, planificación, cooperación internacional, espacios de participación y otros).

Presentación del Programa e invitación a actores, instituciones y organizaciones locales a ser partícipes de la iniciativa

Con cada actor identificado como representativo del desarrollo local, en el diagnóstico rápido, se solicita una reunión bilateral para, de igual forma, presentar el Programa, sus objetivos, el interés de la participación y esclarecer dudas. Cada encuentro sirve para mejorar la comprensión sobre la complejidad territorial.

Se procede a invitar a los representantes de las instituciones a participar en el GTP. En los cuatro Grupos de Trabajo (Azúay, Bolívar, Los Ríos y Carchi) los actores fueron los siguientes:

- **Representación nacional en el territorio:** Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), Gobernación, Direcciones provinciales (Educación, Salud, Agricultura, Cultura...) y los programas ministeriales activos y de interés en el territorio (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] del Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES], por ejemplo).
- **Nivel provincial:** Gobierno provincial y actores provinciales.
- **Nivel municipal:** Dirección Técnica Regional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (DTR-AME) y otras asociaciones de gobierno municipales de nivel provincial en caso de que existiera (por ejemplo: la Asociación de Municipalidades del Azúay [AMA] o la Asociación de Municipalidades de El Oro [AMO]). Cabe señalar que en un segundo momento se incluye la participación de los Municipios.
- **Nivel parroquial:** la Asociación de Juntas Parroquiales de la provincia.
- Universidades activas en los temas de desarrollo local.
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) con presencia en el territorio y organizaciones sociales activas en la promoción del desarrollo local.
- Sector privado y agencias de desarrollo económico local.

Aprendizajes y tips metodológicos

- Esta fase inicial del Programa es clave para sentar las bases que sustentan la marcha y la continuidad del proceso. Se requiere de sensibilidad política para los encuentros con los actores locales. Se busca, ante todo, poder responder a las dudas e inquietudes que, a veces, pueden ser muy sutilmente expresadas, o solamente insinuadas. Además, es importante prestar atención a los posibles temas divisores o motivos de tensiones en el territorio.
- Al ser un programa de las Naciones Unidas, es percibido como imparcial dentro de un escenario local. Su alto capital simbólico le dota de una capacidad de convocatoria y conciliación.
- La creación de un Grupo de Trabajo, en algunos territorios, no resulta ser un ejercicio natural; por lo cual, su propia constitución ya implica la toma de decisiones políticamente estratégicas y de alta sensibilidad.
- Es importante resaltar que en aquellos territorios donde exista un nivel de tensión y polaridad entre instituciones de diferentes niveles, un proceso de este tipo puede identificar intereses comunes y sentar a actores —aparentemente antagónicos— alrededor de la misma mesa.

Gráfico 5: Integrantes de los Grupos de Trabajo provinciales

TERRITORIAL	NACIONAL	INTERNACIONAL
Estatal		Naciones Unidas
Gobierno provincial	Gobernación	Agencias de las Naciones Unidas
Municipios	SENPLADES Zonal	Programas de las Naciones Unidas
Dirección Técnica Regional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (DTR-AME)	Dirección provincial ministerial	
Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de la provincia	Programa ministerial	
Organizaciones de la sociedad civil / ONG		Cooperación internacional
ONG territoriales	ONG nacionales	ONG internacionales
Universidades		Programas de cooperación internacional
Universidades locales	Universidades nacionales (extensiones locales)	
Empresas privadas		
Cámaras de Comercio		
Agencias de Desarrollo Económico Territorial		

Constitución del GTP

Presentación formal del Grupo de Trabajo Provincial

Se convoca a los actores políticos de las instituciones y organizaciones identificadas en el paso anterior. A partir de este momento, el GTP se convierte en la estructura operativa del Programa y orienta la intervención, apoya la gestión del proceso de planificación y de desarrollo local, con el apoyo y la asis-

tencia técnica del equipo del Programa. Tiene una configuración política y técnica: como GTP político, se reúne en el espacio de toma de decisiones de carácter estratégico-político; y como GTP técnico resuelve, en el día a día, la gestión del desarrollo local.

En sentido general, los Grupos de Trabajo del Programa Marco ART/PNUD Ecuador tienen la composición tipo que se muestra en el gráfico 5.

Uno de los grandes aportes es la capacidad de diálogo entre los actores. Hay actores políticos locales que pudieron sentarse juntos, y ver que sentarse juntos pudo tener logros como coordinar fondos de la cooperación internacional.

Iván Dielens

Oficial del Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN).

Identificación de los cantones de intervención

Primer ejercicio de concertación para seleccionar los cantones de intervención

Con el fin de instaurar desde sus primeras reuniones una cultura de articulación, se prevén herramientas para concertar y decidir, entre actores, los cantones prioritarios para focalizar la intervención. La discusión alrededor de la pregunta «¿En qué cantones el Programa va a dirigir su intervención en una primera etapa?», es facilitada a partir de criterios que se definen y su puntuación. Para evitar que se generen posibles tensiones (en un contexto de pocas oportunidades de financiación internacional), el uso de matrices permite llevar un análisis objetivo y técnico.

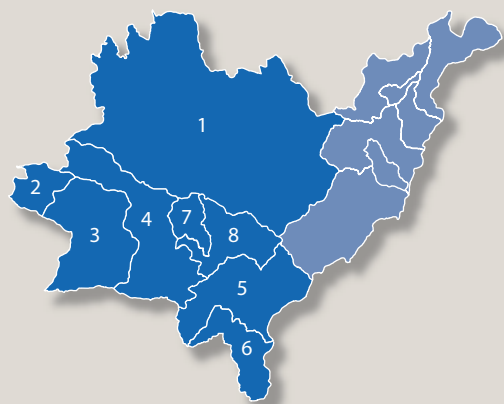
Durante reuniones bilaterales previas, se elabora y discute un primer borrador de criterios para la identificación de los cantones piloto. (De hecho, la focalización del Programa en algunos territorios que van a recibir apoyo puede ser un tema sensible). Con la ayuda de herramientas técnicas se busca la objetividad y se pretende despolitizar el debate, además de propiciar las condiciones para que la primera reunión del GTP se desarrolle de forma óptima. Vale señalar que cualquier tensión o «complicación» podría poner en peligro la factibilidad y funcionamiento del Grupo, que en esta etapa es aún frágil.

En las diferentes provincias se emplearon diversos criterios para la selección de cantones. Sin embargo, todos consideraron la factibilidad técnica del Programa y posibles sinergias con otros procesos de cooperación; unos territorios priorizaron a los cantones más vulnerables y con mayores carencias (Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI], analfabetismo, vulnerabilidad a las inundaciones, entre otros elementos); y algunos priorizaron cantones con experiencia

Identificación de los cantones de intervención del Programa ART/PNUD Ecuador en el Azuay

Para decidir en qué cantones implementar los proyectos y dónde focalizar en esta primera etapa de la intervención del Programa ART/PNUD Ecuador, el GTP del Azuay acordó los siguientes criterios de identificación:

1. Tomar en cuenta los indicadores de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), en particular el relacionado con los indicadores y disparidades cantonales.
2. La existencia de una factibilidad mínima para comenzar a implementar el método del Programa: voluntad de los actores locales y posibilidad de sostenibilidad.
3. Posibles sinergias con otras iniciativas de cooperación ya en marcha e interés de actores de la cooperación internacional.
4. La existencia de experiencias innovadoras en materia de desarrollo territorial, o de procesos de desarrollo ya en curso que puedan ser referentes para otros territorios.
5. La posibilidad de trabajar cuestiones interculturales.
6. Representatividad de la realidad del territorio en términos geográficos, étnicos, de migración, conflicto, inequidad e integración.
7. Su potencial función estratégica para el desarrollo territorial (recursos medioambientales a valorizar, centros históricos importantes, funciones de comunicación regional o de servicio, etc.).
8. La existencia de experiencias de trabajo en alguno de los ejes estratégicos identificados inicialmente (ordenamiento territorial; gestión de recursos territoriales; y articulación de los planes de desarrollo territoriales con el Plan Nacional de Desarrollo).



Cantones del Azuay que participan en el Programa Marco ART/PNUD Ecuador

1. Cuenca
2. Camilo Ponce Enríquez
3. Pucará
4. Santa Isabel
5. Nabón
6. Oña
7. San Fernando
8. Girón

innovadora o potencial estratégico. De esta manera, el Grupo naciente realizaba su primer ejercicio de concertación decidiendo los cantones prioritarios.

Fase 2: Consolidación del GTP en el territorio

Ampliación del GTP

Invitación a los municipios seleccionados a participar en el Grupo de Trabajo Provincial

La coordinación del GTP (normalmente el Gobierno provincial y SENPLADES), con el acompañamiento del Programa Marco ART/PNUD, procede a visitar a los alcaldes y alcaldesas de los cantones seleccionados para invitarles a participar en el GTP, presentarles la metodología y próximos pasos, y solicitarle al Municipio la designación de su referente en el Grupo de Trabajo.

Constitución de los GTC

A nivel cantonal se crean los Grupos de Trabajo cantonales (GTC) como estructura operativa del ámbito municipal. Junto a otros técnicos y técnicas del Municipio y, dependiendo de la temática abordada en la reunión, participarán sectores de la sociedad civil, asociaciones, el Alcalde o Alcaldesa, y otros representantes territoriales. Tanto a nivel cantonal como provincial se considera, primero, si ya existen espacios que pueden ser fortalecidos para desempeñar este rol.

Identificación de los proyectos de impacto

Segundo ejercicio de concertación para identificar los proyectos de impacto

El GTP ampliado (ya con la presencia de los Municipios) analiza y trata de consensuar los proyectos de impacto a implementarse por cantón en el marco del Programa. Usando herramientas similares, se definen de manera colectiva una serie de criterios que deben cumplir los proyectos de impacto (llamados también *proyectos de arranque*) con el fin de facilitar el debate y la decisión entre las prioridades cantonales.

Selección de los proyectos de impacto en la provincia del Carchi

Para poder identificar y debatir de forma constructiva, el Grupo de Diálogo Provincial (Grupo de Trabajo de la provincia del Carchi) acordó criterios de selección de los proyectos de impacto (que se dividen en criterios de complementariedad, temporales y metodológicos):

1. Que sean expresión concertada del contexto local y de los diferentes actores del territorio, y apunten al *buen vivir*.
2. Que estén basados en los planes de desarrollo provincial, cantonales y parroquiales, y que estén alineados con los objetivos de la política pública nacional y local.
3. Que tengan presente las prioridades concertadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Ecuador.
4. Que respondan a las necesidades de los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres, población rural, poblaciones indígenas y afro) y fortalezcan las capacidades locales de manera transversal e intercultural.
5. Que sean proyectos con efectos y beneficios intercantonales, intersectoriales, interparroquiales y con una visión integral (criterio de valor añadido).
6. Que en su diseño sea contemplado la prevención del conflicto y el desarrollo preventivo.
7. Que prevean una participación de los actores locales y un compromiso en la formulación, implementación y seguimiento.
8. Que sean proyectos de corta duración, que tengan un plazo de seis a doce meses (para rápidos resultados), pero que apunten a un desarrollo que responda a necesidades por mucho tiempo insatisfechas.
9. Que sean proyectos que puedan arrancar aproximadamente en seis semanas a partir de la fecha de su selección (seis semanas entre la identificación y su implementación).
10. Que sean complementarios y que se articulen con los procesos que ya están en marcha en el territorio. Por tanto, que existan recursos de cofinanciamiento nacionales, provinciales, cantonales o de otros actores de la cooperación.

Un proceso de consulta dentro de los Grupos de Diálogo cantonales permitió identificar el proyecto de impacto pertinente, prioritario y viable, ponderado con los anteriores criterios. Se trabajó conjuntamente con Plan Ecuador para la identificación de estas prioridades, las cuales fueron presentadas a nivel provincial para su validación.

Complementariedad de actores y recursos en los proyectos de impacto de la provincia del Carchi

PROYECTO	CANTÓN	DURACIÓN	PRESUPUESTO (EN USD)		
			ART/PNUD	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	COMUNIDAD
Mejoramiento de los sistemas de riego en las comunidades de Palo Blanco y El Empedradillo	Mira	6 meses	29.256,00	30.205,46	4.600,00
Rehabilitación del sistema de agua potable de la comunidad San Pedro de Piartal	Montúfar	4 meses	34.768,27	18.464,42	14.418,78
Fondo Municipal de crédito para el apoyo a la microempresa	Tulcán	12 meses	41.976,00	20.150,00	---

En el cantón Montúfar, el proyecto «Rehabilitación del sistema de agua potable de la comunidad de San Pedro de Piartal» fue priorizado para completar la obra del Gobierno Provincial del Carchi de dotar con agua potable a las comunidades rurales, y proveer una instalación de ese líquido en esta comunidad rural. El presupuesto total fue de 67.651,47 USD y contempló la participación en mano de obra de la comunidad, la intervención activa de la Junta Parroquial, de la Junta de Agua de San Pedro de Piartal y del Municipio, que aportó el 27,45%, y el 51% fue del Programa Marco ART/PNUD Ecuador.

Cantones del Carchi que participan en el Programa Marco ART/PNUD Ecuador

1. Tulcán
2. Mira
3. Montúfar



Los procesos de diálogo y de armonización del trabajo territorial son uno de los desafíos y de las tareas más importantes por el desarrollo local humano integral.

La alineación de la cooperación internacional con las necesidades, expectativas y potencialidades del territorio son un valor añadido del Programa y un valor clave para el desarrollo del territorio entero, y fronterizo, en mayor medida.

Gral. René Yandún
Prefecto del Carchi.

Los montos disponibles en el Plan de Acción Territorial son transparentados; y en algunos casos se divide el presupuesto de ART, disponible por cantón, usando criterios o variables de NBI cantonales, por población total y rural del cantón y la brecha de género, asegurando una distribución equitativa (como sucedió, por ejemplo, en la provincia de Carchi y de Los Ríos). El GTC realiza un levantamiento rápido de ideas-proyecto y se prioriza una entre ellas. Estos proyectos de impacto o arranque son llevados al GTP para su discusión, complementación y validación. De esta forma, se genera en el GTP un

Proyecto de impacto: «Mejoramiento de los sistemas de riego en las comunidades de Palo Blanco y El Empedradillo» cantón Mira, provincia del Carchi

El cantón Mira es eminentemente agrícola, y su dinámica socioeconómica depende de esta actividad productiva. El agua de regadío es, por tanto, un recurso básico para tal actividad, por lo cual su aprovisionamiento seguro para la agricultura es una necesidad sentida y definida como prioritaria en los planes de desarrollo locales.

Con la finalidad de aportar soluciones a esta problemática, se presentó el proyecto de impacto, cuyo objetivo general es «Mejorar las condiciones socioproductivas de 86 familias distribuidas en las comunidades de Palo Blanco y El Empedradillo, del cantón Mira, a través de la implementación de reservorios locales que permitan garantizar el aprovisionamiento seguro del recurso agua para riego de los cultivos de la zona». Con ello se esperaba:

1. Contribuir al mejoramiento de los sistemas de producción de 86 familias en las comunidades de Palo Blanco y El Empedradillo, garantizándoles la provisión de agua segura para riego.
2. Fortalecer el capital humano y social de las familias beneficiarias en temas de organización, administración y producción en armonía con el ambiente.

Conociendo el carácter estratégico del proyecto, el Municipio decidió aportar la contraparte para, con el fondo de ART previsto para el proyecto, permitir que se realizaran dos reservorios. El proyecto tuvo aportes en mano de obra de la comunidad (7% del presupuesto total).

Estrategias diferenciadas de implementación por las características de las comunidades, resultados e impactos

Las dos comunidades de la parroquia La Concepción presentan características socioculturales muy distintas: Palo Blanco, en la zona alta de la parroquia, es una comunidad indígena y mestiza con tradición minguera; y El Empedradillo, una comunidad afroecuatoriana del Valle del Chota. Se adaptó la metodología de implementación del proyecto a las características de las comunidades.

En el caso de El Empedradillo hubo un seguimiento por parte de la comunidad para la implementación del proyecto. Si bien, al inicio de este, no presentaban voluntad de colaboración (por tratarse de un proyecto municipal y tener el criterio de no colaboración voluntaria), con un trabajo de acompañamiento se logró crear un proceso de apropiación de la iniciativa y de empoderamiento de la comunidad, y pudieron culminar la obra.

En Palo Blanco existió una proactividad en la comunidad, que se organizó en minga para poder realizar con rapidez la obra. Además, gracias al contacto creado entre la comunidad y el Municipio (como impacto de este proyecto), lograron gestionar con el Gobierno cantonal el financiamiento para la reforestación de las fuentes de agua, de las cuales el sistema de riego es parte. El proyecto de impacto permitió ser el detonador de varias iniciativas entre esta comunidad y el Municipio.

Se inauguró la obra en julio del 2009, con la participación del Gobierno Provincial del Carchi, la DTR-AME 1, la Gobernación del Carchi, el Municipio de Mira, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ART/PDP, y los beneficiarios del proyecto.

Aprendizajes y tips metodológicos

Funcionalidad de los proyectos de impacto

- El proyecto de impacto en la metodología de ART, más allá de sus resultados en términos de desarrollo y de mejora en la calidad de vida de la población, tiene la función de impulsar procesos.
- Su objetivo fundamental es que los actores comiencen la articulación, el diálogo y la concertación. Requiere de un cofinanciamiento, lo cual asegura una complementariedad de fondos entre varias instituciones. Busca motivar, crear confianza y dar credibilidad en los procesos.
- Ejecutar un proyecto de corto plazo, de resultados rápidos, a la par del arranque y del proceso de largo plazo (Ciclo de Programación Local), permite cohesionar y dinamizar el Grupo. El valor del proyecto de impacto, en la metodología de ART, es instrumental: permite catalizar el proceso.

proceso de diálogo sobre las prioridades y urgencias del territorio, y de articulación para la ejecución del proyecto en ciertos casos.

Implementación de los proyectos de impacto

El proyecto de impacto tiene un valor funcional e instrumental en el Programa Marco ART/PNUD Ecuador: comenzar a promover —de manera práctica— la articulación entre actores en la implementación, generar confianza y compromiso hacia el proceso, y fortalecer a los Grupos de Trabajo en su etapa inicial. Por esta razón debe tener las siguientes características:

Uno de los temas que más nos interesó del Programa ART/PNUD es su mismo objetivo de articular la oferta con las necesidades que existen en los territorios.

Sergio Ochoa
Director Ejecutivo del Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET).

- Tener una duración de corto plazo (entre seis y doce meses).
- Ubicarse en una de las líneas de acción del Programa.
- De resultado e impacto rápido, o que apoye procesos en marcha.
- Articular actores durante su ejecución.
- Complementar recursos nacionales y/o territoriales, y ser coherente con los planes locales y nacionales.
- Llevar un proceso de formulación en el GTC con los actores del cantón y aprobados en el GTP.
- Demandar pocos recursos; que sea catalizador.
- Ser una respuesta ante necesidades priorizadas por la población.

Aprendizajes y tips metodológicos

Un elemento clave para la motivación en el contexto nacional

- En el Ecuador se intensificó la planificación cantonal en los últimos diez años, pero estos ejercicios no fueron necesariamente acompañados de la implementación de los proyectos programados. Así, en varias localidades se debilitó la confianza de estos ejercicios participativos por la falta de resultados concretos. En este contexto, la implementación del proyecto de impacto afianzó el compromiso e incentivó la permanencia de los miembros del GTP. Puso en evidencia que el Programa empieza a implementarse en el territorio y va haciendo realidad su ejecución; en otras palabras, volver «real y útil» un ejercicio de articulación que, en sí mismo, puede parecer etéreo.

Una oportunidad de fortalecimiento de las capacidades

- En la formulación y en la implementación del proyecto se fortalecen las capacidades de los funcionarios y funcionarias para el diseño de la propuesta, así como la ejecución por parte de la institución pública.

Fase 3: Ciclo de Programación/Planificación Local

El objetivo del Ciclo de Programación Local¹⁶ es generar un instrumento de gestión de la cooperación internacional, a partir de la identificación de las prioridades del territorio, enmarcado este en las planificaciones nacionales y territoriales. Esta fase se inicia durante la implementación de los proyectos de impacto.

Este proceso, liderado por el GTP, involucra a actores territoriales y comunidades, ampliando la participación ciudadana. Su realización en las provincias de Carchi y Azuay se efectuó de diferente manera en cuanto a su metodología. Sin embargo, en los dos casos se pueden discernir cuatro etapas del Ciclo de Programación:

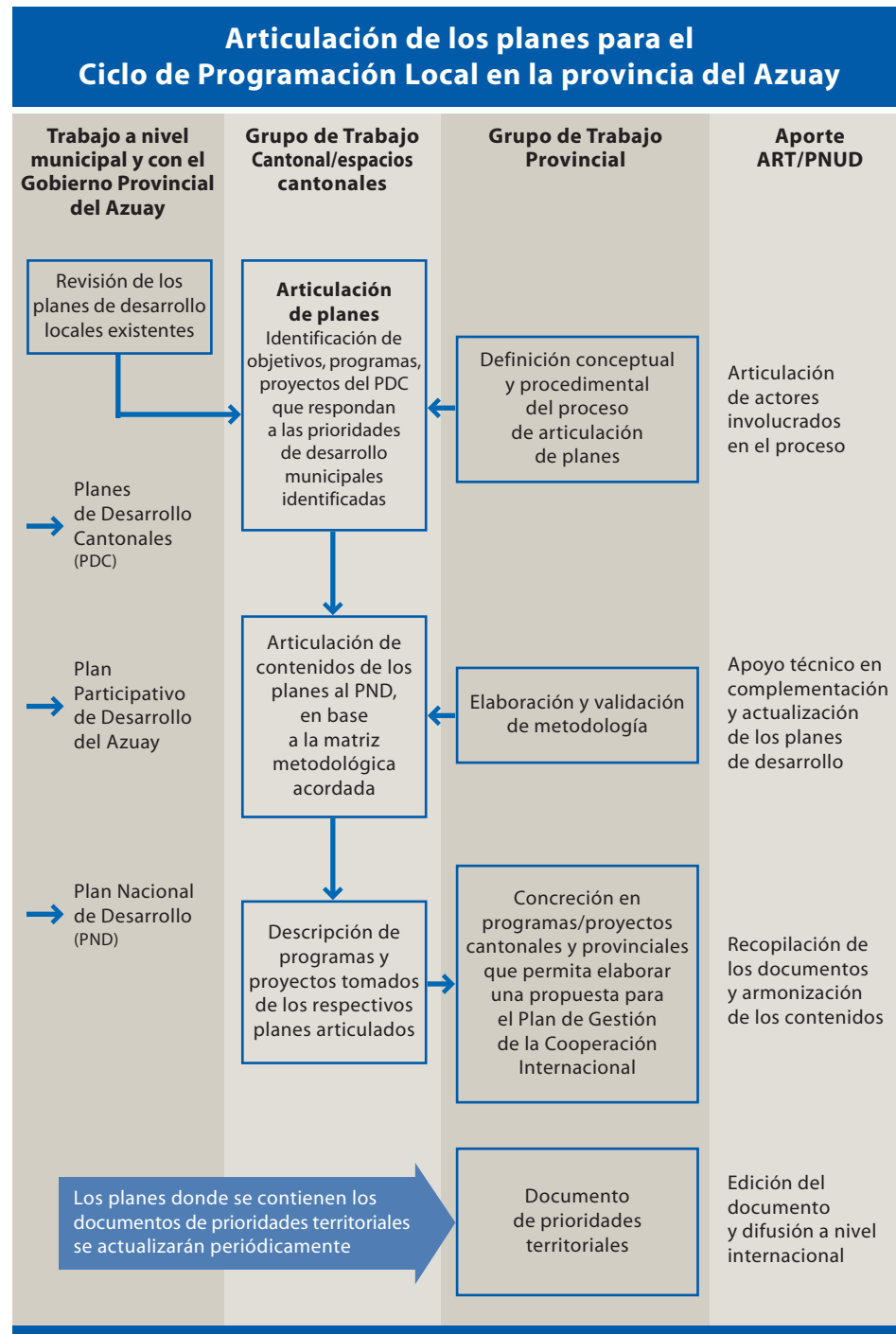
Yo aprecié mucho de ART que tuviese la apertura para considerar procesos en marcha; no es muy frecuente. Lo que suele pasar es que las instituciones quieren tener su propio espacio, sus propios interlocutores y su propio programa. En cambio, ellos consideraron que lo nuestro era una base importante, que facilitaba un escenario para sumarse y no establecer procesos paralelos; propusieron arrancar desde ahí, y complementarlo, lo cual fue entendido y acogido.

Fernando Terán
Coordinador General del Proyecto Apoyo a la Descentralización y al Desarrollo Local (PDDL)-Intercooperación, de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Articulación de la planificación

A partir de reconocer la existencia de planes de desarrollo a todos los niveles, y la necesidad de vincular estos instrumentos entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo, el primer paso del Ciclo de Programación ha sido articular los planes cantonales y provinciales con el Plan Nacional de Desarrollo creando una metodología que permitiera articular planes con nomenclaturas y estructuras diferentes.

¹⁶ Cabe resaltar que en varios países de intervención de los programas ART se apoya esencialmente a la planificación estratégica territorial. En el Ecuador, desde hace diez años, se formularon varios planes estratégicos, tanto provinciales, como municipales y parroquiales (con la asistencia técnica de la AME, CONCOPE, PROLOCAL y de la cooperación internacional, principalmente). En este contexto, los actores nacionales identificaron prioritaria la articulación de los planes entre estos niveles con el Plan Nacional de Desarrollo, así como su implementación. De hecho, la articulación de los planes territoriales con el Plan Nacional y su vinculación con la ejecución presupuestaria fortalecida es mandatoria en la nueva Constitución.



Priorización participativa de ejes y de ideas-proyecto

La articulación de planes permite resaltar los ejes de desarrollo coincidentes priorizados a nivel territorial. A partir de esto, se realizan reuniones talleres que permiten a representantes de la sociedad civil, y con alta participación ciudadana, definir ideas-proyecto factibles y sostenibles que podrían ser apoyados por la cooperación internacional.

Priorización de ejes y de ideas-proyecto en la provincia del Carchi

Fruto de la articulación de los planes cantonales, provincial y nacional, se resaltaron los siguientes ejes prioritarios de la provincia:

1. Gobernabilidad democrática y fortalecimiento socioinstitucional.
2. Desarrollo económico territorial y empleo digno.
3. Derechos humanos y seguridad ciudadana.
4. Movilidad humana e integración local del refugio.
5. Ambiente y recursos naturales.
6. Servicios básicos.

Con el fin de garantizar la identificación participativa de prioridades, se nombró un representante del Grupo de Diálogo Provincial, conocedor de la temática, por cada eje, para facilitar la Mesa dentro de un taller con amplia participación para la definición de ideas-proyecto por eje.

Se realizó en diciembre del 2008, y con más de cien participantes (representantes de instituciones y de organizaciones de la sociedad civil) se debatieron y priorizaron las ideas-proyecto, y se mapeó a los actores clave por ejes, tanto institucionales como de las organizaciones de la sociedad civil que fueron invitados al Taller.

La metodología usada aseguró la incorporación de los enfoques de género y generacional, de sostenibilidad, de interculturalidad, de derechos; además, se dio énfasis a la prevención y a la sensibilidad al conflicto.

Validación técnica y política de las prioridades seleccionadas

Estas ideas-proyecto, identificadas en rondas participativas, son validadas por el GTP técnica (factibilidad) y políticamente.

Validación técnica y política de las ideas-proyecto seleccionadas en el Taller, provincia del Carchi

Cada Mesa en el Taller de priorización nombró a un delegado o delegada (distinto al coordinador de la Mesa), para que presentara las prioridades a los actores políticos e institucionales, al Gobernador, al Prefecto, a los alcaldes, a Plan Ecuador, y a otros representantes institucionales. Este acto formal tuvo la función de valorizar con las autoridades el proceso realizado (y diferenciar de otros ejercicios de planificación que resultaron caducos o sin continuidad de implementación).

Luego, el Grupo de Diálogo Provincial (GDP) realizó un trabajo minucioso de análisis técnico de las propuestas para analizar su factibilidad.

Presentación del documento de prioridades

El documento de prioridades tiene el objetivo de informar a la cooperación internacional sobre las características del territorio, sus potencialidades y los principales desafíos. Con un carácter eminentemente práctico, este documento divulgativo presenta las iniciativas (prioridades/acciones/ideas-proyecto) posibles para realizar las alianzas o *partenariados* con actores internacionales hacia la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Permite, además, que se pueda establecer el vínculo entre prioridades territoriales y ofertas de la cooperación internacional, en el marco de la planificación nacional y territorial. Así, los socios, *partners* y donantes pueden apoyar una iniciativa enmarcada en un proceso complejo, y no un proyecto puntual, con lo que se mejora la eficacia e impacto de su intervención.

Aprendizajes y tips metodológicos

Características del documento de prioridades

- Claro, sencillo y concreto para poder comunicar de manera efectiva sus contenidos.
- Presenta la articulación de los planes de desarrollo (desde los parroquiales hasta el nacional).
- Refleja la identidad de la provincia y el territorio.
- Contiene ideas-proyecto factibles.
- Herramienta del territorio en el marco de la gestión territorial de la cooperación internacional.
- Propicia articular la cooperación a partir del propio territorio.
- Puede ser actualizado cuando el GTP lo decida (mínimo un año de vigencia).
- Es compartido y utilizado por los actores del territorio.

Fase 4: Dinamización del desarrollo local a través de alianzas y *partenariados*

Difusión del documento de prioridades

El Programa Marco ART/PNUD Ecuador, con el apoyo de los servicios de ART Internacional, sus oficinas antenas y redes de cooperación descentralizada, difunde el Documento. Además, se presenta en eventos internacionales donde se promueven las potencialidades y desafíos del territorio.

Organización de misiones de la cooperación internacional

Una vez finalizado el Ciclo de Programación Local, los GTP tienen la responsabilidad de recibir y organizar las visitas de los representantes de las

Misión organizada para formular un proyecto estratégico respondiendo a una prioridad territorial

Conociendo la labor de la Fundación Labein/Tecnalia —centro tecnológico del País Vasco— y su apoyo en varios de los programas marco ART, el Programa ART/PNUD Ecuador facilitó una misión exploratoria, en febrero del 2009, con el objeto de identificar las necesidades en materia de transferencia y generación de tecnología, en el marco de las prioridades nacionales y territoriales. En mayo del 2009, a partir de la identificación inicial, regresó un equipo de Labein/Tecnalia, con el fin de formular un proyecto sobre patrimonio histórico para presentar a las convocatorias del Gobierno vasco.

En esta misión, el equipo de Labein/Tecnalia, de ART/PNUD y los actores nacionales y locales (Instituto Nacional de Patrimonio Cultural [INPC], Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural [MCPNC], Municipio de Montúfar, Asamblea de Unidad Cantonal de Montufar [AUCM], representando a la ciudadanía del cantón), formularon de forma participativa el proyecto «Fortalecimiento de las capacidades locales para la mejora de la calidad de vida en las ciudades históricas de Ecuador» (para San Gabriel, cabecera cantonal de Montúfar). Tras un detallado análisis que se llevó a

cabo por el MCPNC y el INPC, este territorio presentaba las características necesarias para ser elegido como caso piloto.*

El proyecto busca contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan las ciudades patrimoniales de Ecuador, y, en especial, de las mujeres, mediante la transferencia de conocimientos para el diseño e implementación de un sistema de gestión que permita la conservación y regeneración del patrimonio cultural de las ciudades constituyentes de la Red de Ciudades Patrimoniales, así como su adaptación al caso concreto de San Gabriel.

Articulación, sinergias y complementariedad

- *Un proyecto articulando lo local a lo nacional y los nuevos actores de la cooperación:* este proyecto responde a una prioridad identificada en el Ciclo de Programación Local. Articula a actores territoriales (Municipio y sociedad civil), nacionales (INPC y el MCPNC) e internacionales (actores de la cooperación descentralizada: Labein/Tecnalia —centro tecnológico— y el Gobierno vasco).
- *Sinergia con ciudades de otros territorios de ART:* la ciudad de Zaruma, en la provincia de El Oro, y la capital provincial de Bolívar, Guaranda, son dos ciudades consideradas por el MCPNC «intermedias» y que forman parte de la Red de Ciudades Patrimoniales, con las cuales se contempla articular la iniciativa e intercambiar buenas prácticas.
- *Sinergia con el proyecto nacional:* el proyecto dará insumos para uno nacional cuyo objetivo es el diseño del Sistema Nacional de Áreas Patrimonio Cultural del Ecuador, que implementa el MCPNC con apoyo del Programa ART/PNUD Ecuador.
- *Cooperación Sur-Sur:* contempla un componente de transferencia de conocimientos Sur-Sur, que consiste en el intercambio con la Oficina del Historiador de La Habana Vieja (Cuba) a través del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL)/PNUD Cuba.

* Entre esos valores:

1. El gran valor histórico y arquitectónico de San Gabriel, avalado por la declaratoria de San Gabriel como Ciudad Monumental.
2. La gran apuesta del Municipio de Montúfar por la conservación de la ciudad histórica de San Gabriel.
3. El acelerado proceso de sustitución de inmuebles declarados Patrimonio Cultural, con el criterio de «obsoletos y poco funcionales».
4. La gran experiencia del Municipio de Montúfar en prácticas de participación ciudadana, implementada a través de la Asamblea de Unidad Cantonal de Montúfar.
5. La gran brecha existente en Carchi en materia de igualdad de género.
6. La participación del Programa Marco ART/PNUD Ecuador, como facilitador en el logro del fortalecimiento institucional.

organizaciones de la cooperación, interesados en establecer alianzas o *partenariados* de desarrollo (donantes bilaterales, *partners* de cooperación descentralizada, universidades, ONG, y otros). A partir de los documentos de prioridades, los actores de la cooperación descentralizada conocen los ejes de desarrollo, las ideas-proyecto, y así programan iniciativas de manera conjunta, movilizandolos recursos —humanos y económicos—, buenas prácticas e innovaciones tecnológicas y organizativas.

Algunos proyectos en marcha priorizados en la provincia del Carchi

En Mira, el proyecto «Mejora de la calidad de vida y de salud del adulto mayor del municipio de Mira» —enmarcado en la Línea de acción Cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales— consiste en la construcción de un centro gerontológico equipado; y se identificó como prioritario en el Ciclo de Programación Local. De un valor estimado de cien mil dólares, permitirá a la tercera edad del cantón tener acceso a una atención integral y digna.

Tanto el Municipio de Lasarte-Oria del País Vasco, como el Ayuntamiento Tavernes de la Vallidigna (parte del Fons Valencià) financiaron el 44% del costo total del proyecto. El Gobierno Municipal de Mira aporta el 39% de los fondos; y el Gobierno vasco, por intermedio del Programa Marco ART/PNUD Ecuador, aporta el 17%.

Por su parte, el proyecto «Fortalecimiento de la gestión pública intercantonal de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira» inició su ejecución en la provincia de Carchi (cantones de Mira, Espejo y Bolívar) y en la provincia de Imbabura (cantones de Urucuquí y Pimampiro), a través de la consolidación de la gestión pública entre los cantones de la Mancomunidad de la Cuenca del Río Mira. El objetivo del proyecto es mejorar el acceso a los servicios sociales de la población de esa zona, mediante la coordinación de acciones y la gestión mancomunada de la planificación. Las entidades participantes son los Municipios de Mira, Espejo, Bolívar, Pimampiro y Urucuquí; el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y el Programa ART/PDP. El proyecto es apoyado por el Fondo Andaluz de Municipios de Solidaridad Internacional (FAMSI), y la Diputación de Cádiz.

En el curso de estas misiones se identifican, de común acuerdo, los proyectos específicos a realizarse con esa colaboración e intercambio.

Implementación de las prioridades identificadas, alianzas y proyectos

Los actores y *partners* de la cooperación internacional —descentralizada, en particular— implementan proyectos prioritarios identificados en el documento de prioridades, alineando recursos técnicos y financieros, complementarios de los procesos del desarrollo local. Estos proyectos pueden representar laboratorios para la innovación en los diferentes campos del desarrollo humano, de acuerdo con un enfoque de reconocimiento recíproco y de mutuo aprendizaje.

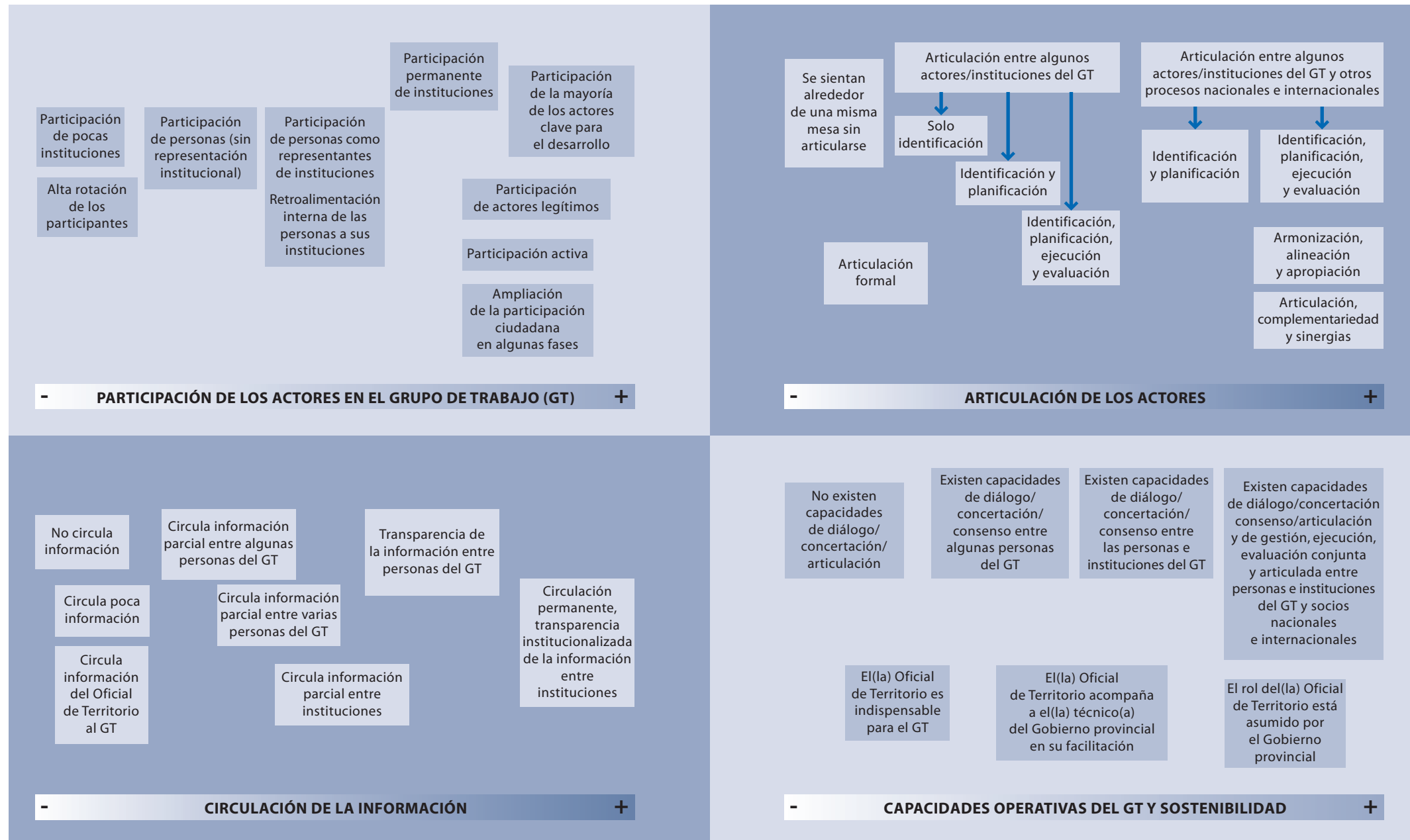
Fase 5: Institucionalización y sostenibilidad del GTP y del proceso territorial

Institucionalización del GTP y del Ciclo de Programación Local

Durante las fases anteriores, el equipo del Programa ART/PNUD apoya el fortalecimiento del GTP mediante estrategias para su consolidación. El Grupo se reúne con una frecuencia que depende de cada territorio, con el fin de dialogar, compartir información relevante para el desarrollo local, difundir oportunidades de financiamiento internacional, articular y coordinar acciones, formular propuestas conjuntas y recibir misiones de la cooperación descentralizada. Facilita la articulación y complementariedad entre los actores territoriales, permitiendo así la eficiencia en sus intervenciones y evitando la duplicación de acciones, tanto de la cooperación como de las instituciones locales y nacionales.

Su institucionalización al interior del Gobierno autónomo descentralizado de la escala, en este caso, la escala provincial o cantonal, garantiza su sostenibilidad en el territorio. Además, se busca incorporar el Ciclo de Programación Local como práctica del Gobierno provincial para que cada año se realice como parte del sistema de planificación y gestión institucional.

Gráfico 6: Funcionamiento de los Grupos de Trabajo (de más débil a más fortalecido) en términos de participación de actores, articulación, circulación de información y capacidades operativas





Articulación dentro del PNUD y el Sistema de las Naciones Unidas

4

Una forma coordinada
y conjunta de trabajar dentro
de las áreas del PNUD

Articulación interagencial

Articulación y coordinación
con agencias del Sistema
de las Naciones Unidas

En el nivel internacional, la Iniciativa ART se enmarca y contribuye a la Reforma de las Naciones Unidas, a través del liderazgo del PNUD y la participación activa de diversas agencias y programas del Sistema de las Naciones Unidas (SNU). En los países, los programas marco ART representan un mecanismo e instrumento práctico para apoyar esta Reforma a nivel territorial, mediante el logro de alianzas y articulaciones concretas entre agencias de las Naciones Unidas en el terreno.

El Programa ART/PNUD Ecuador coordina con las diferentes áreas programáticas del PNUD. Articula a nivel estratégico, programático y operativo con dos programas conjuntos interagenciales de las Naciones Unidas: el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN) y el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración (PCJEM). Además, coordina actividades complementarias y se articula en el terreno con las acciones de agencias tales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).

Una forma coordinada y conjunta de trabajar dentro de las áreas del PNUD

ART, como Programa del PNUD, trabaja de manera coordinada con las diferentes áreas, mediante la articulación estratégica, la continuidad de iniciativas de la agencia y la sinergia con procesos a nivel territorial.

En la fase de exploración y formulación del Programa (de mayo a junio del 2007), la colaboración de varias áreas del PNUD favoreció la identificación de provincias que presentaban posibilidades de articulación y sinergias con procesos en marcha de la agencia (por ejemplo: el trabajo de las áreas de Gobernabilidad Democrática y de Reducción de la Pobreza e Inequidades, en Azuay

y en Los Ríos-Bolívar, con proyectos como el de ODM y el de gestión de riesgos de desastre).

Cabe señalar que el Programa ART/PNUD era, al inicio, parte del área programática de Reducción de la Pobreza e Inequidades. Dado que esta es la encargada de la gestión e implementación de los proyectos/programas vinculados con los ODM, resultó propicia esta ubicación al nivel de la organización interna. A medida que se avanzó en la implementación del Programa, y debido al enfoque integral e intersectorial de la metodología de ART y su estrategia territorial-nacional-internacional, pasó a ser un Programa interárea. Con ello se favoreció la articulación entre las áreas dentro del mismo PNUD y se facilitó la utilización del Programa ART como instrumento de esta agencia, que provee la coordinación complementaria en el terreno y que sirve a todos los componentes del «Documento del Programa País» (Country Program Document [CPD]) en la articulación multiniveles, la territorialización de estrategias y políticas nacionales, y la movilización de nuevos actores y alianzas para el cumplimiento de los ODM.

El trabajo coordinado del Programa ART dentro de las áreas del PNUD se expresa en la articulación estratégica y la respuesta conjunta a nuevos pedidos. Por poner un ejemplo: una de las líneas de intervención del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD busca el fortalecimiento de los Gobiernos locales (institucionalidad, transparencia, creación de capacidades, etc.). Esa línea está siendo coordinada utilizando el Programa ART como instrumento del PNUD, y se ha establecido una estrategia común entre esa Área y el Programa ART, que permite atender los nuevos pedidos de los Gobiernos locales hacia el PNUD de forma conjunta.

Por la coincidencia de las temáticas abordadas, tanto en el Área como en el Programa, se acordó realizar una estrecha coordinación, con el fin de no duplicar esfuerzos y aprovechar de forma complementaria las capacidades. Ello permitió un salto estratégico de algunas de las operaciones puntuales que, al ser articuladas con procesos territoriales y nacionales del Programa ART/PNUD, generaron otras oportunidades. El equipo técnico del Programa

Esta coordinación estratégica se pudo dar entre el Área de Gobernabilidad Democrática y el Programa ART/PNUD porque, primero, hay compatibilidad de enfoques y, segundo, la actitud del Grupo de ART permitió que fluyera la comunicación y el trabajo en equipo.

José Augusto Briones
Gerente del Área de Gobernabilidad Democrática, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador.

—tanto nacional como territorial— ofrece una ventaja comparativa, al ser capaz de responder con mayor agilidad a las demandas de los actores locales y nacionales.

Este tipo de alianzas, articulación y aprovechamiento de las potencialidades y ventajas de la metodología y marco programático de ART también se han establecido con el Área de Reducción de la Pobreza e Inequidades; en este caso utilizando los mecanismos y enfoques de ART en desarrollo económico territorial, que permiten fortalecer estrategias interzonales en este campo, así como potenciar mecanismos de articulación público-privado.

Otra componente de la articulación del Programa ART dentro de las áreas del PNUD es la realización de actividades conjuntas en los territorios. Una muestra de ello es el apoyo conjunto de la Unidad de Gestión de Riesgos y el Programa ART/PNUD a un proyecto en el municipio de Babahoyo, en la provincia de Los Ríos. Uno de los proyectos de impacto priorizados en ese territorio se enlazó a una de las líneas de intervención de Gestión de Riesgos y se formuló el proyecto «Reducción de la vulnerabilidad económica provocada por las inundaciones en las familias del barrio 4 de Mayo de la ciudad de Babahoyo, mediante la constitución de un fondo para microcréditos». Este proyecto de microcrédito municipal busca recuperar los medios de vida de personas afectadas por desastres naturales.

En Babahoyo, la voluntaria de Naciones Unidas encargada de la gestión de riesgos, junto con la Oficial de Territorio de ART/PNUD, formaron un equipo técnico sólido que apoyó la formulación y arranque del proyecto, coordinando las actividades operativas, el presupuesto, etc. Esto permitió a los actores del territorio dialogar con un solo equipo PNUD, evitando posibles confusiones generadas por intervenciones múltiples de la agencia y de las Naciones Unidas. La presencia de este equipo en el territorio facilitó la coordinación desde Quito.

También se puede mencionar el aporte del Programa ART al facilitar la articulación de los actores territoriales con iniciativas del PNUD. Puede ilustrarse con el Proyecto de Adaptación al Cambio Climático a través de una Efectiva Gobernabilidad del Agua en Ecuador (PACC), del Área de Desarrollo Sostenible del PNUD, y del Ministerio del Ambiente, financiado por el Global Environment Facility (GEF), que fue socializado a los Grupos de Trabajo; y

los actores de las provincias de Bolívar y de Los Ríos decidieron conjuntamente formular una propuesta biprovincial. También, los Grupos de Trabajo de Carchi y Los Ríos han sido utilizados como espacios válidos para la formulación de propuestas para el Programa de Pequeñas Donaciones, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), administrado conjuntamente por el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial.

Articulación interagencial

Los programas conjuntos del Sistema de las Naciones Unidas contemplan una serie de actividades contenidas en un plan de trabajo común, vinculados a un marco de resultados que involucra a varias agencias de las Naciones Unidas. Son iniciativas importantes para promover una mayor coordinación y un trabajo articulado entre las organizaciones del SNU.

Actualmente, el Programa ART/PNUD colabora de forma estrecha con dos programas: el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte, y el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. En el primer caso, han transcurrido ya dieciocho meses de articulación estratégica y programática en la Frontera Norte. El segundo programa, en cambio, se halla apenas en sus primeros meses de ejecución, pero se debe hacer hincapié en la articulación estratégica, metodológica y operativa prevista para este a nivel territorial.

El PDP-FN —en ejecución desde el 2006— es una iniciativa de la Oficina del Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas que busca disminuir la vulnerabilidad de la Frontera Norte ante los efectos desbordantes derivados del conflicto interno de Colombia, a través de una coordinación interagencial fortalecida y estratégica, que vincula los retos humanitarios con los de desarrollo. Al mismo tiempo, provee un marco coherente y sensible a la conflictividad, con el fin de guiar las operaciones pertinentes de las agencias de las Naciones Unidas en la zona. Asimismo, realiza esfuerzos para fortalecer tres niveles distintos de políticas públicas gubernamentales que son directamente pertinentes para la Frontera Norte, con un énfasis especial en la construcción de capacidades nacionales y locales.

La coordinación estratégica y sensible a la conflictividad del SNU en la zona de la Frontera Norte pasa por mecanismos como el Grupo Técnico Interagencial para la Frontera Norte (GTI-FN), la gestión de la información interagencial, la transversalización de la sensibilidad al conflicto, y el desarrollo preventivo y de género.

Durante la fase de formulación del Programa Marco ART/PNUD se priorizó la identificación de una provincia en la Frontera Norte, dada la prioridad nacional del cordón fronterizo y debido a las oportunidades de articular con el PDP-FN. Este y el Programa ART/PNUD comparten principios estratégicos y la necesidad de optar por un enfoque integral para el desarrollo, lograr una efectiva coordinación interagencial, trabajar en los tres niveles de intervención, y articular la acción de la cooperación internacional con los planes y prioridades de desarrollo, tanto territoriales como nacionales.

Por su parte, el PDP-FN ha programado en el marco de ART recursos para la acción en la Frontera Norte. En la propuesta presentada en el 2007 al Fondo Global de Paz y Seguridad (GPSF) del Gobierno de Canadá se formuló una versión que cuenta con siete componentes (entre ellos Género y VIH-SIDA), y se establecieron alianzas con diferentes agencias por componente responsables de su ejecución. El Programa ART/PNUD fue designado como responsable del componente Fortalecimiento del Diálogo Territorial, así como de apoyar proyectos de desarrollo preventivo en la zona fronteriza.

El Programa ART/PNUD Ecuador articuló y coordinó estrategias y líneas de intervención con el PDP-FN, de ahí que muy tempranamente adoptara el nombre (en Carchi) de ART/PDP; denominación que trasluce la estrategia única trazada por los dos programas en este territorio y la colaboración entre sus respectivos equipos para la definición de estrategias. Los programas se complementaron, tanto en recursos como en especificidad temática, permitiendo una intervención más integral y eficiente, además del aprendizaje mutuo entre los dos equipos.

El PDP-FN aportó y complementó la intervención del Programa ART/PNUD con su conocimiento de la conflictividad territorial, su comprensión de la vulnerabilidad de los actores y los poderes en juego, así como su relación con la dinámica local. Apoyó, además, con un entendimiento de las especificidades y características de los proyectos de desarrollo en el contexto de conflicto.

En la Frontera Norte se trabajó con una metodología de sensibilización y prevención del conflicto («Acción sin daño»), la cual permite descifrar los escenarios locales y tomar acciones apropiadas. Se capacitó a integrantes del Grupo de Diálogo Provincial (GDP), socios locales y del equipo ART, sensibilizándoles sobre cómo considerar la dimensión conflictiva en el accionar. Actualmente se está realizando la transversalización de la dimensión del enfoque de sensibilización y prevención del conflicto en la metodología de ART con la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), un socio implementador del PDP-FN.

Este trabajo conjunto facilitó al PDP-FN la difusión de la temática de conflictividad a los actores locales a través del GDP. Si bien se inició la priorización de proyectos sensibles al conflicto, se trata aún de incrementar la sensibilidad y conciencia de los actores locales en el tema, mediante el rol de acompañamiento y facilitación de la Oficial de Territorio.

Por otro lado, el Programa ART/PNUD permitió al PDP-FN aprender de su metodología de intervención territorial, sobre cómo entrar a un territorio, cómo facilitar diálogos pluriactorales, y cómo articular actores. De hecho, el diálogo, en toda zona de conflictividad, es un elemento clave para que la tensión no se transforme en violencia, es decir, como factor preventivo.

La existencia de la estructura operativa territorial —el GDP—, así como la presencia en el territorio de la Oficial, permitieron crear sinergias entre los dos programas a nivel programático y operativo. Por ejemplo, ART/PDP trabaja actualmente con grupos de jóvenes (considerados como vulnerables), participantes en el GDP, y les articula con actores políticos provinciales. La utilización del marco ART permitió al PDP-FN encontrar mecanismos para cumplir con uno de sus objetivos: coordinar con el Gobierno, con los actores locales y nacionales, de una manera horizontal y vertical.

Los dos programas pudieron complementarse a partir de sus respectivas fortalezas, facilitando un aprendizaje continuo y mutuo, y favoreciendo el mejoramiento, eficacia e impacto de los procesos.

El Sistema de las Naciones Unidas trabaja de forma coordinada en la Frontera Norte. El Grupo Técnico Interagencial para la Frontera Norte —único GTI que es territorial y no temático— trata de mejorar la articulación de acciones

Si bien a nivel nacional el Sistema tiene los Grupos Técnicos Interagenciales, cuando uno va a nivel de los territorios, ART da presencia del Sistema de las Naciones Unidas, y puede proveer una muy buena plataforma programática para que diferentes actores puedan interactuar de manera coordinada.

Claudio Providas
Representante Residente Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador.

la que alrededor de tres millones de personas (aproximadamente el veinte por ciento de la población) está fuera del país. Cabe destacar que el 57% de los emigrantes recientes son jóvenes en edad productiva (de los cuales, la mitad son mujeres).

Enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración busca contribuir a la creación de un entorno favorable para la generación de empleo digno, especialmente dirigido a la población joven que, en el caso ecuatoriano, es la que soporta los más altos niveles de subempleo, desempleo y condiciones precarias en el trabajo. Esto, junto a otros factores, motiva la migración forzosa de los jóvenes.

La ejecución del Programa se organiza a partir de tres componentes:

1. Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles.
2. Políticas e institucionalidad para empleo juvenil, inclusión socioeconómica y migración.
3. Ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud.

Combinará, por otro lado, estrategias de incidencia en el ámbito nacional, así como una ejecución territorial en doce cantones de las provincias de Azuay, Loja y El Oro, durante tres años (de junio del 2009 a mayo del 2012). El Programa ha identificado como sus contrapartes a la Secretaría Nacional del

y proyectos, así como de coordinar la presencia de las Naciones Unidas en el territorio. La agencia que lidera ese Grupo es la Oficina del ACNUR. Ya se ha propuesto *territorializar* el GTI. ART/PDP participa activamente en el GTI para establecer mecanismos de coordinación efectivos, operacionales y de vinculación; en este marco, los GDP podrían ser actores importantes para la territorialización del GTI.

Desde la crisis económica de 1999, en el Ecuador se ha incrementado sustancialmente el fenómeno migratorio. A partir del 2000, más de un millón de ecuatorianas y ecuatorianos migraron hacia los Estados Unidos, Italia y, sobre todo, España. Se calcu-

Migrante (SENAMI), al Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). En las provincias, en cambio, coordinará las acciones con los Gobiernos provinciales, los Municipios, las cámaras de producción y las organizaciones laborales con presencia local.

En la propuesta metodológica del Programa, una de las herramientas de planificación y gestión descentralizada prevista, que contribuirá a fortalecer el diálogo de los actores del territorio, a la definición de planes estratégicos de creación de empleo digno y emprendimientos juveniles, así como a la articulación de estos con planes y políticas territoriales y nacionales, son los Grupos de Trabajo de las provincias correspondientes, impulsados por el Programa ART/PNUD.

Los GTP son vistos como espacios estratégicos para el Programa Conjunto, con miras a comunicar sobre sus actividades. Se espera que el marco programático de ART/PNUD, en coordinación con todas las agencias involucradas y los actores territoriales y nacionales relevantes identificados, permita que la intervención del PCJEM —al trabajarse con los GTP— pueda ser articulada con las iniciativas locales, aportar a las prioridades identificadas y crear sinergias positivas entre actividades, equipos técnicos y estrategias.

Además, la utilización del Programa ART/PNUD —como marco de articulación y mecanismo de implementación técnica-metodológica del componente PNUD del PCJEM— contempla promover el diálogo y la participación de las redes de cooperación descentralizada interesadas en la temática de la migración y la generación de empleo digno para jóvenes.

Se debe destacar que uno de los primeros pasos fue poder articular, entre los dos programas, la identificación de los cantones donde focalizar la intervención del Programa Conjunto y ART/PNUD. Con el fin de validar la legitimidad de esta decisión, el Programa Conjunto sometió a los GTP de las provincias correspondientes la identificación de los cantones a partir de criterios técnicos.

Para la selección de los cantones, la propuesta del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración fue tomar la metodología de ART. En la segunda reunión que yo tuve con las agencias se discutió la selección de cantones y se partió de un cruce de lecciones aprendidas. Permitted legitimar la selección y no hacer algo desde arriba.

Milton García
Coordinador del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración del Fondo PNUD-España para el Logro de los ODM.

Articulación y coordinación con agencias del Sistema de las Naciones Unidas

Los programas marco ART adoptan los principios y recomendaciones de la Reforma de las Naciones Unidas, en su visión estratégica y planificación programática. Una importante dimensión de la agenda de esta Reforma es dar mayor coordinación, coherencia y eficacia a los servicios que ofrece la organización al país, por medio de sus agencias, fondos y programas.

Si a nivel nacional, el Sistema de las Naciones Unidas tiene a los Grupos Técnicos Interagenciales para articular a las agencias; en los territorios, los Grupos de Trabajo del Programa ART pueden servir como punto de referencia para las diferentes agencias, programas y técnicos del Sistema de las Naciones Unidas que están interviniendo.

En Ecuador, el Programa ART/PNUD está articulando estrategias, programas, proyectos, procesos, iniciativas, recursos y capacidades con varias agencias del Sistema: UNIFEM, la Oficina del ACNUR, el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OPS y la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras. A continuación, una reseña de algunas de las articulaciones realizadas —o en marcha— en el primer año y medio de trabajo, en la que se resalta su modalidad.

En la segunda fase de la propuesta interagencial del PDP-FN, UNIFEM fue la agencia responsable de la transversalización del enfoque de género, el cual contemplaba actividades de asistencia técnica a las agencias de las Naciones Unidas que están interviniendo en la Frontera Norte. En este marco se inició una interesante colaboración entre el Programa ART/PNUD y UNIFEM.

Por el interés en transversalizar el enfoque de género en el Marco Programático ART, se vio la necesidad de ampliar esta colaboración. De hecho, el Programa (que se encontraba en ese momento en su fase de arranque territorial) tenía la voluntad y la necesidad de transversalizar cuestiones de género en su intervención (pues esta temática es un eje transversal en su metodología). Para UNIFEM, representaba una oportunidad de desempeñar su papel catalizador dentro del Sistema de las Naciones Unidas, en lo rela-

tivo a la inserción del enfoque de género en políticas y programas, tal y como lo plantea su misión.

Esta productiva colaboración interinstitucional se inició por la preparación de oficiales de territorio en temas de género. A partir de un breve diagnóstico de sus conocimientos, se organizó un taller para capacitarlos en la transversalización del enfoque de género en ART, en el que se abordaron temas concretos del Programa, por ejemplo.

El interés y la motivación en la temática se concretaron en la creación de un punto focal de género del Programa ART/PNUD, que —conjuntamente con dos profesionales de UNIFEM y el punto focal de género del Programa ART/PNUD— diseñaron un plan de trabajo territorial, nacional e internacional de ART Ecuador en temas de género, el cual contempló, a nivel territorial, una estrategia diferenciada frente a la cultura local y al interés en la problemática de género.

En este marco se realizaron asesorías técnicas en los territorios. Además, se pudieron articular socios y actores de UNIFEM a los procesos territoriales del Programa ART/PNUD. Cabe resaltar que UNIFEM realizó la revisión del material y de las herramientas de ART/PNUD para asegurar la transversalización del enfoque de género.

Se institucionalizó esta voluntad de cooperación mediante un memorándum de entendimiento entre UNIFEM y el PNUD, que plasma el interés de creación de herramientas de evaluación y seguimiento sobre la incorporación del enfoque de género para el diseño del Ciclo de Programación Local, la sistematización del taller de capacitación de ART, y la realización de un plan de acción y actividades de difusión de buenas prácticas a nivel internacional.

Otra experiencia a considerar es la articulación con VNU, que es el programa de las Naciones Unidas que apoya el desarrollo humano sustentable global por medio de la promoción del voluntariado y la movilización de estos voluntarios alrededor del mundo. VNU ha coordinado con el Programa ART/PNUD la llegada a las provincias de voluntarios y voluntarias del sector corporativo. Profesionales *senior*, con una experticia en campos técnicos específicos (por ejemplo: en Bolívar un especialista en administración turística; en Carchi, uno en desarrollo económico territorial; y en Azuay, un técnico

en productos lácteos), cuya colaboración en los territorios ha sido muy valorada por los actores locales.

A nivel territorial, la Oficina del ACNUR y el Programa ART/PNUD colaboraron principalmente en la provincia de Carchi (en la Frontera Norte). Esta Oficina es la agencia del SNU con mayor presencia en la región, y por ende constituye la entidad líder del GTI-FN. En el nivel nacional, cabe resaltar que participa en el Comité Nacional de Coordinación, como parte de esa articulación de acciones.

En Carchi, representantes de la Oficina del ACNUR integran el GDP y han tenido una activa participación en este espacio. Su presencia en el Grupo de Trabajo fue clave para lograr la sensibilización sobre el tema del refugio. Como agencia, facilitó la Mesa sobre Refugio y Migración en el Taller del Ciclo de

En la Frontera Norte, ART facilita la inserción de las respuestas de emergencia de ACNUR a soluciones duraderas para los refugiados. Hace el vínculo que nos permite insertar esos proyectos o actividades en el proceso de desarrollo. Es un tema importante el cómo articular la actividad de una agencia de ayuda humanitaria de emergencias en el marco de un programa de desarrollo local.

Luis Varese
Representante Adjunto
de la Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los
Refugiados (ACNUR) en Ecuador.

Programación Local, que permitió la identificación de prioridades en este tema en la provincia. Por otro lado, su participación en el GDP les facilitó realizar un proyecto articulado con el proyecto de impacto en el cantón Montúfar. Actuaron en la misma comunidad donde existe una alta presencia de refugiados colombianos, y realizaron actividades complementarias de fortalecimiento de esta, paralelas a las mingas del proyecto de impacto, lo cual permitió la creación de interesantes sinergias.

La experiencia de coordinación entre las intervenciones de la Oficina del ACNUR y ART/PNUD en la Frontera Norte facilitó la consideración y articulación de respuestas de emergencia para los refugiados en los procesos de desarrollo territorial, haciendo un uso más eficiente de los recursos. Además, se esta-

blecieron mecanismos para insertar los proyectos de emergencia dentro de tales procesos. Se pudo constatar que los planes de desarrollo permitían la incorporación de actividades de emergencia del ACNUR, con lógica de intervención de urgencia, y daban elementos para la reflexión metodológica.

Algunas otras agencias o programas de las Naciones Unidas han empleado a los GTP como punto focal territorial, convirtiéndolos en un espacio para pre-

sentar sus proyectos, ver cómo complementarlos, articular actores y crear sinergias con otros procesos. Por ejemplo, el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutrición (PROSAN), de la FAO, en la provincia de Bolívar, fue presentado y discutido en el GTP; lo cual posibilitó que el Programa ART/PNUD complementara las acciones de esta iniciativa.

Por último, otro caso digno de mención ocurrió en la provincia de Carchi, donde UNICEF aprovechó el Grupo de Diálogo Cantonal (GDC) para socializar una dificultad dentro de un proyecto específico; problema que se solucionó —a partir de propuestas y actividades del GDC— creando un centro comunitario para profesores, alumnos y madres.



Avances, aprendizajes y desafíos

5

Aportes y avances
del Programa Marco ART/PNUD

Aportes sustantivos
y estratégicos del Programa
Marco ART/PNUD al Ecuador

Algunos avances del Programa
Marco ART/PNUD a nivel territorial

Lecciones aprendidas
en la ejecución

En el Ecuador, las actividades del Programa ART/PNUD arrancaron a inicios del 2008. Hasta el momento de esta sistematización ha transcurrido un año y medio, durante el cual las transformaciones en el contexto sociopolítico propiciaron nuevos espacios de intervención, los que fueron aprovechados por el Programa para apoyar y aportar al diseño de iniciativas en el marco del Sistema Nacional de Planificación, la planificación territorial, las políticas de descentralización, el desarrollo económico territorial, la gobernabilidad local, y la gestión de la cooperación internacional.

Reconociendo este contexto, en el presente acápite se detallan los principales aportes y acciones del Programa ART/PNUD Ecuador a nivel nacional, articulados con la dinámica de los territorios, y destacando su valor añadido tanto para el país como para la estrategia de intervención y metodología del Programa en sí. Más allá de una lectura lineal sobre la realización de estos aportes, se intentará realizar una lectura estratégica, no exhaustiva pero sí ilustrativa, de estas contribuciones. Cabe señalar que el Programa se encuentra en plena ejecución, por lo cual todavía cada uno de estos avances está en proceso.

Se visibilizan, además, las aportaciones que el Programa ART/PNUD Ecuador ha brindado a los procesos territoriales y nacionales, así como la metodología de ART. Además se mencionan algunas de las dificultades encontradas en y para su implementación.

Aportes y avances del Programa Marco ART/PNUD

Resumen de las principales actividades ejecutadas

Hasta julio del 2009, después de los primeros dieciocho meses de ejecución, el Programa ART/PNUD había intervenido a nivel territorial en cuatro provincias: Azuay, Bolívar, Carchi y Los Ríos; en las que apoyó la creación y

consolidación de espacios en donde convergen varios actores de diversos sectores y niveles de acción en el ámbito provincial: los Grupos de Trabajo (o Grupos de Diálogo, para la Frontera Norte). En esa fecha, un proceso similar comenzaba en la provincia de El Oro.

En estos territorios, los Grupos han priorizado cantones de intervención (16 en total) y proyectos de impacto o arranque, los cuales son cofinanciados por las instituciones locales y en articulación institucional con otros actores de cooperación, y de manera complementaria por el Programa. En las provincias de Carchi y de Azuay, los Grupos de Trabajo lideraron el Ciclo de Programación Local; proceso que permite definir prioridades de forma participativa a partir de la articulación de las planificaciones territoriales (parroquial, cantonal y provincial) enmarcado en la nacional (Plan Nacional de Desarrollo). Como resultado de este proceso participativo se obtuvo un documento de prioridades por provincia, que podrá facilitar las alianzas y *partenariados* con los actores de la cooperación internacional en un marco que garantiza la alineación con las prioridades del país y los territorios. En las dos provincias mencionadas (Carchi y Azuay) se han iniciado ya los primeros contactos con los actores de la cooperación descentralizada para el apoyo a estas prioridades.

En el nivel nacional, el Programa ART/PNUD ha puesto en marcha su estructura operativa nacional: el Comité Nacional de Coordinación (CNC). Es un espacio que reúne a instituciones clave como la institución nacional rectora de la planificación, o de la cooperación internacional, a Gobiernos autónomos descentralizados, a donantes, agencias de las Naciones Unidas; y donde se decide sobre la orientación y estrategia del Programa. Se busca fomentar intercambios de buenas prácticas territoriales a nivel de país para lograr la sostenibilidad, replicabilidad y armonía de los esfuerzos territoriales, así como la coherencia y articulación de las iniciativas y procesos de desarrollo territorial con las políticas de desarrollo nacional.

Además, el Programa ha apoyado el fortalecimiento de la planificación nacional y su relación con los procesos locales; e impulsó proyectos estratégicos nacionales que responden a prioridades del territorio (descentralización, fortalecimiento de capacidades y otras esferas, como el desarrollo económico y el patrimonio), surgidas con fuerza en los territorios y enmarcadas en los ejes transversales y líneas de acción. Estos proyectos nacionales se relacionan entre

sí, son complementarios a los procesos locales, y abordan temáticas como el desarrollo económico territorial, la formación de funcionarios públicos, la innovación, entre otras.

A nivel internacional, el Programa promovió la articulación de actores y procesos territoriales y nacionales con iniciativas internacionales mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas; de la participación en foros o eventos internacionales, o de la capacitación. Favoreció alianzas con actores de la cooperación internacional, en particular la descentralizada, entre comunidades locales y actores sociales del sector público, privado y asociativo del sur y del norte, y articulación con redes de ART Internacional dedicadas a la innovación y el desarrollo económico territorial.

Aportes sustantivos y estratégicos del Programa Marco ART/PNUD al Ecuador

Planificación y ordenamiento territorial

El Programa ART/PNUD apoyó a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en la definición de la estrategia de desarrollo territorial y en el proceso de ordenamiento territorial. La inclusión de la dimensión territorial es una innovación importante en la actualización del Plan Nacional de Desarrollo. La Estrategia Territorial Nacional está concebida como el conjunto de criterios específicos y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias de los territorios. Constituyen un referente obligatorio para las políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con la Constitución Política del Ecuador y el Plan Nacional de Desarrollo.

Para el Programa, aportar en la *territorialización* de la planificación nacional e incluir el *enfoque territorial* dentro del Plan que orienta el desarrollo del país, ha sido de gran importancia, ya que, además de permitir dar una respuesta a los requerimientos de SENPLADES («aterrizar» en el territorio los objetivos del Plan), ha contribuido a la concreción del enfoque territorial y de los objetivos del Programa Marco ART/PNUD.

Asimismo, el Programa brindó su apoyo a SENPLADES en la definición del marco conceptual sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo regional, así como metodologías e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial; en el desarrollo y aplicación de los instrumentos legales y herramientas metodológicas requeridas en materias de ordenamiento y planificación territorial, y también en el fortalecimiento institucional de los niveles subnacionales para su apropiación e implementación territorial.

En los ciclos de programación local de las provincias de Azuay y de Carchi, los Grupos de Trabajo y Grupos de Diálogo, respectivamente, crearon metodologías para la articulación de los planes (tema de mucho interés para SENPLADES y de importancia para el país, dentro del nuevo mandato constitucional). El artículo 263 de la nueva Constitución especifica que «los Gobiernos provinciales planificarán el desarrollo provincial y formularán los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial...». Actualmente, en el país existe gran interés en estos temas.

Gestión y alineación/apropiación de la cooperación internacional

Como parte de sus objetivos, la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) promueve e implementa políticas de cooperación internacional y busca enmarcarlas en el Plan Nacional de Desarrollo. La AGECI, integrante del Comité Nacional de Coordinación, tiene un rol clave dentro del contexto político actual de alineación y apropiación de la cooperación.

En este, la labor realizada por los Grupos de Trabajo en los territorios en la definición de las prioridades para la cooperación internacional (enmarcadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo y la planificación local), aporta elementos para el cumplimiento de los objetivos de la AGECI. Los GTP, al priorizar a partir de las planificaciones territoriales y nacional, responden directamente al objetivo del Plan de adecuar la cooperación internacional a los requerimientos de inversión social, productiva y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo a través de la elaboración del Plan Nacional de Cooperación Internacional, en referencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Así, el Programa ART/PNUD avanza

en la definición de planes provinciales para la cooperación internacional, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo y los ODM.

Según la nueva Constitución, los Gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales podrán gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (artículos 262, 263, 264 y 267). El Programa ART/PNUD, en su intervención territorial, crea y fortalece las capacidades de gestión de la cooperación internacional en los Gobiernos autónomos descentralizados, aportando en la realización de este nuevo mandato constitucional; por lo cual encuentra un panorama local favorable para la sostenibilidad de su accionar.

El Estado ecuatoriano manifestó su pleno compromiso con la Declaración de París y comparte plenamente sus principios; y afirma comprometerse a participar de manera activa junto a la comunidad internacional que ha decidido afrontar de conjunto el reto de brindar mayor eficacia a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La Declaración de París propicia que los países socios ejerzan una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, coordinando acciones que de ellas derivan la reducción del protagonismo de los donantes. El Programa ART/PNUD, mediante la producción de los documentos de prioridades, resultados de los ciclos de programación local y enmarcados en la planificación nacional, da un valor añadido para la aplicación en el terreno de la Declaración de París en la alineación de los donantes y la apropiación por parte del país. El Comité Nacional de Coordinación, como espacio de las instancias nacionales y donantes internacionales, permite esa apropiación y alineación. Asimismo, el uso del Enfoque Armonizado de Transferencias de Efectivo a las Contrapartes Nacionales (HACT), simplifica políticas y procedimientos y alinea progresivamente a los donantes con el sistema nacional.

Respondiendo a la demanda de fortalecimiento de capacidades

La nueva institucionalidad pública, impulsada por la Constitución del 2008, implica, por un lado, la necesidad de crear y fortalecer capacidades que den respuesta a los *nuevos requerimientos* que se presentan, y, por otro, generar *nuevos conocimientos* necesarios para entender el período de cambio institucional.

El Programa ART/PNUD apoya tres de los proyectos nacionales de formación y capacitación de funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, tomando en consideración las particularidades de cada grupo: con el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Esta línea de fortalecimiento de capacidades se enlaza con el nivel local, en donde este tipo de actividad es una prioridad, y donde las temáticas responden a la realidad de cada territorio. Además, estos tres proyectos presentan posibilidades de articulación entre sí, sinergias, y aportan a la creación de herramientas, materiales y conocimientos fundamentales dentro de este período de cambio.

Aportes al desarrollo económico territorial

La nueva Constitución y las políticas del Gobierno nacional promueven una nueva visión del desarrollo económico territorial, basado en el tejido social y económico, que incluye a los actores de pequeñas y medianas empresas (articulado con la economía social y popular). Dentro de este contexto, el Programa ART/PNUD está articulando varias iniciativas que permiten vincular lo territorial con la política nacional, como un refuerzo a esta nueva visión del desarrollo económico local, a través de la creación de conocimientos, capacidades y del fortalecimiento de Agencias de Desarrollo Económico Territorial (ADET), por ejemplo.

El Diplomado Internacional en Desarrollo Económico Territorial facilitó el análisis de algunas de las dinámicas territoriales, aportó conocimientos, actitudes y habilidades relacionadas con el marco conceptual y las metodologías de los procesos de desarrollo; y proporcionó una visión amplia de experiencias concretas de programas y herramientas, como las ADET, y buenas prácticas para el diseño y gestión de tales procesos. Por ejemplo, el proyecto nacional del Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET) busca impulsar estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo económico local en el Ecuador a través de la sostenibilidad del CEDET —como red— y del fortalecimiento y creación de nuevas agencias, y su conexión con redes internacionales.

Algunos avances del Programa Marco ART/PNUD a nivel territorial

Como se ha visto, diversos son los avances a nivel territorial, dependiendo de sus características y dinámicas. Aquí se rescatarán los puntos comunes a los territorios.

La creación de los Grupos de Trabajo provinciales, y su funcionamiento, es uno de los mayores logros a nivel territorial. Aunque su marcha puede ser desigual en los territorios —algunos se encuentran en vías de institucionalización, otros en la fase de consolidación— con este marco operativo se puede sostener que en cada escenario territorial el GTP presenta un avance si se le compara con la fase inicial.

La creación y el fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales se realizó mediante actividades específicas. El GTP definió sus necesidades y se dictaron talleres adaptados a las demandas (desde herramientas básicas, como Microsoft Excel, hasta cursos de ordenamiento territorial). Además, la participación en el GTP refuerza capacidades de diálogo y concertación, y mejora el conocimiento de las dinámicas territoriales. Los ejercicios de formulación de propuestas para las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Fondo Italo Ecuatoriano (FIE) fortalecieron la modalidad de planificación conjunta y técnica de la formulación.

Por medio de esta capacidad de conectar con oferta y demanda, y gracias a sus redes y trabajo con agencias de las Naciones Unidas, se pudo canalizar una asistencia técnica en temas específicos en los territorios (con la participación del programa de Voluntarios de Naciones Unidas, o de algunas redes de ART).

El Programa ART/PNUD y la Fundación Futuro Latinoamericano (*partner* implementador del Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte) trabajan de conjunto en la transversalización de la sensibilización y prevención de conflicto dentro de la metodología de ART. La reflexión generada, a partir de las actividades en la provincia de Carchi, se aplicará en la provincia de Esmeraldas. Estos aportes podrán ser útiles para otros programas marco que laboren en zonas de conflicto y violencia.

Al insertar respuestas de emergencia a procesos de desarrollo local (en Carchi a través de la articulación de las iniciativas de la Oficina del ACNUR), se pueden visualizar aspectos metodológicos sobre cómo articular dos lógicas de intervención —la humanitaria y la de desarrollo—, con el fin de crear sinergias entre las acciones realizadas. El Programa ART/PNUD puede servir de marco para la acción en emergencias, y sería importante ver qué elementos y precauciones considerar para esta articulación.

Lecciones aprendidas en la ejecución

Una lección aprendida es una información útil en relación con los efectos de una acción o conjunto de acciones sobre la realidad, y es obtenida a partir de procesos de «ensayo y error». Permite optimizar el modo, foco o amplitud de una acción para su futura implementación, o evaluar la conveniencia de su no aplicación ulterior.

Después del primer año y medio de ejecución del Programa ART/PNUD Ecuador, las primeras lecciones aprendidas y recomendaciones emergen —a partir de la implementación en las cuatro provincias— en cuanto a su metodología, lo programático y lo estratégico.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Implementación de la metodología de ART y su secuencia

El ritmo del desempeño de la metodología de ART en los territorios y la ejecución de la secuencia de sus etapas (creación del Grupo de Trabajo, implementación de los proyectos de impacto, Ciclo de Programación Local) dependen de la cultura, tanto social como institucional y organizacional, del territorio y de sus actores. En el Ecuador, país caracterizado por una gran diversidad geográfica, étnica y cultural, las cuatro provincias seleccionadas presentaban condiciones sociales, institucionales y trayectorias disímiles entre sí, con distintos niveles de organización de los actores locales. En los territorios donde no existían espacios pluriactorales, ni ejercicios de participación ciudadana ni de planificación participativa, resultó compleja la implementación de la

secuencia inicialmente prevista en la metodología, en el cronograma y en los planes operativos anuales. En este escenario, fueron importantes las estrategias intermedias para poder lograr visibilizar el valor añadido de la articulación entre los actores (por ejemplo: en el caso de la provincia de Los Ríos se articularon algunos de los actores del GTP —no todos, y no como un GTP como tal— a través de la formulación y ejecución de proyectos como el Proyecto de Adaptación al Cambio Climático a través de una Efectiva Gobernabilidad del Agua en Ecuador, para poder integrar una nueva cultura organizacional).

Por el contrario, en las provincias con tradición de articulación y participación en la planificación, o de una cultura participativa por medio de la minga (como un trabajo colectivo para alcanzar un fin común), se pudo completar la secuencia metodológica prevista. En el caso de la provincia de Azuay, con su larga tradición de articulación de actores, el proyecto de impacto (con características determinadas, de corto plazo y no complejo) no pudo ser priorizado con estos requisitos. La propia visión estratégica del conjunto de actores del GTP en Azuay generó una comprensión particular sobre la complejidad del desarrollo territorial, que produjo desafíos específicos en la decisión del proyecto de impacto y en su ejecución; lo cual incidió en el calendario y en los tiempos previstos en el Programa Marco ART/PNUD.

Sería importante, con esta consideración, que las diferentes estrategias desplegadas en territorios donde los actores tienen prácticas y perspectivas específicas, o donde no se evidencie el valor añadido o estratégico de la articulación, sean recolectadas y/o sistematizadas, con el fin de alimentar la reflexión en torno a la metodología de ART.

Complementando la idea anterior, se puede constatar que el Programa ha logrado resultados estratégicos cuando se ejecuta en territorios donde los actores visualizan las oportunidades que ofrece este a nivel nacional e internacional (conexión de redes y actores de la cooperación, por ejemplo). En los territorios en los cuales los actores sociales e institucionales, por diversos motivos, no llevan adelante prácticas de articulación (sino que, por sus urgencias o carencias, expresan una visión de exigencia de resultados inmediatos), el Programa puede correr el riesgo de caer en la sola implementación de proyectos de microescalas y generar una percepción de que es un «Programa ventanilla».

La comprensión y la voluntad del Gobierno provincial de ejercitar su nuevo rol y sus nuevas responsabilidades para la promoción del desarrollo local es un elemento clave para el funcionamiento del GTP. También lo es la comprensión, por parte de la Administración local, de que los objetivos más complejos del desarrollo no se podrán alcanzar sin la participación de los diferentes actores locales, en colaboración con los actores públicos, privados y las asociaciones del territorio, a través de pactos y de su articulación con el nivel nacional. En este contexto, los GTP —muy valorados por el Gobierno provincial— se tornan espacios esenciales para la plena realización de estos procesos.

En lo metodológico

La implementación de los ejes transversales del Programa (enfoque de derechos, desarrollo sostenible, género, interculturalidad...) requiere una estrategia para su puesta en práctica: definición conceptual, formación de los oficiales de territorio, ubicación de los planes de acción por niveles, sistema de monitoreo y evaluación, entre otros. Solo el enunciarlos no garantiza su implementación, independientemente de las buenas voluntades y sensibilidades del equipo. Su inclusión debe ser institucionalizada, permitiendo su ejecución y evaluación.

En lo programático

Si bien el Programa Marco ART/PNUD Ecuador actualmente contribuye a la armonización, alineación y apropiación —promovidas dentro de la Declaración de París—, al no contar aún con un sistema de registro de estos avances, se debilita la visibilidad de sus aportes en estas líneas. Sin un sistema de reconocimiento y de formación del equipo territorial hacia los objetivos de la Declaración de París en el Programa ART, tanto el registro formal como informal de los avances logrados no reflejarán las actividades cotidianas realizadas en armonización, alineación y apropiación.

Por ser un Programa complejo,¹⁷ su monitoreo y seguimiento también pueden convertirse en ejercicios complejos. Los trece objetivos estratégicos del

¹⁷ Según la Comisión Europea: un conjunto de proyectos con temáticas diferentes, con escalas variadas de intervención, con estrategias articuladas; pero con objetivos y temáticas diferentes.

«Documento de proyecto. Programa Marco ART/PNUD Ecuador» son difíciles de colocar en una matriz de marco lógico. Si algunas actividades en diferentes escalas se articulan de forma lineal y acumulativa, otras responden a una estrategia diferente; y su articulación dentro del marco lógico no permite reflejar la lógica plural, multiescala y compleja de la intervención.

La creación de un sistema de monitoreo y evaluación (M&E), basado en el enfoque de *proceso*, podría permitir el registro de las oportunidades aprovechadas que aparecen en el transcurso de la intervención (proyecto nacional que articula procesos territoriales con redes internacionales, misiones internacionales, etc.).

Adicionalmente, por ser un programa complejo, varios actores y socios llevan una visión y conocimientos parciales de las iniciativas impulsadas por este. Parece importante realizar un esfuerzo especial de comunicación, como componente estratégica, para poder transmitir sus múltiples iniciativas. Para este fin, la creación de soportes diferenciales para la comunicación del Programa a diferentes actores (comunicar a la ciudadanía es diferente que a instituciones) aparece como necesario.

En lo estratégico

El Programa ART/PNUD Ecuador busca facilitar la articulación entre actores, procesos e iniciativas. Para lograr este papel articulador en los territorios, el Programa adopta un «perfil bajo»: las oficinas se ubican dentro del Gobierno provincial, para que el protagonismo sea asumido por el Gobierno a cada nivel y por los actores locales. Esta actitud, que responde a una estrategia de intervención, permite unir a los actores, y contrasta con la lógica clásica de competición institucional y visibilidad para el protagonismo (raíz de muchos conflictos entre organizaciones). Este principio metodológico seguramente es una de las claves para lograr la apertura que ha encontrado con socios, tanto a nivel territorial como nacional. Además, el hecho de no ser (ni aparentar) un programa «derrochador» de recursos (advirtiendo el prejuicio existente en algunos territorios sobre el excesivo gasto de los programas de cooperación internacional), permite crear confianza por parte de los actores locales.

La circulación de la información, su transparencia y libre acceso son elementos clave para el funcionamiento del GTP y la articulación de los actores; es

uno de los aspectos más valorados por sus integrantes. Existen niveles de circulación de información diferenciados en los GTP. Además, para el rol de «facilitador» del o la Oficial del Territorio, el acceso a la información y la comprensión del territorio son cuestiones vitales. En este sentido, el sistema de información fue, en el primer año y medio de ejecución, manejado con medios clásicos (correos electrónicos, teléfonos y reuniones) en lo que fue factible por el tamaño del equipo; pero, debido al carácter estratégico de la información en el GTP y para el equipo, la expansión del Programa y rotación de su personal, podría ser importante que el equipo ART reflexione sobre este tema específico y genere un sistema para su manejo.

En la creación de capacidades del equipo nacional

El o la Oficial de Territorio tiene un papel esencial, y es una de las dimensiones fundamentales para el buen arranque y continuidad del proceso (sobre todo en la etapa inicial). Por ende, su inducción, permanente capacitación y oportunidad de participar en los espacios de reflexión colectiva, son elementos importantes de acompañamiento y monitoreo de su accionar en el proceso territorial.

De otra parte, el conocimiento de los oficiales de territorio sobre las iniciativas nacionales e internacionales, les permite una mejor comprensión del proceso global y estratégico, les posibilita, también, incrementar su capacidad de conexión entre el proceso territorial con iniciativas nacionales o prácticas internacionales. Además, el conocimiento y la práctica en los procesos en diversas provincias facilita la creación de nexos para el intercambio entre territorios (por ejemplo: la iniciativa de indicadores de sostenibilidad de la Universidad de Bolívar y el Sistema de Gestión Ambiental y de los Recursos Naturales de la Provincia del Azuay [SIGARA]; o la ciudad de Guaranda dentro del proyecto de redes patrimoniales). La situación contraria genera el riesgo de que el o la Oficial se limite a observar exclusivamente su territorio, perdiendo la dimensión y posibilidad de ser un vínculo con la escala nacional e internacional.

Otros

Los aportes del Programa ART/PNUD en la Cooperación Sur-Sur es, en gran medida, hasta ahora, un apoyo a iniciativas puntuales. Sería interesante ver de manera más sistemática nuevas experiencias que puedan ser replicadas en el Ecuador, o difundidas a nivel regional. Ver definida, así, una entrada

más sustantiva y directa del PNUD para promover una Cooperación Sur-Sur, más allá de lo específico.

Los GTP en el Ecuador, si bien perciben su función clara hacia la cooperación internacional, se autoperceben como espacios clave para el desarrollo territorial y la promoción del desarrollo local. En estos diez últimos años se volvió muy común (una «moda») la realización de planificaciones estratégicas territoriales (municipales y provinciales), lo que generó la constitución, en varios cantones, de los Comités de Desarrollo Local (asesorados por la cooperación internacional y organismos nacionales, como el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador [CONCOPE] o la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas [AME]).

Uno de los objetivos de los comités fue gestionar el desarrollo local y funcionar como un espacio de articulación y coordinación de actividades interinstitucionales. En este marco, sus integrantes provenían de diferentes sectores (como en los GTP), con mayor representación de la sociedad civil. Esta trayectoria a nivel de país ha tenido un efecto en los GTP, ya que han sido vistos, de similar manera, como un espacio clave para el desarrollo del territorio y su planificación; en este marco, en algunos contextos su —hasta ahora— baja representatividad ciudadana fue, a veces, cuestionada.

La nueva Constitución promueve la creación de espacios mixtos (instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente, y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que elaborará planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los Gobiernos y la ciudadanía. [Art. 100]). Dentro de este marco, existe el desafío de ver cómo los GTP se van a articular con estos espacios, o van a fortalecer tales espacios mandatorios.

En algunos territorios se debió romper con lógicas locales ancladas, de trabajo únicamente bilateral o de exigencia de resultados rápidos y visibles, en oposición a una lógica de proceso. Por estas predisposiciones diferentes, de los territorios y de sus actores, existen hoy niveles distintos de maduración de los procesos. En algunos territorios, los o las oficiales aún tienen que ser impulsores de la dinámica, mediante la realización de la convocatoria, sin poder cambiar a un rol de facilitador y segundo plano, dejando este liderazgo a los Gobiernos autónomos descentralizados.

La metodología de ART sugiere la creación de los Grupos de Trabajo cantonales (GTC), espacios a nivel municipal que permiten articular actores a esta escala. En las cuatro provincias, los GTC iniciados se reunieron para la implementación del proyecto de impacto, pero no han logrado encontrar, en la mayor parte, una función que permita consolidarles como espacio y ser percibidos como Grupo constituido.

El Programa ART/PNUD se encuentra en el desafío de fortalecer la inclusión de la problemática de género en los territorios y en los GTP, donde no siempre surge, naturalmente, como una prioridad. Si por un lado, la metodología acuerda que el propio Grupo identifique sus prioridades; por otro, la equidad de género es un eje transversal del Programa, por lo tanto debe ser aplicada en la intervención territorial con el fin de no afectar aún más la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

Los GTP, en la actualidad, están principalmente compuestos por hombres, con una baja participación de mujeres y casi ninguna representación de organizaciones de mujeres (aparte de la intervención en la provincia de El Oro, donde se trabajó en el mapeo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer [UNIFEM]). El Plan de acción de transversalización de género necesita tener un mecanismo de monitoreo.

El referente nacional, SENPLADES, ha permitido un enfoque intersectorial y centrado en la planificación del Programa ART/PNUD. Además, la presencia del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), en el Comité Nacional de Coordinación, ha permitido que en la instancia nacional se tengan presentes las diferentes escalas de intervención. La presencia de estas tres escalas en los GTP permitió, igualmente, la permanente articulación entre los niveles.

La formulación y el apoyo a proyectos nacionales complementarios, y con sinergia hacia los procesos territoriales entre sí, ha permitido la multiplicación de resultados y la obtención de una variedad de efectos de fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados en el proceso.

Además, la creación de un punto focal de género interinstitucional (UNIFEM, PNUD, PDP-FN, ART) permitió al Programa contar con un plan de acción en

tres niveles (territorial, nacional e internacional) para la transversalización del enfoque de género en su ejecución (formación de capacidades, proyectos, procesos, actores involucrados, etc.).

Finalmente, los resultados de la sistematización del Programa Marco Multidonante ART/PNUD Ecuador permitirán fortalecer la memoria institucional en cuanto al proceso desarrollado, promover la generación de conocimientos y analizar la forma en la cual la metodología de ART se adecuó al contexto —y la coyuntura— nacional (cambio constitucional, reforma institucional y legal) rescatando, paralelamente, los resultados obtenidos en el proceso de adaptación con las dinámicas y capacidades locales.



SISTEMA DE LAS
NACIONES UNIDAS EN ECUADOR



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR



Ecuador



Canada

