

Desarrollo de las capacidades: El comienzo de la transformación

La capacidad para planificar y administrar a fin de alcanzar el desarrollo humano es la llave que abrirá la puerta a los ODM. La mayoría de los países en desarrollo se enfrentan con cierto grado de limitaciones de capacidad, desde la falta de personal calificado hasta estructuras jurídicas excesivamente complejas e instituciones débiles. Todas las formas de capacidad se superponen. Administradas hábilmente, pueden impulsar el progreso de un país. De lo contrario, decididamente lo retrasarán, aunque aumenten los recursos para el desarrollo.

Desde hace varios decenios, el PNUD ha estado a la vanguardia del apoyo a los países a medida que amplían sus capacidades en muchos frentes. El desarrollo de las capacidades ahora es decisivo en lo que hace a nuestra función de asistencia a los países en sus iniciativas en pos del logro de los ODM. En nuestras cinco prácticas ayudamos a los países a sentar las bases para el tipo de progreso de largo plazo favorable a los pobres que brinde resultados eficaces y una distribución equitativa de los beneficios.

La gama de nuestros servicios de desarrollo de las capacidades es muy amplia. Incluye el diagnóstico de políticas fiscales, ejercicios de cálculo de costos de los ODM, la integración de estrategias en materia del VIH/SIDA en todos los planes de desarrollo y la capacitación de funcionarios locales para mejorar la prestación de los servicios públicos básicos. En más de 60 países apoyamos a los gobiernos que orientan sus estrategias nacionales de lucha contra la pobreza de mediano plazo en torno a los ODM, que son de más largo plazo. Además, ayudamos a detectar y a promover las mejores prácticas que pueden contribuir al establecimiento de políticas nacionales amplias y coherentes.

En los países en situación posterior a un conflicto, estamos sobre el terreno antes de la crisis, durante y después de ella. Nuestro apoyo técnico ayuda a los gobiernos y a la comunidad internacional a realizar las evaluaciones de las necesidades que determinarán los aportes tempranos de recursos decisivos para restablecer la estabilidad. Brindamos capacitación y personal de transición para que los gobiernos provisionales puedan comenzar a funcionar y contribuimos a emprender las reformas económicas, jurídicas y de gobernabilidad adecuadas.

Determinar las debilidades de los países en materia de capacidades y trabajar con ellos pueden ser tareas delicadas, y para ello recurrimos a nuestro legado como asociado confiable para el desarrollo y a nuestra estrecha relación con colegas en muchos niveles. Toda nuestra tarea se basa en las mejores y más recientes investigaciones y el intercambio corriente de experiencia de nuestras redes de conocimientos, que abarcan el mundo entero.

Afganistán: Un país reconstruye un gobierno

Las Naciones Unidas y el PNUD tuvieron un papel preponderante de apoyo a la elección presidencial en el Afganistán en 2004, junto con otros asociados como la Comisión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos. El Proyecto de elecciones afganas fue el más grande de su tipo emprendido por el PNUD en los últimos años. Más de 9.200 equipos de empadronamiento recorrieron hasta las regiones más remotas en busca de votantes potenciales, y se establecieron 27.000 centros electorales, inclusive en los países vecinos de Irán y el Pakistán para que pudieran votar los refugiados afganos. Se divulgaron mensajes sobre la importancia de votar por medio de campañas de educación cívica en gran escala, y finalmente, el día de las primeras elecciones libres en el Afganistán tras dos decenios de guerra, más de 8 millones de afganos se presentaron para aportar su voz y su voto al futuro. Nada de ello hubiera sido posible sin la determinación de los propios afganos.

Tras bambalinas, el PNUD trabajó incansablemente en pos del establecimiento de un gobierno en el Afganistán que trabajase a favor del pueblo. Éste requerirá fortaleza y estabilidad para volver a unir un país profundamente pobre que está comenzando a surgir tras muchos años de conflicto devastador y desgobierno, y está muy lejos de intentar siquiera alcanzar los ODM. La mayoría de los

afganos calificados huyeron hace tiempo a lugares más seguros, faltan muchos años para que el sistema de educación pueda replazarlos y, del mobiliario a los sistemas de comunicación y a los datos, los recursos del Gobierno incipiente al principio eran casi inexistentes.

Una iniciativa temprana del PNUD en 2001 fue organizar un fondo fiduciario provisional para pagar los sueldos de la administración pública inmediatamente después de la caída del régimen de los talibanes. El PNUD, percatado de que la asistencia externa era fundamental para la recuperación del país y a pedido del Gobierno, incorporó un asesor en materia de coordinación de la asistencia internacional para que ayudase a administrar el ingreso de los recursos externos durante el período de transición. Su labor fue decisiva para que el repentino caudal de ingresos no abrumara las frágiles estructuras gubernamentales, y los recursos se utilizaran de manera que inspiraran la confianza pública.

Hacia fines de 2003, el Gobierno estuvo en condiciones de integrar la coordinación de la asistencia en el nuevo Ministerio de Finanzas, para poder administrar más eficazmente la utilización de dichos recursos por conducto del presupuesto nacional. El PNUD participó en la preparación de un grupo de expertos afganos para

UNIFEM: El derecho de propiedad de la mujer

Jannat es una viuda que cría ocho hijos sola en Kirguistán. Para mantener a su familia decidió alquilar tierra para cultivar arroz y algodón, pero no sabía como hacerlo. Al enterarse del asesoramiento jurídico gratuito brindado en virtud del proyecto del [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer](#) (UNIFEM) sobre el derecho de propiedad en Kirguistán y Tayikistán, consultó a un abogado que la ayudó a convertirse en una arrendataria legítima e informada sobre sus derechos.

Los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) están en distintas etapas del establecimiento de la propiedad privada de la tierra, y Kirguistán es uno de los que más ha avanzado al respecto. No obstante, en ese proceso frecuentemente se deja de lado a mujeres como Jannat. El UNIFEM, administrado por el PNUD, tiene por objeto garantizar que las nuevas políticas y leyes relativas a la reforma de la tenencia de la tierra potencien a la mujer y amplíen sus oportunidades económicas. Hace especial hincapié en el aumento de la concienciación y la capacidad de las mujeres rurales, así como de los gobiernos locales por conducto de campañas en los medios y jornadas de asesoramiento jurídico.

Por ejemplo, en seminarios organizados en todo Kirguistán, más de 2.000 mujeres y 204 autoridades locales recibieron información sobre cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y otros bienes, y otras 12.000 personas consultaron asesores jurídicos. Sobre la base de la información recopilada durante las jornadas de asesoramiento jurídico, el UNIFEM ayudó a expertos jurídicos a formular enmiendas a la Ley de ordenación de la tierra existente, que

se presentaron al Parlamento en 2004. Recientemente Tayikistán incorporó enmiendas a su Código de la tierra que reflejan las necesidades de la mujer.

Garantizar los derechos de propiedad y herencia de las mujeres y las niñas es una prioridad estratégica establecida en el Proyecto del Milenio para alcanzar el ODM sobre la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer. En 2004 el UNIFEM también trabajó en todo el mundo en el marco amplio de los Objetivos para desarrollar las capacidades de promoción de los derechos y las oportunidades de la mujer. Una iniciativa experimental en cinco países (Camboya, Kenya, Kirguistán, Marruecos y el Perú), ejecutada para el PNUD, se propone demostrar la importancia decisiva de incorporar la igualdad entre los géneros en todos los planes de desarrollo nacional relacionados con los ODM. Asimismo, el proyecto busca maneras de fortalecer la supervisión y elaboración de informes sobre los Objetivos que tengan en cuenta el género.

En su publicación de 2004 *Camino a la Igualdad de Género*, el UNIFEM establece vínculos entre los ODM, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas y la Plataforma de Acción de Beijing, el acuerdo internacional de alto nivel acordado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. *Camino a la Igualdad de Género* demuestra que estos acuerdos constituyen la piedra angular para realizar el potencial de los ODM para la mujer en todo el mundo.

supervisar la nueva Dependencia de Presupuesto para el Desarrollo y las Relaciones Exteriores, y en la capacitación de más de 30 ministerios en la elaboración de programas de inversión pública. Se estableció una base de datos de asistencia de donantes a fin de hacer el seguimiento de dicha asistencia y contribuir a la preparación del presupuesto; actualmente abarca más del 85 por ciento de la asistencia, y recientemente el Fondo Monetario Internacional la describió elogiosamente como la mejor en un país en situación posterior a un conflicto. La Dependencia de Presupuesto ha utilizado sus nuevas capacidades para emitir un examen de mitad de período del presupuesto y centrar el apoyo en los programas nacionales prioritarios.

Más recientemente, por conducto del Servicio Afgano de Administración de la Información, el PNUD ha comenzado a incorporar las normas de tecnología de la administración de datos e información utilizadas por empresas y gobiernos de todo el mundo. A fin de superar la escasez de conocimientos técnicos, hemos aportado equipos de expertos internacionales, al tiempo que hemos ayudado a los afganos a adquirir conocimientos actualizados. Juntos, están ayudando al Gobierno a establecer sistemas eficientes para compartir datos decisivos para la adopción de decisiones de política informadas. Actualmente, participan más de 18 ministerios en proyectos destinados a trazar actividades de construcción de carreteras, administrar información sobre desastres y seguir las

actividades de los programas de salud y educación. Se presta asistencia permanente por conducto de una red para especialistas en desarrollo de bases de datos.

Actualmente, el Afganistán está avanzando hacia el establecimiento de un nuevo Parlamento, y el PNUD está respaldando al Gobierno en el establecimiento de un moderno sistema parlamentario. En asociación con el Gobierno de Francia y la Unión Interparlamentaria, hemos contribuido a la formación de personal legislativo que a su vez pueda desarrollar nuevas capacidades para asistir a los parlamentarios recientemente elegidos. También estamos apoyando las iniciativas del Gobierno del Afganistán por establecer un marco jurídico para orientar los procedimientos parlamentarios, adoptar los mejores instrumentos tecnológicos y formular una estrategia efectiva de información pública y divulgación.

El Afganistán se enfrenta con numerosos obstáculos para alcanzar los ODM para 2015 – la mitad de la población vive en la pobreza y actualmente la esperanza media de vida es de apenas 45 años. Sin embargo, en vista de su pasado más reciente, el aumento de su capacidad para administrar su propio desarrollo, entre otras cosas mediante una Constitución progresista, es realmente sorprendente. Mediante el establecimiento de una gobernabilidad sólida, cabe esperar mejoras en los indicadores de desarrollo del Afganistán.



Los afganos respondieron con entusiasmo a la posibilidad de votar y asistieron en gran número a los centros de empadronamiento y de educación cívica, como el establecido por el PNUD en la ciudad de Jalalabad. La capacidad de gobernar bien y a favor del pueblo se basa en parte en un electorado bien informado.

El VIH/SIDA: Reducir las brechas de capacidad

El VIH/SIDA socava las capacidades de las sociedades en múltiples aspectos. Ha diezmando al grupo más productivo de la población, debilitado la capacidad de respuesta de los servicios de salud y otros servicios sociales, de por sí abrumados, al tiempo que aumenta el número de enfermos. En África meridional la epidemia es uno de los factores que está empeorando la espiral de la pobreza sistémica, la sequía y la inseguridad alimentaria, y disminuyendo la esperanza de vida, en algunos casos en decenios. Se trata de una crisis del desarrollo que afectará el progreso de la región hacia el logro de todos los ODM.

Habida cuenta de las consecuencias de largo alcance de la epidemia, el PNUD ayuda a los países más afectados a reducir las brechas de capacidad para hacer frente a las pérdidas y fortalecer activamente su capacidad de gestión de largo plazo. Un ejemplo de nuestro apoyo es la Iniciativa para el fomento de la capacidad en África Meridional (SACI). Trabaja con nueve países de la región y con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

Un problema urgente en África Meridional, en que la tasa de infección por VIH entre los adultos supera el 20 por ciento en la mayoría de los países, es el de encontrar suficiente personal para ocupar los puestos en los departamentos gubernamentales así



como en las instituciones que prestan servicios públicos, como hospitales y escuelas. El PNUD está trabajando con los encargados de la formulación de políticas en el examen de pautas para el despliegue de maestros, personal médico, expertos en agricultura y otros miembros fundamentales de la administración pública, en vista de que por lo general dichas pautas no han sido reevaluadas para tener en cuenta las nuevas dimensiones de la crisis del VIH/SIDA. En Zambia, la SACI colaboró con la Universidad de Zambia en la esfera de la evaluación de las capacidades de una serie de servicios públicos, y actualmente el Gobierno está utilizando los resultados de esta investigación para mejorar la eficiencia de la prestación de servicios. En Malawi, el Gobierno solicitó el apoyo de la SACI para una iniciativa de reforma del sector público centrada en la responsabilidad y el liderazgo.

Asimismo, el PNUD se ha asociado a gobiernos y ONG en la búsqueda de nuevas formas de contener inmediatamente la pérdida de personal calificado. Hemos ayudado a cubrir parcialmente la falta de personal por medio de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) nacionales e internacionales. Zambia ha desplegado voluntarios en las 9 provincias y en 23 ministerios gubernamentales. Botswana, Malawi y Swazilandia han emprendido sus propios programas locales de voluntarios, basados en los de los VNU, que reúnen jubilados capacitados, trabajadores cesantes y graduados sin empleo.

Con la SADC, el PNUD convoca foros subregionales para analizar las reformas educacionales a fin de responder a la posible demanda permanente de nuevos conocimientos técnicos. Una alianza con un consorcio del sector privado encabezado por Microsoft Corporation está analizando la forma en que podría utilizarse la tecnología para ampliar la prestación de servicios, por ejemplo por medio de la educación a distancia en zonas remotas en las que no hay suficientes maestros.

En todo el mundo ha surgido un nuevo tipo de necesidad de capacidades en relación con el VIH/SIDA. El acceso a los medicamentos para el VIH/SIDA aún es sorprendentemente limitado en muchos países en desarrollo, en parte a causa de una maraña de

En países cuyas elevadas tasas de VIH/SIDA causan graves deficiencias de personal, el PNUD trabaja con los gobiernos en la reevaluación de las directrices de la administración pública que tengan en cuenta la epidemia y aporta voluntarios a fin de mantener los servicios públicos esenciales. En Zambia, una voluntaria capacitada de un centro de salud de aldea extrae una muestra de sangre para un análisis de VIH.

derechos de propiedad intelectual, patentes y acuerdos comerciales internacionales. En virtud de negociaciones internacionales recientes se ha otorgado a los países en desarrollo cierta flexibilidad en materia de legislación de patentes que elimina las restricciones a la importación y producción de medicamentos asequibles de elevada calidad. Sin embargo, cumplir con dichos acuerdos puede ser una tarea compleja que requiere conocimientos técnicos en cuestiones de comercio y salud pública de los que algunos países carecen.

El PNUD ha prestado apoyo al fortalecimiento de las capacidades en esta esfera por conducto de distintas iniciativas. En 2004, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (OMS), organizó un seminario destinado a los ministerios de comercio y salud de la región andina sobre opciones de política para incorporar coherentemente las cuestiones de la salud pública en las negociaciones futuras de comercio bilaterales y multilaterales. En 2005, a pedido de algunos jefes de Estado africanos y en colaboración con la Unión Africana, la OMS y la Red del Tercer Mundo, el PNUD convocó a la celebración de un taller regional en África. Funcionarios de la esfera del comercio y la salud de 35 países se reunieron para intercambiar las mejores prácticas y sus experiencias en la redacción de leyes de patentes para garantizar el acceso permanente a los medicamentos básicos.

Asimismo, el PNUD ha ayudado activamente a los países a establecer su capacidad de producir los medicamentos para el VIH/SIDA. En 2004 apoyamos una misión de evaluación en África meridional que puso de relieve el potencial que existía para el mejoramiento de la cooperación regional, tanto en la esfera de la producción como en la de la adquisición. En 2005 comenzamos a trabajar con el Gobierno del Brasil para determinar su capacidad de producir medicamentos genéricos.

Tanto la Iniciativa para el fomento de la capacidad en África Meridional (SACI) como nuestro programa mundial de comercio y acceso a los medicamentos, por tratarse de iniciativas amplias que abordan muchos de los aspectos del VIH/SIDA, se basan en las fortalezas básicas del PNUD. Entre éstas figura la reputación de que gozamos de ayudar a las personas y a los países a trabajar colectivamente en cuestiones complejas, de compartir conocimientos exhaustivos y distintas experiencias, y de promover el impulso que mantiene vivas la esperanza y a las personas.

Cinco prácticas en pos de los ODM

Las cinco prácticas del PNUD prestan servicios que los países pueden utilizar para alcanzar los Objetivos.

Gobernabilidad democrática

- Apoyo a las políticas
- Desarrollo parlamentario
- Sistemas y procesos electorales
- Justicia y derechos humanos
- Gobernanza electrónica y acceso a la información
- Descentralización, gobernabilidad local y desarrollo urbano y rural
- Reforma de la administración pública y medidas contra la corrupción

Reducción de la pobreza

- Presentación de informes nacionales sobre los ODM y seguimiento de la pobreza
- Reforma de políticas para favorecer a los pobres y alcanzar las metas de los ODM
- Iniciativas locales sobre la pobreza, incluida la microfinanciación
- Globalización en beneficio de los pobres
- Desarrollo del sector privado
- Incorporación de una perspectiva de género
- Tecnología de la información y las comunicaciones al servicio de los pobres

Prevención de crisis y recuperación

- Prevención de conflictos y consolidación de la paz
- Recuperación
- Reducción de armas pequeñas, desarme y desmovilización
- Iniciativas en materia de minas
- Reducción de desastres naturales
- Iniciativas especiales para países en transición

Energía y medio ambiente

- Estrategias para el desarrollo sostenible
- Gobernanza del agua
- Servicios de energía sostenibles
- Ordenación de tierras para combatir la desertificación y la degradación del suelo
- Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica
- Planificación para el control de sustancias que agotan la capa de ozono y contaminantes orgánicos persistentes

VIH/SIDA

- Fortalecimiento del liderazgo y la capacidad
- Planificación del desarrollo centrada en el VIH/SIDA
- Promoción y comunicación

El Níger y la República Centroafricana: La búsqueda de servicios comunitarios

Noruega ocupó el primer lugar en el [índice de desarrollo humano](#) del PNUD de 2004, una medición que evalúa el progreso en 177 países. La República Centroafricana figuraba en el lugar 169 y el Níger en el 176. Ambos países africanos han sufrido varios años de conflicto. La mayoría de los ciudadanos luchan por su subsistencia en comunidades rurales extremadamente pobres. Ambos países han alcanzado suficiente estabilidad para celebrar elecciones con éxito – tanto a nivel nacional como municipal en el caso del Níger. No obstante, para poder aproximarse al logro de los ODM y mantener una frágil paz, necesitarán inversiones serias y sostenidas con miras al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas básicas.

Aliviar la carga de las peores formas de pobreza suele comenzar con un aumento de las capacidades para proveer servicios básicos que mejoren los medios de subsistencia y la salud. El PNUD ha trabajado con las comunidades locales en los dos países para garantizar estos servicios, y con los gobiernos nacionales para formular las políticas que, con el tiempo, permitirán apoyar y aumentar el acceso a éstos.

En la República Centroafricana sólo un porcentaje muy pequeño de la población tiene electricidad, en tanto que el resto utiliza leña y carbón como combustible. Cuando el personal del PNUD se reunió con funcionarios del Ministerio de Energía para examinar la cuestión, éstos sostuvieron que la incapacidad de pagar la electricidad excluía a la población pobre. El PNUD presentó ejemplos de proyectos de electricidad innovadores que favorecían a los pobres en otras partes del mundo, e invitó a celebrar una serie de reuniones entre funcionarios ministeriales de alto nivel y dirigentes de la comunidad rural en sus aldeas. Las reuniones se celebraron después de la caída del sol y comenzaron con la proyección de películas – la primera vez que muchos miembros de la comunidad veían lo que podía hacer la electricidad, y la primera vez que muchos de los funcionarios celebraban reuniones en la oscuridad. Con posterioridad a ello, los aldeanos formularon numerosas preguntas a los funcionarios acerca de la falta del servicio de electricidad y señalaron que, 45 años después de la independencia, merecían tener conexiones eléctricas.

Más tarde, el PNUD contribuyó a recopilar todo este intercambio en un borrador de política energética centrado en la población más pobre de las zonas rurales. En 2004 el Gobierno estableció un comité ministerial encargado de los problemas relacionados con el acceso a la electricidad en las zonas rurales y adoptó oficialmente el borrador de política como la nueva Política Nacional de Energía. Contiene el compromiso de aumentar el acceso rural al 10 por ciento durante los próximos 10 años. Las empresas privadas locales y la junta nacional de electricidad ya han comenzado a invertir en infraestructura y a suministrar energía en la región sudoccidental del país, en tanto que algunas comunidades rurales han emprendido iniciativas propias, incluidos proyectos de microcrédito apoyados por el PNUD.

En el Níger, uno de los problemas más apremiantes es la falta de agua. El Desierto del Sahara abrasa tres cuartas partes del país,

y en el pasado la escasez de agua ha causado luchas y conflictos. Habida cuenta de que la mejor gobernabilidad local permite garantizar mejores servicios públicos, el PNUD ha trabajado en estrecha cooperación con el Gobierno nacional en la formulación de un marco conceptual y jurídico de servicios gubernamentales descentralizados. Tras las elecciones locales de 2004 – un paso importante hacia la descentralización – actualmente estamos abocados al mejoramiento de los conocimientos de los representantes elegidos localmente, entre otras cosas mediante la capacitación en materia de supervisión de obras públicas.

Esto complementa una iniciativa anterior en virtud de la cual el PNUD apoyó el establecimiento de comités locales de recursos hídricos en más de 1.000 aldeas, en asociación con la Comisión Europea, el Banco Africano de Desarrollo y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Los integrantes de los comités aprendieron a administrar las reservas comunitarias a favor tanto de la población como del medio ambiente. En la aldea de Allimboulé, por ejemplo, la laguna local solía llenarse de limo y aguas servidas. Con el apoyo del PNUD, los aldeanos limpiaron la laguna. Un equipo del comité de administración de recursos hídricos realiza inspecciones diarias para eliminar la suciedad y las carcasas de animales, en tanto que mujeres capacitadas han esparcido plantas de semillero que actúan como barreras contra el viento para así proteger la laguna del limo. Posteriormente, cuando la laguna estuvo colmada de peces, se estableció una cooperativa, y parte de sus ingresos se asignaron al desarrollo de tierras para agricultura de riego, un testimonio de la forma en que las inversiones en materia de capacidad creativas y dirigidas pueden multiplicar las opciones de la población y su capacidad de actuar en tal sentido.



En el Níger, una vez que los aldeanos aprendieron a limpiar regularmente la laguna local, estuvieron en condiciones de obtener nuevos medios de subsistencia, entre ellos mediante el establecimiento de una cooperativa de pesca.