

LOS PROCESOS DE ACCOUNTABILITY EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN

Implementación del proyecto SNAP por el PNUD Uruguay

**Macarena Mo, Sofía Perrone y Maia Techera.*

Desde el período de Post-Guerra, a partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas en 1945, ha ido creciendo la trascendencia de la cooperación internacional “*en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos*” (Carta de las Naciones Unidas; 1945; artículo 1). Así es que la responsabilidad de los organismos que se fueron creando con dicho propósito ha ido aumentando, debido a la gran cantidad de fondos que disponen y la influencia que tienen sobre la vida de muchas otras entidades y personas.

Hoy en día, las organizaciones internacionales de cooperación presentan mecanismos de *accountability*, es decir, de transparencia y rendición de cuentas en sus políticas y prácticas, frente a distintos *stakeholders*. Éstos son los “*individuos o grupos que pueden afectar o son afectados por las políticas o/y las acciones de una organización*” (Blagescu y otros; 2005; 20), también denominados “contrapartes” o “actores” de la organización. Los *stakeholders* de un organismo tienen capacidades desiguales en cuanto a recursos financieros y *know-hows*, distintas posibilidades de acceso a información confiable, así como necesidades y expectativas dispares. Estas diferencias son la traducción de niveles desparejos de influencia, lo que conlleva a la existencia de procesos de rendición de cuentas variables en la práctica de la organización en cuestión.

La comunidad internacional ha desarrollado la idea de que la existencia de mayor *accountability* es positivo para las instituciones y la sociedad civil. Sin embargo, es recurrente la publicación de críticas realizadas a organismos de cooperación acerca de falta de transparencia durante la implementación de proyectos o en misiones de ayuda, particularmente en países subdesarrollados. A su vez, gran parte de los trabajos académicos existentes sobre *accountability* en las entidades internacionales

se centran principalmente en el estudio de la cantidad o calidad de mecanismos de rendición de cuentas, así como de su efectividad, poniéndola muchas veces en tela de juicio. En cambio, el trabajo aquí presentado busca entender cómo se efectúan los procesos de *accountability* de una organización de cooperación dependiendo específicamente de quién sea el destinatario de ésta. Así es que se introdujo una nueva variable en la investigación sobre *accountability* de los organismos internacionales: sus *stakeholders*.

Los hallazgos de la investigación se obtuvieron a partir del estudio de un caso único de agencia de cooperación, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay (1).

Esta metodología apuntó a captar las circunstancias y condiciones de una situación cotidiana, asumiéndose que los aprendizajes obtenidos del estudio de caso dan pautas acerca de la realidad y las situaciones existentes en las organizaciones internacionales para el desarrollo en general, que pueden presentar diferentes dinámicas y modalidades de funcionamiento entre ellas pero enfrentarse a problemáticas similares. El PNUD tiene una larga trayectoria de trabajo en el país y, por ende, presenta mecanismos de *accountability* bien definidos. Se distingue como órgano de cooperación para el desarrollo en que gran parte de sus programas son de interés y ejecución nacional, dándole así al Gobierno una participación sustancial en muchos aspectos.

La investigación se acotó a uno de los proyectos llevados a cabo por el PNUD en el país en el área de Medio Ambiente desde el año 2005, el de “*Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de Uruguay*”, proyecto complejo que cuenta con una cantidad importante de contrapartes, a quienes se les debe rendir cuentas. Comprende varios donantes y lo ejecuta una Unidad especializada dentro del MVOTMA, en conjunto con el PNUD como Agencia de Implementación, por lo que la organización de cooperación y el Ministerio se encuentran en constante interacción.

El marco teórico utilizado para el estudio fue el institucionalismo neoliberal de Robert O. Keohane, quién hace una distinción entre las contrapartes que tiene un organismo internacional. Califica de *stakeholders* “internos” a la organización, a los grupos que son parte de ella o a los donantes formalmente vinculados a ella. En este caso, las principales contrapartes internas de la Oficina del PNUD en Uruguay son la Sede central del PNUD, que se

encuentra en Nueva York, y el GEF (Fondo Mundial para el Medio Ambiente), el mayor donante para el proyecto. Por otro lado, los *stakeholders* “externos” son los grupos o individuos que se ven afectados por las decisiones y actividades de la organización pero no son parte de la misma. En este proyecto, los más destacados son dos entes gubernamentales: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), contraparte principal en todo lo relevante a la cooperación internacional en nuestro país, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (el MVOTMA), Organismo Nacional de Ejecución del proyecto. Cabe aclarar que la sociedad civil no fue considerada como actor externo al PNUD porque la forma de cooperar de la organización en este proyecto es apoyar al Gobierno a ejecutarlo.

Entonces, canaliza los distintos fondos, participa en su administración y brinda mucho apoyo con su *know-how*, pero la ejecutora del proyecto es la Unidad creada por el Gobierno en el MVOTMA. Por ende, la sociedad civil sería más bien un *stakeholder* del Gobierno.

En su desarrollo teórico, Keohane explica que los procesos de *accountability* están estrechamente vinculados a las relaciones de poder. El autor define el poder como “*la habilidad que tiene un actor de lograr que otro haga algo que en otras circunstancias no haría*” (Keohane; 1988;11) y, como una institución no brinda *accountability* por sí misma ya que hacerlo restringiría su autonomía, asegura que algunos *stakeholders* reciben mayor *accountability* que otros según el poder que tengan dentro de la organización. Keohane sostiene que son las contrapartes internas quienes tienen mayor poder y, por lo tanto, siempre recibirán mayor *accountability* por parte del organismo internacional que las externas.

Las hipótesis que guiaron el estudio están derivadas de dicho marco teórico. Por lo tanto, la investigación buscó comprobar o refutar el supuesto de que los *stakeholders* internos a la Oficina del PNUD en Uruguay reciben mayor *accountability* que las contrapartes externas debido a que tienen mayor poder sobre la agencia de cooperación. Se utilizaron determinados criterios para evaluar los mecanismos de *accountability* brindada a los *stakeholders* por el organismo, que incluyen la transparencia de la agencia, la participación de las contrapartes, las instancias de evaluación y los mecanismos de quejas y respuestas que presenta el PNUD hacia cada actor.

La exploración de los procesos de *accountability* presentados por la Oficina del PNUD a sus principales contrapartes a lo largo del proyecto se centró en la revisión de documentos y la realización de entrevistas a funcionarios de la organización y a representantes de los *stakeholders* involucrados. La agencia destina diversos mecanismos de *accountability* a los distintos *stakeholders* en la implementación del proyecto, como por ejemplo informes, instancias de participación o consulta para las distintas contrapartes, acceso a la información.

Para contrastar las expectativas teóricas planteadas con la realidad empírica del caso de estudio, fue indispensable realizar una comparación entre lo pautado formalmente y lo que ocurre en la práctica. Cada actor involucrado tiene un rol diferente en el proyecto, pero el foco de análisis del trabajo fue en qué forma y en qué medida éstos reciben *accountability* por parte del PNUD.

El GEF y la Sede de la organización, contrapartes internas, son efectivamente las que reciben mayor *accountability*, agregando que las instancias de rendición de cuentas destinadas a ellas son más formales que las presentadas a los dos órganos gubernamentales. Tanto la Sede central como el GEF tienen manuales de monitoreo y seguimiento detallados para controlar las actividades de la Oficina en Uruguay, le exigen que presente informes con requisitos muy específicos y plazos que cumplir y cuentan con órganos o personal técnico para evaluar el cumplimiento de estas instancias. La Oficina del PNUD en Uruguay también ingresa y actualiza constantemente todos los datos relevantes de sus proyectos en un sistema informático, llamado “Atlas”, al que tienen acceso todas las demás oficinas de la organización, incluyendo la Oficina Regional para América Latina (intermediario entre las Oficinas Nacionales de la región y la Sede) y la misma Sede central. Estas instancias de *accountability* que reciben las contrapartes externas, no solo se ven plasmadas en documentos normativos, sino que están institucionalizadas en el funcionamiento diario de la organización.

En cambio, los *stakeholders* externos a la organización, la OPP y el MVOTMA, no tienen realmente institucionalizados mecanismos de carácter formal destinados a controlar la actuación del PNUD. Por ejemplo, no presentan manuales de procedimiento para el monitoreo ni personal técnico que se dedique exclusivamente a estudiar las evaluaciones que se le puedan realizar a la agencia de cooperación. Sí existen

mecanismos que, a grandes rasgos, le otorgan a ambos entes gubernamentales las facultades para obtener *accountability*. Por ejemplo, el *Acuerdo entre la República y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* es el marco legal que rige la relación entre la organización y el Gobierno, pero plasma ideas muy abstractas sin especificar de qué forma se llevarán a cabo. Por otra parte, las instancias de rendición de cuentas que se les brinda a las contrapartes internas no se basan en lo que éstas exijan sino que son iniciativa de la propia organización o fueron demandadas por otros actores.

Al contrastar estas observaciones con las hipótesis iniciales, lo primero que pudo notarse fue que en este caso de estudio los *stakeholders* internos efectivamente reciben mayor *accountability*. Sin embargo, la investigación no permitió verificar que esto se explicase en base al poder de las contrapartes sobre la organización. Todos los actores, tanto la Sede y el principal donante para el proyecto (el GEF), como los dos órganos de Gobierno involucrados, tienen poder sobre la actividad del PNUD Uruguay en este proyecto y tienen la potestad de que ésta les rinda cuentas. Esta oficina representa a la Sede y depende de ella, por lo que debe seguir todos sus reglamentos e indicaciones; a la vez, el GEF es un fondo que financia muchos proyectos en los que coopera el PNUD en el mundo y es el mayor donante para el Proyecto SNAP. Por otra parte, como la agencia cobra por sus actividades de cooperación para sustentarse, es de su conveniencia participar en la mayor cantidad de proyectos posibles, para los que la debe elegir el Gobierno como Agencia de Implementación. El MVOTMA es el Órgano de Ejecución del proyecto, tomando las decisiones y siendo otro importante financiador de éste, y la OPP es la coordinadora de la cooperación internacional en el país. Entonces, si bien los *stakeholders* externos se ven evidentemente beneficiados por el apoyo de la agencia en la implementación del proyecto SNAP, éstos también tienen poder sobre la Oficina de País.

A pesar de no encontrarse fundamentos que permitieran afirmar que las contrapartes que recibían mayor rendición de cuentas eran las más poderosas, la investigación permitió sugerir otra explicación para la diferencia de *accountability* destinada a unos u otros *stakeholders*, más bien basada en la exigencia que tiene cada uno para con el organismo. Se pudo observar que la Sede y el GEF pautan y demandan mayores instancias de rendición de cuentas al PNUD en la implementación del proyecto de las que le

piden la OPP y el MVOTMA. Un hallazgo a destacar es que el Gobierno, la OPP y el MOVTMA, no parecen tener tan interiorizado el demandar *accountability* como sí lo tienen los *stakeholders* internos a la organización. La agencia no cuenta con mecanismos de *accountability* claros destinados hacia el Gobierno, pero éste tampoco los pide.

Entonces, el estudio llevó a observar que la falta de exigencia de instancias de monitoreo y evaluación del PNUD por ambos *stakeholders* externos, se debe en parte a una carencia de capacidad institucional para hacerlo. Incluso, el actual Oficial del PNUD que fue entrevistado hizo referencia a esta falta de capacidad institucional de los entes gubernamentales, declarando que:

"(...) preocupa como el Estado no genera las capacidades para exigir esa accountability. Ahí hay un problema también... porque un país como Uruguay debería tener niveles superiores de desarrollo institucional. Es decir, aplicar exigencias mayores a los organismos de los que tienen."

Lo relevante de este hallazgo es que el Gobierno no demanda mayor *accountability*. Esto no sucede porque no cuente con la potestad de hacerlo, sino debido a una falta de capacidad institucional. Luego, se desprende que la variable de poder no es la más relevante para entender la dinámica entre los *stakeholders* y el PNUD en este caso.

A su vez, otro dato que aporta cierta explicación a la poca exigencia por parte del Gobierno es el alto grado de confianza que pudo observarse que todos los *stakeholders* tienen en el PNUD. Efectivamente, debido al estrecho vínculo que han generado durante todos los años de trabajo en conjunto, el Gobierno y el PNUD han forjado una confianza mutua. También, el GEF confía en que éste, como agencia de implementación de los proyectos, realizará los procedimientos estipulados de la forma correcta. Sin embargo, a pesar de la confianza que ambos grupos de contrapartes tienen en la forma de funcionar de la agencia, las agencias internas siguen controlando las actividades de la organización y esperando que les sea *accountable*, mientras que las externas – que están además presentes diariamente en todos los ámbitos del proyecto – no ven la utilidad de un mayor control.

La investigación no permite definir todas las variables que influyen en la cantidad y en la forma en que se brinda *accountability* a ambos grupos de *stakeholders*, pero

introduce un nuevo parámetro de análisis. Éste consiste en la cantidad de *accountability* que cada una de las contrapartes exige a la agencia de cooperación. El Gobierno cuenta con ámbitos que le permitirían demandar *accountability* al PNUD, pero no los pone realmente en práctica. Entonces, la organización internacional, “acostumbrada” a que sean los actores internos los que exijan mayor *accountability*, basa el sistema de rendición de cuentas y transparencia que genera en lo que éstos solicitan. Es decir que la carencia de exigencia por parte de los *stakeholders* externos lleva al PNUD a desarrollar sus procesos de *accountability* en un “lenguaje” destinado a ser comprendido casi solo por los internos.

Finalmente, puede concluirse que la forma en que la agencia internacional brinda *accountability* a sus *stakeholders* no depende únicamente del poder que éstos tengan sobre ella, sino de que ejerzan dicho poder para exigirle que les sea *accountable*. El ejercicio efectivo de poder de un *stakeholder* está ligado a que éste presente las capacidades institucionales para llevarlo a cabo.

En este aspecto es que se hacen notar las mencionadas deficiencias institucionales del gobierno uruguayo para generar mayores instancias de exigencia de *accountability*. Entonces, podemos suponer que los países con características similares a Uruguay, con estabilidad democrática y socio-económica, se encuentran con este tipo de desafíos en lo que refiere a los mecanismos de *accountability* que demandan a los organismos internacionales en su cooperación.

No se pretende afirmar que la variable que podemos calificar como “exigencia de *accountability*” es la de mayor trascendencia para el análisis de los procesos de *accountability*, ya que la investigación realizada expuso la gran complejidad existente en las relaciones entre las contrapartes y el organismo internacional. Sí es válido destacar la importancia de que se amplíe el espectro de parámetros a considerar en el análisis de los procesos de *accountability* en la implementación de proyectos de cooperación internacional, para así ampliar en un futuro el alcance de la teoría de Keohane sobre los procesos de *accountability* y los *stakeholders*.

(1) La página principal en español es <http://www.beta.undp.org/undp/en/home.html>. La página sobre Uruguay es <http://www.undp.org.uy/>.

**Estudiantes de la Licenciatura en Estudios Internacionales
Depto de Estudios Internacionales
FACS – Universidad ORT Uruguay*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. *Acuerdo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1985* y ratificado por la Ley Nacional N° 15.957. 1988.
2. BLAGESCU, Mónica; DE LAS CASAS, Lucy; LLOYD, Robert. *Pathways to Accountability. The GAP Framework*. En: One World Trust [online]. 2005.
Disponible en internet:
<http://www.oneworldtrust.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=210&tmpl=component&format=raw&Itemid=55>
3. KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. 1988. *Poder e interdependencia*. Serie: *La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
4. KEOHANE, Robert O.; RUTH, Grant. *Accountability and Abuse of Power in World Politics*. En: Princeton University. [online]. 2005.
Disponible en Internet:
<http://www.princeton.edu/~rkeohane/publications/apsr_abuses.pdf>
5. MO, Macarena; PERRONE, Sofia; TECHERA, Maia. 2011 *Monografía: Los procesos de accountability en los organismos internacionales de cooperación*. Universidad ORT Uruguay
6. UNITED NATIONS. 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. [online]. Disponible en Internet:
<<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>>