

Gobernanza democrática: Transmitir fuerza para el cambio

LOS EFECTOS de la gobernanza democrática deficiente guardan una estrecha relación con la pobreza, el VIH y el SIDA, las guerras civiles y el cambio climático. Lo cierto es que el desarrollo no puede alcanzarse a menos que los gobiernos, en todos los niveles, sean receptivos, transparentes y responsables ante sus ciudadanos, especialmente los más pobres y marginados. En 2008, el equipo del PNUD sobre gobernanza democrática mundial contribuyó a la labor de 129 oficinas del PNUD en los países mediante iniciativas de fortalecimiento de los parlamentos nacionales y suministró asistencia directa a países. Aumentó la demanda de apoyo de países en que se ejecutan programas para intensificar el diálogo sobre políticas públicas y la adopción participativa de decisiones, especialmente a nivel local; los países también han solicitado asistencia para fomentar la capacidad de gobernanza

institucional a fin de abordar una serie de cuestiones, desde la remoción de minas en un entorno posterior a un conflicto hasta los problemas específicos que plantean el VIH y el SIDA. Además, en este momento el PNUD está respondiendo a solicitudes de 70 países donde se ejecutan programas a fin de recabar apoyo para ajustar la gobernanza democrática a los principios internacionales, especialmente en lo que se refiere a promover los derechos de los grupos vulnerables, incluidas las mujeres.

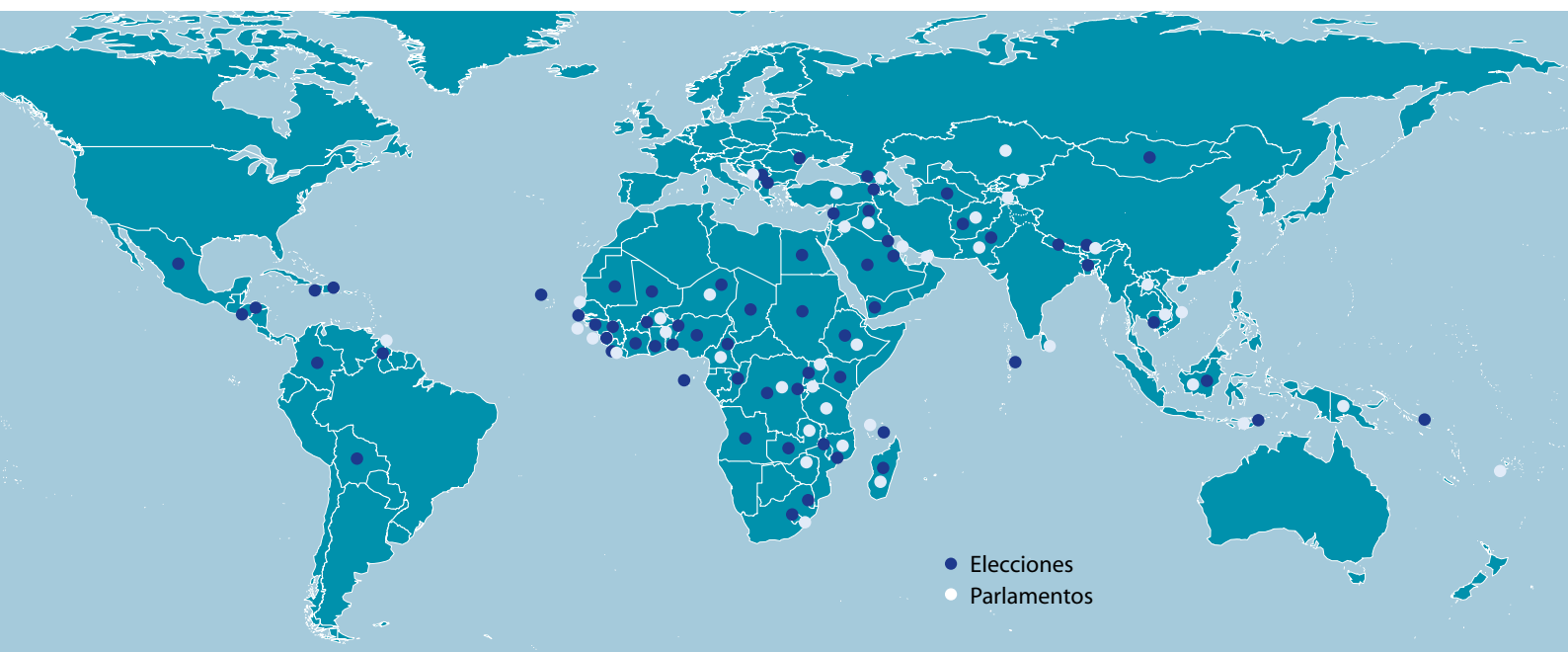
El PNUD cuenta con distintas iniciativas que se ocupan de asuntos de gobernanza tanto a nivel regional amplio como a nivel nacional y local. En 2008, el PNUD suministró una combinación de apoyo técnico, financiero y normativo a democracias incipientes o que luchaban por sobrevivir, entre ellas **Maldivas**, **Papua Nueva Guinea** y la **República Unida de Tanzania**. El programa de profundización de la democracia en la República Unida de Tanzania, apoyado tanto por el PNUD, el Gobierno y donantes internacionales, presta asistencia técnica y financiera a distintas instituciones, incluidos el Parlamento,



Un centro de atención telefónica de consultas electorales respaldado por el PNUD en el Afganistán recibió casi medio millón de llamadas hasta el final de 2008.

EL PNUD APOYA ELECCIONES Y PARLAMENTOS EN TODO EL MUNDO, 2006-2008

Cada dos semanas, el PNUD trabaja con un gobierno en relación con una elección que se celebra en algún lugar del mundo.



Los límites y nombres, así como las denominaciones que figuran en este mapa, no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial de las Naciones Unidas. La línea de puntos es una representación aproximada de la línea de control en Jammu y Cachemira acordada por la India y el Pakistán. Las partes aún no han llegado a un acuerdo sobre el estatuto definitivo de Jammu y Cachemira. Sin perjuicio de la cuestión de la soberanía.

Fuente: Dependencia Cartográfica de las Naciones Unidas y Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD

los órganos de gestión electoral, los partidos políticos, la sociedad civil y los medios de difusión, lo cual es indispensable para el fortalecimiento del sistema multipartidista en ese país, que volvió a instituirse en 1992. Las actividades del PNUD han abarcado desde el examen del marco jurídico e institucional para el fomento de la democracia en el país hasta el apoyo al proceso de empadronamiento.

El PNUD cumple una función decisiva en la promoción de las oportunidades de los ciudadanos de participar en la adopción de decisiones políticas, en particular las de las mujeres y los pobres. En promedio, el PNUD presta apoyo a una elección cada dos semanas y al mismo tiempo alienta a más mujeres a ingresar en la vida política y promueve medios de difusión libres e informados. Por ejemplo, el año pasado, el PNUD desempeñó una función decisiva en las importantes elecciones democráticas celebradas en **Bangladesh** (véase la página 18) y el **Iraq**. A fines de 2008 en **Zambia** el PNUD colaboró con la Comisión Electoral transformando así unas elecciones presidenciales potencialmente conflictivas, después de la repentina enfermedad y muerte de su Presidente, en elecciones pacíficas y exitosas, celebradas con escaso aviso previo, en un plazo de 90 días. El PNUD cumplió una función central en la armonización y administración del apoyo internacional para las elecciones y ayudó a la Comisión Electoral a seleccionar y capacitar 50.000 funcionarios electorales y en los procesos básicos de

adquisición de material esencial como sellos para las urnas, tinta indeleble y cédulas de votación.

En el **Líbano**, el PNUD prestó apoyo a las iniciativas de reforma electoral mediante una serie de actividades, entre ellas la realización de una campaña de sensibilización pública nacional sobre la reforma electoral y la impresión y distribución de más de 50.000 copias de folletos sobre el proyecto de ley en árabe, francés e inglés a bibliotecas, universidades y el público. Junto con el Consejo de Mujeres Libanesas, el PNUD patrocinó 27 seminarios temáticos y regionales, entre ellos 12 sobre la participación de mujeres en elecciones parlamentarias.

El PNUD cree que únicamente la gobernanza cuidadosamente planificada y gestionada de manera descentralizada dará a las comunidades la oportunidad de ejercer influencia sobre los encargados de la adopción de decisiones, y a éstos la capacidad de actuar en respuesta a ello. Así pues, en la **ex República Yugoslava de Macedonia** el PNUD se ha asociado con el Ministerio de Gobierno Autónomo Local y con distintos municipios para mejorar la calidad de los servicios públicos a nivel local. Por ejemplo, tres municipios rurales del mismo tamaño establecieron administraciones conjuntas para la planificación urbana, la recaudación de impuestos y las inspecciones locales. Además, el programa actualizó la base de datos de contribuyentes en cinco de estos municipios, lo cual permitió aumentar en un 30% el número de contribuyentes, y también patrocinó una campaña

local de sensibilización sobre los derechos y obligaciones fiscales de los ciudadanos. El PNUD ha comenzado a ejecutar el programa en otros cinco municipios. En **Nigeria**, el PNUD está colaborando con el Gobierno a fin de establecer un régimen fiscal sólido, de base amplia que pueda facilitar la eliminación de los aranceles y otras barreras arancelarias mediante el fomento de fuentes alternativas de renta pública y la mejora de la infraestructura fiscal para recaudar dicha renta eficazmente, de forma transparente y precisa. La reforma fiscal es un aspecto fundamental de la reforma económica y del sector público de Nigeria, especialmente como un medio de reducir las

disparidades abrumadoras actuales entre los ricos y los pobres, y de diversificar la generación de ingresos públicos de una excesiva dependencia del petróleo a otras fuentes, como aranceles aduaneros, impuesto al valor agregado e impuesto sobre las ventas.

Como resultado del proyecto, se estableció un sistema de almacenamiento de datos de contribuyentes, fácil de usar, que permite al Servicio de Impuestos Internos de Nigeria hacer el seguimiento de los datos de los contribuyentes; se capacitó personal en el uso del sistema; y se vinculó la base de datos con la Comisión de Asuntos Empresariales a fin de obtener actualizaciones periódicas

UNIFEM: EXIGIR QUE SE RINDAN CUENTAS A LAS MUJERES

Las mujeres son sumamente vulnerables a las tendencias cambiantes de los mercados mundiales cuando no hay medidas que las protejan. Esta vulnerabilidad se puso de manifiesto durante la crisis alimentaria, ya que las mujeres no sólo tienen la responsabilidad primaria de alimentar a sus familias sino que también aportan entre el 50% y el 80% de la mano de obra agrícola en África subsahariana y Asia. Por otra parte, el empleo de la mujer y la migración también se ven afectados por las tendencias mundiales. Últimamente el "éxodo intelectual" del Sur al Norte de personas que han cursado estudios terciarios se ha caracterizado por una mayor migración de mujeres profesionales que de hombres. Esto tiene consecuencias para el liderazgo económico de la mujer en países en desarrollo.

Éstas y otras conclusiones figuran en *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas*, publicado por el **Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)**. La principal publicación bienal del UNIFEM revela que se necesitan mecanismos de rendición de cuentas mucho más sólidos para hacer el seguimiento del progreso sobre la igualdad de género a fin de cumplir los compromisos nacionales e internacionales con los derechos de la mujer. Hasta la fecha, hay cuatro hombres por cada mujer en las legislaturas de todo el mundo; más del 60% de los trabajadores domésticos no remunerados del mundo son mujeres; las mujeres siguen ganando en promedio un 17% menos que los hombres, y aproximadamente una tercera parte de las mujeres son víctimas de violencia por motivos de género en un momento de sus vidas. En algunas partes del mundo, muere una de cada diez mujeres por causas relacionadas con el embarazo, aunque los medios para prevenir la mortalidad materna son económicos y bien conocidos.

Las brechas de género en esta escala son un síntoma de la crisis de rendición de cuentas. En el informe se señala que los mecanismos de rendición de cuentas funcionan para las mujeres cuando éstas pueden pedir explicaciones e información a los encargados de la adopción de decisiones y, cuando ello procede, iniciar investigaciones u obtener una indemnización. Debe incluirse a las mujeres en los procesos de vigilancia y promover los derechos de la mujer debe ser una norma fundamental respecto de la cual se evalúa el desempeño de los funcionarios públicos y, de ser necesario, se los sanciona.

El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009 contiene una evaluación de cada uno de los ODM desde una perspectiva de género y se centra en cinco esferas clave en las que es necesario adoptar medidas urgentes para fomentar que se rindan cuentas a las mujeres: la política y la gobernanza; el acceso a los servicios públicos; las oportunidades económicas; la justicia; y la distribución de la asistencia financiera en favor del desarrollo y la seguridad. En el informe se detallan las formas de crear capacidad pública en cada una de estas esferas, es decir, la buena gobernanza, desde la perspectiva de los derechos de la mujer. Sin embargo, en la publicación también se señala que la asistencia multilateral y las instituciones de seguridad pueden hacer mucho más para cumplir sus propios compromisos y normas sobre la igualdad de género. Hasta la fecha, no se cuenta con un sistema de seguimiento acordado para todo el sistema de organismos multilaterales, como las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, que permita evaluar el volumen de asistencia asignado a la igualdad de género o al empoderamiento de la mujer.



En asociación con Italia y el Gobierno del Líbano, el PNUD presta apoyo al diálogo entre jóvenes libaneses y palestinos en la región septentrional del país.

sobre nuevas empresas registradas. El proyecto también publicó un informe que contiene un análisis de los datos reunidos sobre los contribuyentes, una lista de posibles contribuyentes y estrategias para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por otra parte, en la **India** el PNUD está suministrando apoyo técnico y conocimientos especializados al Gobierno central con miras a la aplicación de la Ley nacional de garantía de empleo rural mediante el establecimiento de un grupo de asesoramiento técnico integrado por expertos en fiscalización, capacitación y sistemas de comunicaciones y gestión de la información. La Ley no tiene precedentes en el ámbito de la legislación de lucha contra la pobreza pues garantiza 100 días de trabajo por

año a cada familia rural cuyos miembros adultos se ofrecen como voluntarios para hacer trabajos manuales no calificados cobrando un salario mínimo; de lo contrario, se paga a los trabajadores un subsidio de desempleo diario. Otros resultados obtenidos por el PNUD incluyen la promoción de una mayor conciencia sobre los derechos en virtud de la Ley y el aumento de la transparencia por medio de programas innovadores que vigilan el pago de salarios a través de cajeros automáticos y tecnología de tarjetas inteligentes en las zonas rurales de cinco estados: Andhra Pradesh, Bihar, Kerala, Orissa y Uttar Pradesh. Para mejorar la aplicación de estos programas, el PNUD también está impulsando asociaciones con el Gobierno y numerosas instituciones profesionales.



Bangladesh es un país en desarrollo de gran densidad demográfica que ha estado entre los más afectados por los efectos del cambio climático ya que continúa, año tras año, azotada por ciclones, inundaciones y monzones de inusual magnitud. Aunque su economía ha demostrado ser resistente en el pasado, las recientes crisis internacionales de las finanzas y los productos básicos amenazan sus objetivos de desarrollo a medida que comienza a reducirse el crecimiento de su producto interno bruto (PIB) y disminuyen las remesas de los trabajadores en el extranjero.

El año pasado, el PNUD demostró ser un asociado clave en los preparativos largos y complejos para las elecciones parlamentarias celebradas en diciembre, las primeras en siete años. Si un gobierno estable y fiable es un componente fundamental para el logro de los objetivos de desarrollo, entonces las elecciones se celebraron justo a tiempo, ya que Bangladesh hace frente a un crecimiento económico reducido debido al deterioro de la economía mundial. Las iniciativas generalizadas y sistémicas en relación con la reforma de las elecciones se tradujeron en una elevada tasa de transparencia y participación de los votantes. En asociación con nueve donantes y la Comisión Electoral de Bangladesh, el PNUD contribuyó a establecer una lista fiable de votantes con fotografías, que a su vez permitió crear un padrón electoral moderno de más de 81 millones de personas. El papel del PNUD fue especialmente importante en cuanto al suministro de asistencia técnica, y como resultado se capacitó a 500.000 funcionarios electorales para que utilizaran más de 10.000 computadoras portátiles equipadas con cámaras web y escáneres de huellas dactilares. Independientemente de las cifras, la iniciativa facilitó un proceso electoral considerablemente más libre y justo, que está creando las condiciones para la profundización de la democracia en Bangladesh.

El país tiene serios problemas en relación con el estado de derecho, la corrupción y el acceso a la justicia, lo cual afecta especialmente a los pobres, las mujeres y los jóvenes. Hace cuatro años, el PNUD puso en marcha un programa de reforma policial en cooperación con la Policía y el Ministerio del Interior de Bangladesh y donantes asociados que tiene por objeto aumentar la eficacia y eficiencia de la Policía nacional, especialmente en los ámbitos de la prevención del delito, la investigación y la gestión y formación de los recursos humanos. Ahora que la primera fase está llegando a su término, ya se vislumbran importantes cambios producidos por la iniciativa, entre ellos el establecimiento de más de 20.000 organizaciones de

policía comunitaria dedicadas a fomentar una relación más estrecha con la población local; la creación de la Red de Mujeres Agentes de Policía de Bangladesh; la aprobación por la policía de directrices en materia de género; la capacitación de 3.000 agentes de policía en técnicas de investigación, liderazgo y capacidad de gestión; y el establecimiento de una dependencia nacional especial dedicada a combatir la trata de personas. Las encuestas recientes, incluida la realizada por la Asia Foundation, muestran que la población de Bangladesh considera que la actuación de la policía ha mejorado en los últimos dos años.

Entretanto, los expertos prevén que a medida que siga elevándose el nivel del mar, Bangladesh podría perder del 15% al 18% de su superficie terrestre, lo cual convertiría a 30 millones de personas en refugiados ambientales en 2050. Para un país ya superpoblado y con escasez de tierras, la convulsión social causada por la migración en masa resultante del cambio climático podría tener efectos devastadores, lo cual hace que la labor del PNUD allí sea tanto más decisiva.

Hay una necesidad urgente de mejorar la planificación de la respuesta de emergencia a nivel de distrito e inferior, además de aumentar la capacidad de sus dirigentes para que adopten decisiones que puedan salvar vidas y medios de subsistencia y mantener la seguridad. Con esa finalidad, el PNUD se ha asociado con el Gobierno y donantes internacionales a fin de poner en marcha el Programa Global de Gestión de Desastres de Bangladesh. El Programa ha establecido una extensa red de más de 75 asociados gubernamentales, institucionales y de la sociedad civil, así como organizaciones de las Naciones Unidas, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El Programa también ha contribuido al establecimiento de un marco nacional legislativo y reglamentario de gestión de desastres que aborda la cuestión de la reducción del riesgo y la respuesta a éste. Más de 25.000 personas han recibido capacitación en materia de gestión de desastres y, lo que tal vez es más importante aún, se han elaborado directrices aceptadas a nivel nacional sobre la evaluación del riesgo y la planificación de la reducción de los riesgos para su uso por todas las organizaciones no estatales. El Programa presentó una evaluación sobre el riesgo de grandes terremotos en tres de las principales ciudades de Bangladesh, estableció un Centro nacional de información sobre gestión de desastres con enlaces de telecomunicación a las 64 sedes de distrito, y el Departamento de Medio Ambiente ahora incluye una dependencia de cambio climático encargada de que las proyecciones mundiales se traduzcan en políticas nacionales sobre los efectos de éste.

Un agente de policía de Bangladesh presta ayuda a una mujer discapacitada en una mesa electoral durante las elecciones de 2008.