



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ESTUDIOS DE CASOS DE COOPERACIÓN
AL DESARROLLO SOSTENIDA Y EXITOSA

APOYANDO EL CAMBIO TRANSFORMACIONAL





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ESTUDIOS DE CASOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOSTENIDA Y EXITOSA

APOYANDO EL CAMBIO TRANSFORMACIONAL

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Octubre 2011**

Copyright © 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, transmisión o almacenamiento en un sistema de recuperación de cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin previa autorización.

Índice

INTRODUCCIÓN	3
APOYANDO EL CAMBIO TRANSFORMACIONAL	4
ESTUDIOS DE CASOS DE CAMBIO TRANSFORMACIONAL	9
Microfinanzas en Mongolia	10
Respondiendo a la epidemia de VIH en Etiopía	13
Hermosa Bulgaria.....	16
Recuperando el Mar Negro y la cuenca del río Danubio	19
Bangladesh: desarrollo mediante la reducción de riesgos por desastres	22
El Salvador: ejemplo temprano de consolidación de la paz.....	26
Gobernanza local en Camboya	29
EL PNUD Y EL DESARROLLO HUMANO	32
TEMAS Y CONCLUSIONES COMUNES	34



Introducción



El PNUD se enorgullece de haber apoyado procesos nacionales de desarrollo en todo el mundo por más de cincuenta años. Este trabajo refleja los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de las “gentes” de cada país en donde se ejecutan sus programas. Es un catalizador de la reducción de la pobreza, la mejora del nivel de vida y el incremento de las opciones de desarrollo, en línea con el paradigma de desarrollo humano y la misión del PNUD de estar “al servicio de las personas y de las naciones”.

Los principios guía de nuestro trabajo han sido la autoría nacional de los procesos de desarrollo y la convicción de que las alianzas internacionales pueden añadir valor. Nuestro propósito es apoyar el cambio transformacional que tiene como resultado mejoras reales en la vida de las personas. La perspectiva de desarrollo humano, los valores de la Declaración del Milenio y la orientación hacia los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de otros objetivos acordados internacionalmente ayudan a conformar nuestra contribución al desarrollo.

El desarrollo no es ni simple ni sencillo, sino que es una tarea compleja y de largo aliento que reúne una serie de retos comunes a todos los involucrados. En el transcurso de nuestro trabajo, nosotros y nuestros socios hemos experimentado éxitos y desilusiones. Hemos aprendido muchas lecciones y tratamos de incorporarlas en nuestro trabajo con el fin de servir mejor a nuestros socios nacionales y de obtener resultados.

El objetivo de esta publicación es permitir una reflexión honesta sobre esta experiencia. Aquí se presentan siete estudios de casos donde la cooperación al desarrollo sostenida ha permitido a los países socios marcar una diferencia real en la vida de sus ciudadanos. También se presentan lecciones aprendidas para ayudar a mejorar nuestro trabajo de todos los días.

Espero que los que trabajan en el desarrollo encuentren útil esta publicación para su labor de promoción de un desarrollo humano sostenible y del logro de los ODM.

A handwritten signature in black ink that reads "Helen Clark".

Helen Clark
Administradora del PNUD

Nuestro propósito siempre ha sido **apoyar el cambio transformacional** que tiene como resultado mejoras reales en la vida de las personas.

Apoyando el cambio transformacional

El PNUD ha participado en la cooperación en materia de desarrollo durante más de 50 años. Si bien las modalidades de sus proyectos y programas han evolucionado, el objetivo final de su trabajo sigue siendo el mismo: ayudar a los Estados Miembros de la ONU a mejorar el nivel de vida y las oportunidades de vida de sus ciudadanos (vidas empoderadas) asistiendo en la creación de capacidades nacionales de modo que los Estados Miembros puedan administrar sus propios programas de desarrollo (naciones resistentes). Es cierto que el PNUD no ha sido el único organismo de desarrollo que ha trabajado para cumplir ese objetivo, dado que siempre ha trabajado como parte integrante de un Sistema de la ONU en cada país y junto a otras organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales. Con todo, el PNUD es una de las organizaciones con mayor experiencia en el tema, que tiene un mandato más amplio, que trabaja con un mayor número de estados y tiene una extensa representación a nivel nacional en los países.

El valor de la cooperación en materia de desarrollo se enfrenta a nuevos retos, y el PNUD está comenzando un proceso de renovación institucional. Es, por lo tanto, el momento ideal para que el PNUD identifique y documente los ejemplos de cooperaciones exitosas y sostenidas en materia de desarrollo que hayan contribuido a un cambio transformacional en países o regiones. Estos ejemplos — que se presentan aquí — tratan de identificar lecciones genéricas para una cooperación exitosa en materia de desarrollo que puedan ser empleadas en el diseño y en la implementación de programas futuros.

Definición de cambio transformacional

El cambio transformacional es el proceso por el cual se logran resultados positivos en materia de desarrollo, los cuales son mantenidos en el tiempo gracias a la institucionalización de las políticas, de los programas y de los proyectos dentro del marco de las estrategias nacionales. Esto representa el concepto de resultados sostenidos a nivel institucional, que implica lograr consistencia a través del tiempo. Y excluye los impactos transitorios y de corto plazo.

Los resultados positivos en materia de desarrollo son mejoras reales y sostenidas en la vida de las personas, de las familias y de las comunidades. Estas mejoras son medidas no sólo por el producto interno bruto per cápita sino también por una serie de indicadores como los relativos al Índice de

Si se quiere que el **cambio transformacional** sea sostenible, tiene que contar con la **participación y la autoría nacional**.



Un grupo de niñas en un centro diurno en Phnom Penh, Camboya. © Teizo Taniguchi / PNUD

Desarrollo Humano, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como a sus metas e indicadores correspondientes. Ellas incluyen los derechos y los factores que facilitan el desarrollo (p.ej. los derechos humanos, la gobernanza democrática, los procesos participativos e inclusivos) que son centrales a la Declaración del Milenio pero que no se recogen en los Objetivos.

Alianzas que apoyan los procesos nacionales para un cambio transformacional

Un cambio transformacional puede ser logrado sólo por los actores nacionales, no por los socios externos, por mejores intenciones que éstos tengan. Este cambio dependerá en general de la voluntad política de los gobiernos — a nivel nacional, regional y local — que tienen el poder de legislar, crear políticas y programas, y de asignar recursos — financieros y humanos — para su implementación. Sin embargo, si se quiere que sean exitosos y sostenibles, un cambio transformacional verdadero debe también involucrar al sector privado y la sociedad civil, incluyendo las organizaciones comunitarias.

Cambio transformacional

es el proceso por el cual se logran resultados positivos en materia de desarrollo, los cuales son mantenidos en el tiempo gracias a **la institucionalización de las políticas, los programas y los proyectos dentro del marco de las estrategias nacionales**. Esto representa el concepto de resultados sostenidos a nivel institucional, que implica lograr **consistencia a través del tiempo**. Y excluye los impactos transitorios y de corto plazo.

Las organizaciones internacionales como el PNUD pueden trabajar para influenciar y apoyar esos procesos, pero no pueden dirigirlos. La principal contribución de estos socios externos debe, por lo tanto, ser de apoyo a la creación de capacidades nacionales dentro del marco general de la autoridad nacional del proceso de desarrollo. En los casos que esas capacidades existan, el apoyo externo puede ser simplemente el de un respaldo financiero. Sin embargo, éste no es el rol del PNUD.

El elemento común de las historias que aquí se presentan es el valor de las alianzas internacionales, con el PNUD o más generalmente con la ONU o con otros actores internacionales, y el rol que ellas pueden tener para apoyar los procesos nacionales de cambio transformacional. En este contexto, es irrelevante distribuir el mérito entre los organismos internacionales. Lo que importa es que las alianzas internacionales refuercen los procesos nacionales más que socavarlos o distorsionarlos. Los estudios de casos que aquí se presentan son esencialmente historias exitosas de cambios económicos, sociales y políticos dirigidos y de autoridad nacional. El PNUD se enorgullece de haber contribuido a ese proceso.

Identificación de los ejemplos de cambios transformacionales

Los estudios de casos aquí presentados fueron elegidos sobre la base de los siguientes criterios:

- **Impacto transformacional.** Para que la cooperación en materia de desarrollo pueda ser calificada de transformacional tiene que contribuir a un cambio positivo considerable, sostenible y sostenido, en los ámbitos de las políticas, programas y/o institucional. El mantenimiento por sí mismo de una política o programa no es suficiente; tiene que reflejar un cambio positivo medido — y sostenido — en la vida de las personas, a nivel de los hogares o de las comunidades.
- **Desarrollo humano, Declaración del Milenio y ODM.** Un cambio transformacional debe contribuir al desarrollo humano, como se estipula en los informes mundiales y en varias versiones de los países, y como se mide con el Índice de Desarrollo Humano. Esto debe contribuir igualmente a alcanzar los elementos de la Declaración del Milenio, y de uno o más ODM, incluyendo las metas e indicadores correspondientes. Debe considerarse en particular a los marginados, excluidos o vulnerables.



Las representantes elegidas por votación en India usan recursos locales para establecer mapas sociales y otras herramientas de micro planificación. © Sephi Bergerson / PNUD India

- **Impacto nacional o subnacional.** El impacto sobre el desarrollo debe ser visible por lo menos en el ámbito regional, es decir subnacional, si no lo es en el ámbito nacional. El ámbito regional es una posibilidad en países grandes donde las diferencias regionales pueden ser considerables o donde hay una gobernanza regional específica. El impacto también se puede encontrar a nivel interestatal, dada la afinidad natural del PNUD por fomentar la cooperación entre países.
- **Autoría nacional y voluntad política.** Un cambio transformacional puede sólo alcanzarse si hay un alto nivel de participación y de compromiso nacionales. La autoría nacional no es necesariamente sinónimo de autoría gubernamental, sino que puede incluir a los gobiernos regionales y locales, a la sociedad civil y al sector comercial privado. Sin embargo, se espera que la autoría nacional provenga principalmente de las acciones del gobierno en el ámbito de las políticas o de los programas, incluyendo, por ejemplo, la legislación y/o las asignaciones presupuestarias.
- **Resultados sostenidos y sostenibles en materia de desarrollo.** Hay que poder demostrar que los resultados considerables en materia de desarrollo son sostenibles a través del tiempo. Esto es una medida importante de un verdadero cambio transformacional y representa el concepto de *resultados institucionalmente sostenibles*, por oposición a una sostenibilidad medioambiental.

Para que la **cooperación al desarrollo** pueda ser calificada de transformacional tiene que contribuir a **un cambio positivo considerable, sostenible y sostenido.**

- **Plazo de 10 a 20 años.** Dada la necesidad de establecer resultados transformacionales demostrables y consistentes, un programa exitoso de desarrollo apoyado por el PNUD requiere generalmente un tiempo de gestación de por lo menos diez años. En la mayoría de los casos, el apoyo del PNUD se habrá mantenido durante ese tiempo, aunque no necesariamente: una contribución catalizadora inicial puede haber tenido como resultado logros nacionales a través del tiempo.
- **Evaluación independiente.** La validación de los resultados exitosos tiene que estar respaldada por un informe de la Oficina de Evaluaciones del PNUD sobre los resultados en materia de desarrollo o por otras pruebas independientes, y no debe ser puesta en tela de juicio por investigaciones u observadores externos.
- **Proyecto, programa o grupo de intervenciones.** Los términos “proyecto” y “programa” se consideran intercambiables en este contexto; ambos representan una serie de actividades relacionadas entre sí con objetivos generales comunes, y ambos deben ser una parte importante de un todo más amplio con objetivos más ambiciosos.
- **Enfoques que pueden ser duplicados.** Los estudios de casos elegidos muestran lecciones generales que pueden ser utilizadas en otros contextos. El éxito de un programa siempre tiene algunos elementos únicos que son difíciles o imposibles de repetir, pero hemos seleccionado historias exitosas y ejemplos que tienen la posibilidad de ser replicados.

Estudios de casos de cambio transformacional



Microfinanzas en Mongolia

Una nación en transición

En la década de 1990 Mongolia pasó de ser una economía centralizada a una economía de mercado. Para 2004, el porcentaje del PIB correspondiente al sector privado había llegado al 75 por ciento y, desde el año 2000, el promedio anual de crecimiento del PIB ha estado por encima del 5 por ciento. Sin embargo, no todos se han beneficiado de este crecimiento. Hay más de un tercio de la población que vive bajo el nivel de la pobreza, lo que representa todo un desafío.

Con el fin de ayudar a los más desfavorecidos, el gobierno de Mongolia inició un programa experimental de microfinanzas en 1997 con el apoyo del programa mundial MicroStart del PNUD. Su éxito sobrepasó todas las expectativas y rápidamente se extendió para transformarse en un programa nacional.

El empoderamiento a través de las microfinanzas

En la década de 1990, MicroStart — que desde entonces ha sido absorbido por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización que es administrado por el PNUD — dio el capital inicial para microfinanciar programas, centrándose en aquéllos que podían llegar a ser autosuficientes. Con un préstamo inicial de 1 millón de dólares, el PNUD, en colaboración con el gobierno mongol, varias organizaciones no gubernamentales y un equipo local de gestión, lideró la iniciativa centrándose en aquéllos que no se habían beneficiado de la transformación económica nacional. El liderazgo mongol fue fundamental para la evolución de la iniciativa dando lugar a la primera institución financiera no bancaria del país.

En 1999, Mongolia comenzó a registrar instituciones financieras no bancarias, como las creadas a través de MicroStart. Con el paso de los años, surgió un marco regulatorio para el microcrédito y un marco nacional de políticas. En 2002, el parlamento mongol aprobó leyes dando prioridad al crecimiento económico inclusivo, definiendo las funciones y las responsabilidades de las instituciones financieras no bancarias y legalizando las cooperativas de ahorro y préstamo. En 2001, un consorcio de esas instituciones formó el XacBank, que es un banco comercial independiente.

El incipiente sector bancario y financiero creció rápidamente y, para 2005, había 17 bancos, 126 instituciones financieras no bancarias y 270 asociaciones cooperativas de ahorro y crédito. La experiencia de Mongolia muestra algunos de los problemas iniciales de los programas de microfinanzas. Ha resultado difícil, por

Hay más de un tercio de la población de Mongolia que **vive bajo el nivel de la pobreza**, lo que representa todo un desafío.



Una joven pone los toques finales a una rueda hecha a mano en Mongolia. © PNUD Mongolia

ejemplo, regular adecuadamente a los participantes del sector, como lo ha sido garantizar una tasa de interés comercial que refleje el mayor riesgo de los préstamos al tiempo que permita un amplio acceso a ellos.

El apoyo del PNUD terminó en 2001, pero el impulso adquirido por el país y los recursos del sector privado han hecho avanzar al sector. XacBank, que fuera beneficiario del PNUD, es hoy un asociado en la implementación.

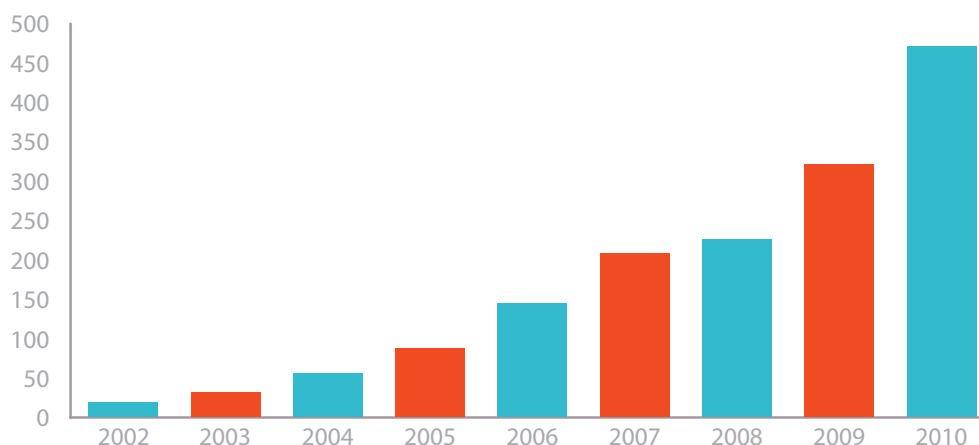
Marcando la diferencia: el impacto transformacional

No hay duda que las microfinanzas han transformado vidas, creando oportunidades económicas y evitando a muchos mongoles la incertidumbre de una economía de mercado competitiva.

XacBank ha avanzado enormemente en cuanto a volverse autosuficiente y poder cumplir con las necesidades de los clientes y con las necesidades nacionales. Para mayo de 2010, tenía 93.930 préstamos otorgados, contando con una variada y dinámica base de clientes. Conjuntamente con el Banco Mundial de la Mujer, XacBank ha creado programas dirigidos a las mujeres jóvenes, que representan la mitad de su clientela. Asimismo, sigue canalizando los préstamos hacia las áreas rurales, lo que representa un reto especial en un país que cuenta con una baja densidad de población rural. Aunque los clientes rurales son alrededor del 47 por ciento de los clientes de XacBank, esto representa menos del 10,1 por ciento de la población rural.

El crecimiento de XacBank se refleja en varios indicadores de desempeño. De 2002 a 2010, sus bienes se multiplicaron por 26, sus préstamos por 43 y sus ahorros por 25. La iniciativa que comenzó con un millón de dólares en 1998 tiene hoy bienes por un monto superior a los US\$450 millones.

BIENES TOTALES DE XACBANK, 2002–2010



Fuente: Informe Anual del XacBank 2010

Lecciones aprendidas

La experiencia en las microfinanzas en Mongolia nos ofrece varias lecciones:

- **Liderazgo mongol:** Desde un principio, la iniciativa de microfinanzas fue un programa conjunto del gobierno y del PNUD que contó con el apoyo del Banco Central de Mongolia. La principal característica de la iniciativa fue el liderazgo mongol, un liderazgo fuerte y visionario que el PNUD se enorgullece de haber respaldado con una financiación inicial y un asesor internacional.
- **Alianzas:** La iniciativa de Mongolia y del PNUD atrajo a una serie de actores nacionales e internacionales, incluyendo a organizaciones no gubernamentales. El programa no sólo tenía acceso a una amplia base de conocimientos y experiencias, sino que garantizaba que hubiese socios que hiciesen continuar el proceso. Las amplias alianzas facilitaron la autoría nacional y la autoría gubernamental.
- **Análisis estratégico de oportunidades:** La decisión de iniciar MicroStart refleja una correcta evaluación de las necesidades y de las oportunidades en Mongolia en la mitad y fines de la década de 1990. MicroStart se dirigió a los grupos que se beneficiaron menos rápidamente del nuevo crecimiento económico, y se volvió esencial en la recesión económica de la Crisis de Asia oriental de 1997. Como programa mundial que cuenta con el apoyo del PNUD, MicroStart dio acceso a las experiencias comparativas en otros países.
- **El momento es importante:** La salida de Mongolia de su rigidez económica anterior y su entrada a la economía de mercado creó oportunidades — y una apertura nacional — que serían difíciles de repetir en situaciones más estables. En un momento de cambios rápidos, una iniciativa relevante tenía buenas probabilidades de ser adoptada.
- **El éxito genera éxito:** El desarrollo del microcrédito se benefició del progreso en otros sectores de la economía rural de Mongolia y viceversa.
- **Mayor fuerza externa:** La importancia de los factores externos no deben ser subestimados. La liberalización de la economía mongol fue posible por la disolución de la Unión Soviética. La Crisis de Asia oriental dio un impulso al programa de microfinanzas y al comienzo del microcrédito en el país. Sin embargo, la crisis bancaria y económica mundial de 2007 precipitó un aumento de la pobreza rural en Mongolia dado que aumentó el desempleo y que los ingresos de las familias decrecieron notablemente.

Respondiendo a la epidemia de VIH en Etiopía

La crisis del VIH en Etiopía

Los primeros casos de VIH en Etiopía fueron detectados en 1986 y, desde entonces, la enfermedad se ha propagado rápidamente. Se estima que en 2009 había más de un millón de etíopes viviendo con el VIH, pero el país contaba con capacidades y recursos limitados para hacer frente a la epidemia.

A fines de la década de 1990, el Gobierno inició un importante programa contra el VIH con el apoyo del Programa de Capacitación de Dirigentes y del enfoque de las Conversaciones Comunitarias del PNUD. Para 2008, la prevalencia del VIH había sido reducida y el 53 por ciento de las personas que necesitaban tratamiento lo estaban recibiendo.

Interactuando con las personas y con las comunidades

Como copatrocinador de ONUSIDA, el PNUD trabaja ayudando a los países a dar respuesta a las dimensiones de desarrollo y sociales del VIH. Reconoce que las acciones que se tomen en lo relativo a protección social, género, derechos humanos y medio ambiente pueden contribuir a obtener mejores resultados en materia de salud. El PNUD ayuda a los países a integrar las prioridades del VIH en los procesos nacionales de planificación, a fortalecer la gobernanza y la coordinación de las respuestas al VIH, y a promover los derechos humanos y la igualdad de género.

En la década de 1990, el PNUD puso en marcha las metodologías del Programa de Capacitación de Dirigentes y de las Conversaciones Comunitarias con el fin de promover las alianzas y alentar las respuestas estratégicas multisectoriales al VIH. El Programa de Capacitación de Dirigentes reúne a líderes de todos los sectores y empodera a las personas para desarrollar culturas de organización que generen un cambio transformacional. Las Conversaciones Comunitarias constituyen un programa que se lleva a cabo en las comunidades y que facilita el diálogo y la toma de decisiones, permitiendo a las comunidades generar sus propias respuestas frente a la epidemia del VIH. Ambos enfoques tienen como fin desarrollar el liderazgo en diferentes niveles de la sociedad y, por lo tanto, se fortalecen mutuamente.

En Etiopía, el enfoque del PNUD comenzó con el trabajo y el apoyo al Ministerio de Salud Pública para planificar una respuesta a nivel nacional. Luego el PNUD se involucró en las operaciones asistiendo en la introducción de las Conversaciones Comunitarias. Basándose en la experiencia adquirida en todo el mundo, el PNUD capacitó a facilitadores locales para que iniciasen conversaciones comunitarias en cuatro provincias, obteniendo resultados notables. Las comunidades pudieron reconocer la existencia de una epidemia de VIH y estudiar los patrones y las prácticas nocivas que alimentaron su propagación. Se empoderó, en especial, a las mujeres, de modo que pudieran hacer frente a temas tales como la violencia de género y la salud sexual y reproductiva.



Estudiantes del norte de Gondar, Etiopía, participan en una clase de educación sexual.
© Adam Rogers / FNUDC

En 2004, el Gobierno adoptó el enfoque de las Conversaciones Comunitarias como parte de su estrategia nacional. La metodología fue adoptada en todo el país y utilizada no sólo para estimular un debate abierto y un cambio en el comportamiento, sino también para ayudar a priorizar el programa nacional de lucha contra el SIDA.

En 2009/10, el 89,3 por ciento de los kebeles (división administrativa básica de Etiopía) llevó a cabo conversaciones comunitarias, y se brindó capacitación a 24.723 facilitadores comunitarios. También se obtuvo un resultado igualmente notable con las conversaciones comunitarias en las escuelas, y la cantidad de comunidades que participan sigue en aumento.

Marcando la diferencia: el impacto transformacional

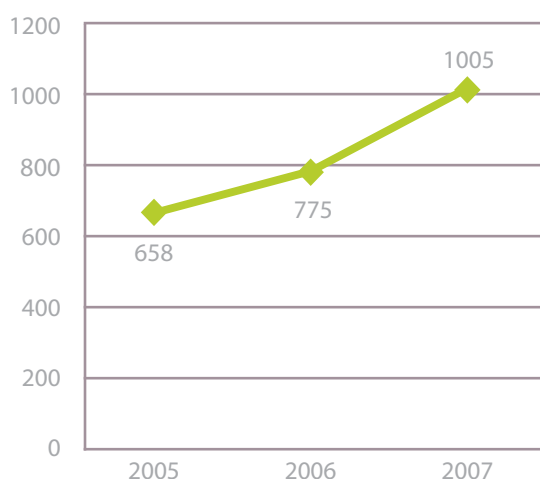
Los logros de Etiopía en lo relativo a contener la propagación del VIH son admirables: no sólo se ha controlado y revertido la incidencia de la enfermedad, sino que se ha incrementado la capacidad del país de tratar a los ya infectados (ver las gráficas a continuación). La esperanza de vida ha aumentado, reduciendo las consecuencias económicas de las muertes tempranas.

Los principales logros son:

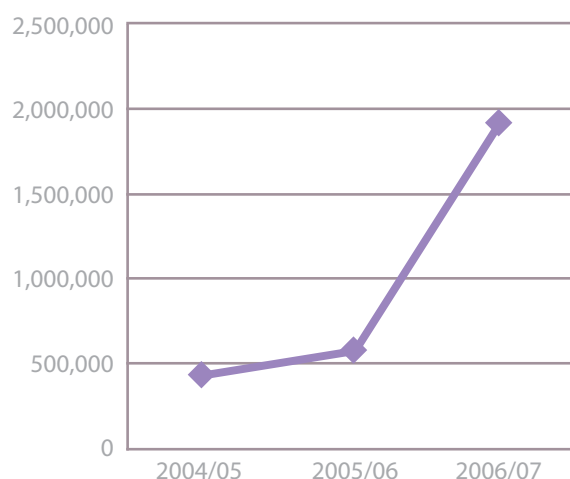
- Una mayor demanda de orientación y de pruebas de despistaje voluntarias;
- Un aumento en el uso de preservativos;
- La integración y la expansión de la orientación y de las pruebas de despistaje voluntarias;
- El comienzo de los servicios preventivos de transmisión madre a hijo y de los servicios antirretrovirales; y
- Las tendencias alentadoras en la participación de las personas que viven con VIH y SIDA para reforzar la participación local.

No obstante, todavía quedan desafíos. El cambio constante de los principales funcionarios del gobierno y las tensiones entre las instituciones locales y nacionales complican la sostenibilidad del progreso. La extensión del programa nacional a áreas con poca densidad de población estira al máximo los recursos, mientras que una financiación sostenible sigue siendo un reto.

INCREMENTO EN EL NÚMERO DE CENTROS DE DESPISTAJE DEL VIH



INCREMENTO EN EL NÚMERO DE PERSONAS QUE REALIZAN LA PRUEBA DE VIH



Lecciones aprendidas

No hay duda que los programas de Capacitación de Dirigentes y de Conversaciones Comunitarias del PNUD contribuyeron considerablemente al éxito del programa contra el VIH en Etiopía. Una serie de factores tuvieron influencia sobre estos resultados:

- **Un posicionamiento estratégico del VIH en el campo más amplio de la salud pública y del desarrollo:** No se trató al VIH como un tema aislado del sector de la salud sino como un reto que requería un esfuerzo concertado entre éste y los demás sectores.
- **El liderazgo del Gobierno:** Desde un principio, el Gobierno respondió al reto del VIH, estableciendo un marco institucional nacional para administrar el programa nacional. Viendo el rápido éxito de la metodología de las Conversaciones Comunitarias, financió y adoptó sin demora la metodología a nivel nacional.
- **La aplicación de programas mundiales en el ámbito del país:** Cuando fueron introducidos en Etiopía, los programas de Capacitación de Dirigentes y de Conversaciones Comunitarias eran programas mundiales. Esto permitió a Etiopía sacar partido de la experiencia y beneficiarse de un trabajo similar en otros países.
- **Las alianzas internacionales:** El PNUD fue uno de una serie de actores que se complementaron en el apoyo de los programas nacionales. Hay que reconocer el mérito del Gobierno que estuvo dispuesto a aceptar estas alianzas internacionales. Ellas garantizaron los recursos financieros necesarios para hacer frente al desafío del VIH.
- **El allanamiento del camino por medio del desarrollo institucional:** El flujo de fondos internacionales requirió instituciones fuertes y sensibles. Si bien hubo tensiones entre las instituciones nacionales en los diferentes niveles de la sociedad, la capacidad nacional global de diseñar y de poner en práctica programas mejoró enormemente en los últimos 15 años. Hubo un aumento constante de políticas y programas de creación de capacidades en la década de 1990 y a principios de la del 2000, entre los que los programas de Capacitación de Dirigentes y de Conversaciones Comunitarias tuvieron un lugar preponderante. Esto allanó el camino para un importante flujo de recursos a partir de 2005 por parte del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y del Plan de Emergencia para el Alivio del SIDA del Presidente de los Estados Unidos.

Hermosa Bulgaria

Una nación enfrentada a un desafío

La primera década de la transición de Bulgaria a una economía de mercado estuvo marcada por una agitación política, social y económica. De hecho, la economía colapsó en 1996 debido a una inflación desmesurada y a un sistema bancario deficiente, y la tasa de desempleo alcanzó el 16,9 por ciento.

El programa Hermosa Bulgaria se inició en 1997 en la cúspide de esta agitación para atender diversos desafíos, especialmente el del desempleo. El programa contribuyó a la transformación de Bulgaria: para 2007, Bulgaria estaba en el camino hacia una economía de mercado democrática y fue admitida en la Unión Europea.

Obras públicas como terapia nacional

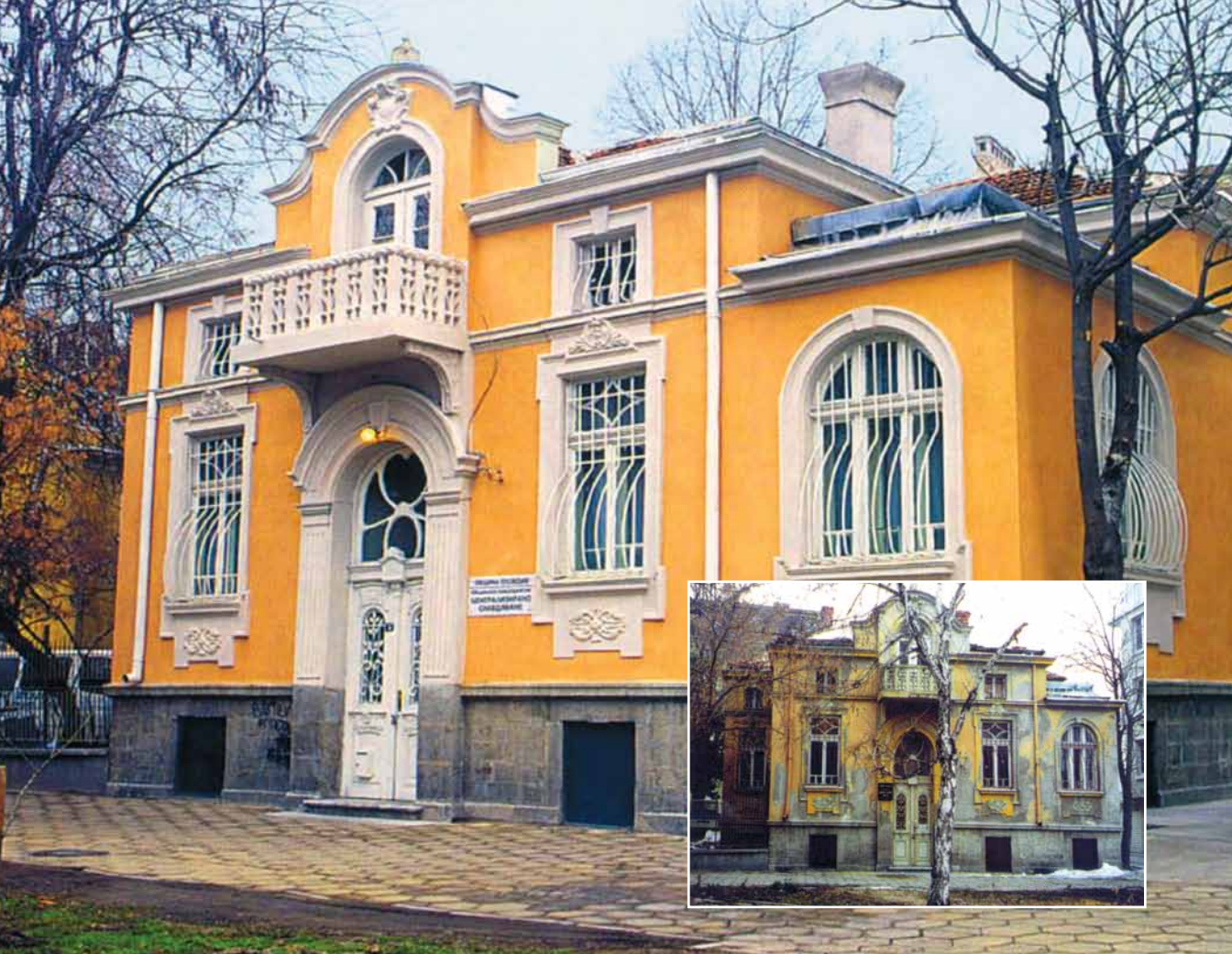
Hermosa Bulgaria comenzó como un proyecto conjunto del PNUD y del Ministerio de Trabajo y Política Social en Sofía, con financiación del gobierno municipal de Sofía y del PNUD. Gracias a la financiación de la Unión Europea, el programa se extendió a cinco ciudades. Para 2003 estaba establecido en todo el país, con financiación de los presupuestos nacional y municipales.

El programa se centró inicialmente en la formación vocacional de los desempleados, dedicándose a la reconstrucción en los centros urbanos. También dio capacitación a las pequeñas y medianas empresas y financiación inicial para pequeños negocios. A principios de la década del 2000, el programa se extendió a la renovación de sitios turísticos, dependencias deportivas y espacios de juegos infantiles.

Desde el comienzo, Hermosa Bulgaria trabajó con las autoridades municipales, nivel del gobierno que hasta entonces se había visto obstaculizado por una política gubernamental centralizada. Las reformas estructurales dieron mayor autoridad a los gobiernos de las ciudades, incluyendo el derecho a incrementar sus ingresos. A medida que las municipalidades ejercieron esos poderes, se abrieron a nuevos enfoques para solucionar los problemas remanentes.

Hermosa Bulgaria generó miles de empleos, en su mayor parte para los desempleados sin formación o de larga data. Dio origen a una amplia renovación urbana e impulsó el desarrollo del turismo y los incentivos para cientos de nuevas empresas. La contribución más importante del programa fue el renovado sentido de nacionalidad y esperanza experimentado por los búlgaros como resultado de los cambios que vieron a su alrededor.

Hermosa Bulgaria dio a los búlgaros un renovado **sentido de nacionalidad, autosuficiencia y esperanza** en el futuro.



Antes y después: el edificio municipal restaurado en Plovdiv, Bulgaria. © PNUD Bulgaria

Una transformación nacional

El impacto de Hermosa Bulgaria se sitúa en cuatro categorías:

- **El impacto sobre las personas:** se crearon 45.609 empleos temporarios, 27 por ciento de los cuales beneficiaron a grupos minoritarios. Cuando estas cifras se traducen en familias, el efecto multiplicador es mucho mayor.
- **El impacto sobre la infraestructura nacional:** se acondicionaron 1688 sitios, incluyendo sitios históricos, escuelas, hospitales, iglesias y otros edificios públicos. Los beneficiarios indirectos de estos proyectos cubren a la mayoría si no a todos los búlgaros.
- **El impacto sobre las instituciones:** el programa continúa implementándose con financiación del presupuesto nacional. Hermosa Bulgaria se ha convertido en un fenómeno nacional que abarca al sector público y al privado.
- **El impacto sobre la psiquis nacional:** aunque es difícil de medir, se estima que el efecto transformacional más importante de Hermosa Bulgaria es éste. 1997 fue un hito en el país: después de un período tumultuoso, las personas comenzaron a creer que realmente era posible mejorar. Hermosa Bulgaria contribuyó a ese cambio.

La regeneración nacional es un proceso a largo plazo y Hermosa Bulgaria es un trabajo que continúa. El impacto del proyecto fue especialmente fuerte en sus primeros años, cuando el país se estaba recuperando de la crisis financiera de 1997. Once años más tarde, el país volvió a caer en una crisis después de la recesión mundial de 2008. Entonces, el Gobierno redobló su compromiso con el programa asignando un presupuesto de 40 millones de dólares, casi la mitad del presupuesto total del proyecto en los años anteriores.

El impacto del proyecto no se limita a Bulgaria. En los últimos años fue adoptado en Kosovo*, en Rumania y en Serbia. Por su parte, Armenia, Bolivia y Moldova también se han mostrado interesadas.

Lecciones aprendidas

Hermosa Bulgaria es una excepción en el enfoque normal de los programas del PNUD. De acuerdo a sus planes estratégicos y modalidades, el PNUD ofrece típicamente una serie de opciones de cooperación en materia de desarrollo entre las cuales los países pueden elegir.

En Europa Oriental, inmediatamente después de la era soviética, el PNUD adoptó un enfoque más pragmático, centrado en “ser útil”. Su contribución fue crear un marco propicio para que pudiese surgir una iniciativa nacional.

Las principales lecciones son:

- **Aprovechar las oportunidades sin olvidar los principios:** un enfoque oportunista puede ser eficaz. Hermosa Bulgaria, si bien en cierto modo se sitúa por fuera de los parámetros normales del PNUD, representa los valores programáticos del PNUD: desarrollo humano, reducción de la pobreza, gobernanza descentralizada, procesos participativos y autoría nacional.
- **El momento es crucial:** el programa fue la idea correcta en el momento correcto. En 1997 los líderes políticos buscaban ideas prácticas y eficaces y estaban abiertos a adoptar algo que funcionase. Había una voluntad política por innovar, y la Unión Europea dio la financiación piloto que se necesitaba. El PNUD ofició de intermediario en el proceso.
- **Diseño e implementación pragmáticos del programa:** el programa fue pensado de modo de ser práctico y útil para las comunidades que pasaban momentos difíciles. La capacitación vocacional para la industria de la construcción hacía mucho que no era un área especializada de programa para el PNUD. Sin embargo, los creadores de programas del PNUD pudieron adaptar continuamente el programa para reflejar las necesidades cambiantes.
- **Autoría nacional descentralizada:** el programa se apoyó en la autoría municipal, lo que se vio facilitado por el beneficio visible del programa para las personas. En este sentido fue diferente de los programas del PNUD inspirados en las políticas de las clases dirigentes.
- **Creación de la capacidad de absorción:** el PNUD desempeñó su rol tradicional de creador de capacidades nacionales para absorber una financiación más amplia de la que hubiese podido proporcionar. Los fondos vinieron inicialmente de la Unión Europea y de otros donantes. Más tarde vinieron del Gobierno, incluyendo a las autoridades centrales y locales. La asistencia del PNUD en lo relativo a la creación de capacidades fue un requisito previo para dar destino eficazmente a estos fondos.

* Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1244 (1999).

Recuperando el Mar Negro y la cuenca del río Danubio

Un ecosistema en peligro

El río Danubio atraviesa varios países de Europa Oriental antes de desembocar en el Mar Negro. Durante décadas, los vertidos de aguas residuales en el Danubio resultaron en un enriquecimiento excesivo de nutrientes en el Mar Negro, afectando a los bancos de peces y a las playas, e incrementando las incidencias de enfermedades transmitidas a través del agua.

La disolución de la Unión Soviética fue la oportunidad para que los países de la región pusiesen en marcha un esfuerzo de colaboración para atender el problema. Con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y del PNUD, los países identificaron su problema transfronterizo y acordaron implementar programas medioambientales que llevaran a mejorar considerablemente el Danubio y el Mar Negro.

Respuesta conjunta para un desafío común

En 1993, el Convenio de Bucarest sobre la Protección del Mar Negro llevó a un primer proyecto del PNUD/FMAM: un diagnóstico transfronterizo que sirviera de base a un programa para la recuperación y la protección del Mar Negro. El plan medioambiental, llamado Programa de Acción Estratégica, fue adoptado por seis países en 1996. En los diez años que siguieron, una serie coordinada de programas intergubernamentales apoyaron la implementación regional y nacional de los programas medioambientales para el Mar Negro y para el río Danubio.

El PNUD trabajó estrechamente con el FMAM en los programas del Danubio y del Mar Negro, aprovechando los recursos financieros y la metodología del FMAM para hacer frente a los desafíos ecológicos de los sistemas acuíferos comunes. Por su parte, el PNUD aportó su cuantiosa experiencia y neutralidad para reunir a los gobiernos, crear capacidades institucionales nacionales e internacionales, y coordinar a los socios para hacer avanzar las reformas en materia de gobernanza en varios países. Además del FMAM, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo también financiaron programas.

Entre 1991 y el año 2000, dos programas del enfoque integrado en la cuenca del río Danubio dirigidos por el PNUD/FMAM se centraron en el Danubio, mientras que otros dos programas se centraron en el Mar Negro. En 2001 se estableció una alianza estratégica que reunió a los principales involucrados en un “enfoque para toda la cuenca” que constó de tres componentes:

- **El Proyecto Regional del Danubio dirigido por el PNUD/FMAM** que fue implementado por el PNUD y en el que participó la Comisión Internacional para la Protección del río Danubio.



Humedales sanos dan a los países agua limpia y proveen hábitats vitales para la fauna y entradas del turismo. © PNUD Bielorrusia

- **El Proyecto de recuperación del ecosistema del Mar Negro dirigido por el PNUD/FMAM** llevado a cabo por el FMAM con la participación del PNUD, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la Oficina de Servicios para Proyectos de la ONU.
- **El Fondo de inversiones para la reducción de nutrientes del Banco Mundial/FMAM** fue un fondo de inversiones creado por el Banco Mundial para respaldar los subsidios del FMAM aportando la financiación del Banco Mundial a las inversiones en materia de reducción de nutrientes.

Revirtiendo la deterioración y transformando las perspectivas

Los países del Danubio y del Mar Negro tienen ahora mecanismos jurídicos, institucionales, de políticas y financieros para gestionar la polución por nutrientes. Los logros incluyeron:

- La Alianza Estratégica del FMAM para el Mar Negro y la cuenca del Danubio, que es un marco de 97 millones de dólares que proporciona financiación y apoya la creación de capacidades en 17 países.
- Más de 3.500 millones de dólares en inversiones para reducir la polución y recuperar el hábitat, incluyendo el tratamiento de las aguas servidas municipales, la gestión de los nutrientes agrícolas, la reducción de la polución industrial y la recuperación de los humedales.
- Una reducción comprobada de la polución debida a las inversiones en la reducción de nutrientes y a la implementación de reformas dirigidas a gestionar las fuentes de polución por nutrientes.
- Una mejora comprobada del estado ecológico del río Danubio y del Mar Negro, incluyendo el resurgimiento de una serie de especies esenciales.

- La creación de ejercicios piloto de monitoreo, talleres de creación de capacidades, directrices de garantía de calidad y compra de equipos que puedan monitorear el nivel de los nutrientes.
- Creación y participación de una red de organizaciones no gubernamentales del Mar Negro.

El monitoreo y el cumplimiento de los compromisos relativos a la gestión de nutrientes de cada país requieren una atención continua, como la creación de capacidades y de programas nacionales, que no ha sido totalmente exitosa en los 17 países. No obstante, se han obtenido logros reales y transformacionales.

Lecciones aprendidas

Los 15 años de apoyo del PNUD/FMAM para mejorar la gobernanza medioambiental a nivel multinacional en la cuenca del río Danubio y en el Mar Negro ofrecen una serie de lecciones:

- **Los procesos intergubernamentales llevan tiempo y un apoyo sostenido.** Los programas intergubernamentales son más complejos que los nacionales. Los donantes deben estar preparados para una inversión a largo plazo si esperan ayudar con éxito y mantener las reformas y las inversiones necesarias para la gobernanza de varios países en regímenes de gestión sostenibles para las aguas comunes.
- **La voluntad política de la autoría nacional es esencial para alcanzar una colaboración intergubernamental sostenida.** Esto puede estar impulsado por el contenido o por el contexto político. En este caso, la severidad de la deterioración medioambiental podría no haber sido suficiente sin el deseo de los países post soviéticos de pasar a ser parte integrante de Europa occidental.
- **Las alianzas múltiples son esenciales.** Cada socio nacional e internacional aportó algo. El PNUD tuvo un rol importante de facilitador y de coordinador. El enfoque de alianzas desde las fases iniciales fue fundamental para garantizar que cada organización ocupase su función con el fin de lograr el objetivo común.
- **Un análisis técnico consistente es el punto de partida.** La participación a más largo plazo del PNUD/FMAM se basó en un diagnóstico transfronterizo que el FMAM y el PNUD emplean para “recabar datos” y para establecer prioridades en la mayoría de los programas de aguas internacionales. La metodología ofrece una base técnica para identificar y priorizar los problemas transfronterizos y garantiza un enfoque estratégico para atender los problemas de base que causan la polución. Este análisis marcó el camino para los próximos 15 años de acciones nacionales, de colaboración internacional y de cooperación del PNUD.
- **La creación de capacidades es esencial para una cooperación exitosa en materia de desarrollo.** Desde un principio, los programas del Danubio y del Mar Negro se centraron en la creación de capacidades nacionales y regionales, sin lo cual, la amplia financiación del FMAM y de otros donantes no habría sido eficaz.

El aumento creciente de la polución en la cuenca del Danubio/Mar Negro fue el resultado de **excesivos vertidos agrícolas e industriales mal o poco tratados.**

Bangladesh: desarrollo mediante la reducción de riesgos por desastres

Un país excepcionalmente vulnerable a los desastres naturales

Bangladesh tiene una larga historia de desastres naturales. Entre 1980 y 2008, fue víctima de 219 desastres naturales que causaron más de 16 mil millones en daños. Se prevé que los efectos del cambio climático sólo puedan empeorar la situación.

El PNUD ha dado siempre su apoyo a Bangladesh para paliar su vulnerabilidad a los desastres. Durante más de dos décadas, ha ayudado al país a pasar de una ayuda reactiva a una reducción de riesgos proactiva. Los resultados son evidentes en el menor número de vidas y de modos de vida que se han visto destruidos por los desastres naturales. En la actualidad, Bangladesh es el líder mundial en la gestión de desastres y la reducción de riesgos.

Hacia un programa exhaustivo para la mitigación de los desastres

Después de las inundaciones colosales de la década de 1980, Bangladesh — con el apoyo del PNUD — estableció un Plan de acción contra las inundaciones que dio comienzo a una cultura proactiva de gestión de desastres y de reducción de riesgos. Estableció instituciones centradas en los desastres, como el Centro de Alerta de Previsión de Inundaciones, introdujo proyectos piloto para reducir la vulnerabilidad y creó políticas y directrices de planificación.

Un ciclón catastrófico en 1991 llevó a medidas adicionales. Con la ayuda del PNUD, el Gobierno estableció la Dirección de Gestión de Desastres Naturales que tiene como mandato reducir los costos humanos, económicos y medioambientales de los desastres, y fortalecer las capacidades nacionales y las alianzas intersectoriales. La Dirección se ha convertido en la base institucional de un enfoque integrado para la reducción, la respuesta y la recuperación de riesgos por desastres. Entre 1994 y 2002, el PNUD apoyó la creación de políticas que empoderaron a los comités de gestión de desastres en todos los ámbitos del gobierno con el fin de planificar y coordinar la reducción de los riesgos y las respuestas de emergencia.

A principios de este siglo este enfoque fue consolidado. El Gobierno estableció el Consejo Nacional de Gestión de Desastres, así como estructuras coordinadoras que cubren a las organizaciones de la sociedad civil y a las autoridades de los gobiernos locales. El PNUD apoyó esta consolidación gracias a un programa exhaustivo de gestión de desastres de varios donantes que tuvo como resultado políticas, estrategias y mecanismos actualizados que comenzaron a filtrar los programas de desarrollo a través de



Voluntarios comunitarios alertan a los demás aldeanos de la amenaza de ciclones en las áreas vulnerables de Bangladesh. © PNUD Bangladesh

una “perspectiva de riesgos”. Bangladesh se volvió el pionero entre los países menos desarrollados en la priorización en materia de reducción de riesgos por desastres en la planificación fiscal nacional. Con el respaldo del mencionado programa, Bangladesh adoptó un modelo de reducción general de riesgos que alentó a los actores nacionales a tomar en consideración riesgos existentes y riesgos estimados debidos a fluctuaciones extremas del clima de modo de crear una resistencia nacional y comunitaria. El PNUD también ayudó a establecer sistemas de alerta temprana y a introducir tecnologías innovadoras, incluyendo la construcción de 15.000 viviendas resistentes a los desastres y el desarrollo de cosechas resistentes a las sequías y a la salinidad..

Marcando la diferencia: el impacto transformacional

El PNUD ayudó a Bangladesh a crear los bienes físicos, los conocimientos y las capacidades humanas — los mecanismos de planificación, de coordinación, de finanzas y de implementación — que están detrás de la gestión de desastres y del sistema de reducción de riesgos. Estas inversiones contribuyen a transformar el escenario con relación a los desastres.

Para esta transformación es esencial:

- **Un nuevo enfoque:** Las lecciones de las décadas previas llevaron a un programa exhaustivo de gestión de desastres y a una agenda nacional de reducción de riesgos.
- **Liderazgo:** El marco de coordinación de Bangladesh va del Consejo Nacional de Gestión de Desastres presidido por el Primer Ministro a una red de más de 2000 comités de desastres en las aldeas, 40 comités de gestión de desastres en los distritos, 12 ministerios directamente involucrados y seis donantes.

Se puede decir que **la medida más significativa** del éxito de Bangladesh es la **impresionante reducción de muertes y pérdida de medios** de vida a causa de los desastres naturales.

- **Creación de capacidades:**

Programas de capacitación. Más de 60.000 funcionarios gubernamentales recibieron capacitación en materia de respuestas de emergencia. La cooperación con la sociedad civil y las organizaciones de voluntarios movilizó una cantidad aún mayor de responsables experimentados en una primera respuesta.

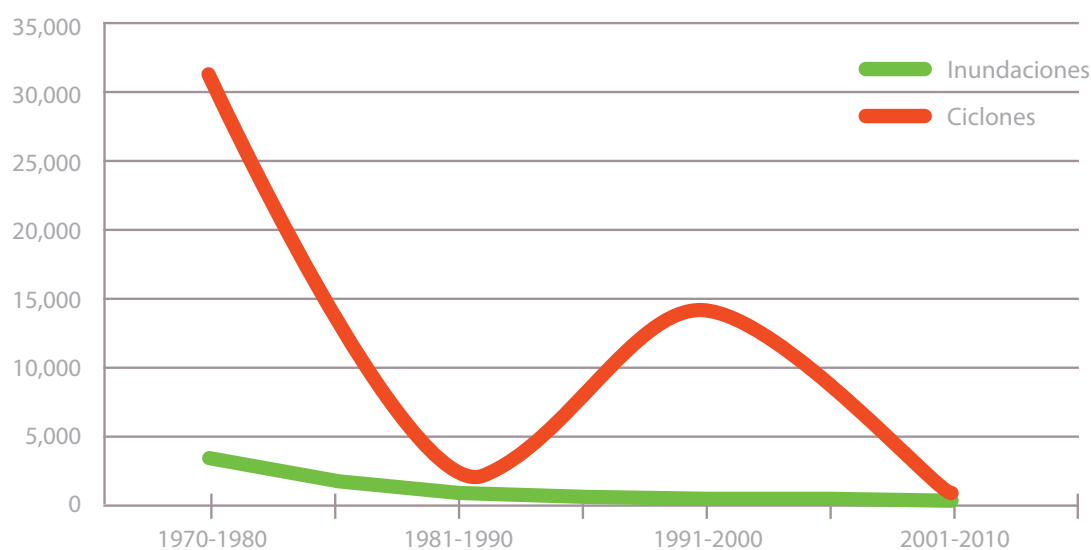
Instituciones y políticas. Las instituciones específicas con mandatos claros son los puntos focales para los socios del desarrollo. Con el apoyo del PNUD, las instituciones nacionales se han vuelto proactivas, utilizando sistemas de alerta temprana y estrategias de mitigación.

Participación de la sociedad civil. El apoyo y la defensa del PNUD han ayudado a empoderar a las organizaciones de la sociedad civil para que trabajen por el cambio.

- **Centrarse en diversos riesgos:** El enfoque actual en la gestión de desastres y en la reducción de riesgos incluye una amplia gama de riesgos potenciales, incluyendo los impactos del cambio climático.

La medida más significativa del éxito de Bangladesh es la impresionante reducción de las muertes por desastres naturales. Históricamente, las muertes en un solo evento se elevaban a cientos de miles pero, a excepción de dos ciclones inusualmente violentos en 1995, la tendencia actual ha sido a la baja.

CANTIDAD TOTAL DE MUERTES POR INUNDACIONES Y CICLONES, DE 1970 A 2010



Fuente: Creado a partir de EM-DAT (www.emdat.be), *Université catholique de Louvain*, Bruselas, Bélgica



Mujeres de Bangladesh trabajan juntas para mejorar las infraestructuras de la comunidad, incluyendo los caminos. © PNUD Bangladesh

Por supuesto que siguen habiendo retos. Garantizar niveles parejos de capacidad en todo el país y mantener la atención en los períodos “normales” entre desastres sigue siendo problemático. La incorporación de las consideraciones en materia de desastres en la planificación del desarrollo es un proceso continuo en Bangladesh, así como lo es en otros países.

Lecciones aprendidas

De la experiencia en Bangladesh se han obtenido las siguientes lecciones:

- **Compromiso continuo:** La participación del PNUD se extiende sobre varias décadas. Dada la complejidad y los problemas institucionales, no existe ninguna “solución instantánea”. La experiencia de Bangladesh destaca la importancia de un cambio gradual y autosuficiente. El compromiso es más eficaz cuando se extiende a una amplia gama de actores, desde los órganos de gobierno a las organizaciones de la sociedad civil.
- **La evaluación de los riesgos por desastres y la mitigación requieren la participación comunitaria:** Los riesgos que corre cada comunidad varían. Una respuesta eficaz requiere la acción de toda la comunidad para atender las necesidades teniendo en cuenta los contextos y las aspiraciones locales. Bangladesh demuestra que un marco estándar puede ser gestionado con un programa nacional aunque se tengan en consideración las variaciones locales.
- **Marcos de asociación:** El PNUD ha sacado provecho de su estatus de “agente de conocimientos” imparcial para reunir una amplia red de asociados.
- **Reforma institucional y creación de capacidades:** Con el apoyo del PNUD y de otros, Bangladesh se convirtió en líder con su marco institucional para la reducción de riesgos por desastres y el desarrollo sostenible, con una serie de políticas de gobierno esenciales y de programas que incorporan la reducción de riesgos desde las primeras fases.

El Salvador: ejemplo temprano de consolidación de la paz

Un país en transición

El conflicto armado que consumió a El Salvador desde el fin de la década de 1970 hasta la década de 1980 terminó en 1992 con los Acuerdos de Paz de Chapultepec. En los años que le siguieron, el PNUD ayudó a reconstruir instituciones y a atender las causas subyacentes de la violencia social post conflicto. Si bien no todas las causas del conflicto han sido eliminadas, es un logro considerable que la resolución de conflictos y la creación de políticas y programas se estén llevando a cabo ahora dentro de un marco democrático.

Reconstruyendo las instituciones y atendiendo la violencia social

En el período inmediatamente después del conflicto, la asistencia del PNUD se centró en reconstruir las instituciones a través del consenso entre las partes. El PNUD ayudó en una serie de actividades relacionadas entre sí de creación de instituciones, que incluyeron las negociaciones políticas para asegurar la confianza de todas las partes. También apoyó la creación de una fuerza de policía nacional civil y de una oficina del ombudsman para los derechos humanos, y dio apoyo a la reforma del sistema judicial que llevó, en última instancia, a un sistema de justicia más independiente políticamente, más pluralista y más profesional. Para hacer frente al desafío de integrar a los ex combatientes a la vida civil, el PNUD participó en “mesas redondas de consenso” con representantes del Gobierno, del Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí de la oposición, y de la Misión de Observación de la ONU. Para 1997, 36.691 beneficiarios habían recibido tierras, incluyendo a muchos miles de ex combatientes y de soldados desmovilizados.

A pesar de este progreso, la consolidación de la gobernanza democrática siguió viéndose entorpecida por los desafíos persistentes que incluyeron un sistema débil de protección de los derechos humanos, un

El conflicto armado en El Salvador costó **75.000 vidas**, dejó a **millones de personas desplazadas** y causó una migración masiva hacia el exterior de aproximadamente **un quinto de la población** del país.



Un votante vota en San Miguel, El Salvador. Desde que terminó el conflicto armado de El Salvador, el PNUD ha ayudado a reconstruir las instituciones democráticas como modo de promover la consolidación de la paz. © Milton Grant / PNUD

sistema electoral anticuado, una cultura política altamente polarizada, un aparato de estado centralizado entorpecedor, y una falta de capacidades para negociar y resolver los conflictos sociales. Además, el progreso se vio socavado por una violencia social generalizada. Hacer frente a esa violencia fue el centro de atención de los programas del PNUD en los siguientes 14 años.

El PNUD comenzó por desarrollar una mayor comprensión de la violencia: llevó a cabo una serie de conferencias y talleres, apoyándose en los conocimientos de profesionales salvadoreños. El análisis participativo identificó varios factores incluyendo instituciones débiles, los efectos de la guerra civil, la disponibilidad de armas, factores psicosociales, elementos culturales y el crimen organizado internacional de estupefacientes y de tráfico de armas. Aunque este diagnóstico mostró muchas facetas de la violencia, las respuestas programáticas se centraron en la manifestación más visible: las armas. El PNUD ayudó a fortalecer el marco jurídico para el control de armas y los mecanismos administrativos para implementarlo. Algunos proyectos se ocuparon del tema en el ámbito nacional mientras que otros pusieron a prueba diversos enfoques en proyectos piloto locales.

Una de las mayores contribuciones del PNUD ha sido la de dar argumentos al debate nacional en materia de violencia mediante investigaciones, análisis de operaciones y una discusión participativa. Un estudio del PNUD sobre las armas y la violencia en El Salvador fue fundamental para que el Gobierno pudiese formular propuestas para cambiar las leyes y reglamentaciones sobre las armas de fuego. El estudio involucró a 70 investigadores, 35 supervisores e información policial sobre 80.000 delitos. El estudio proporcionó información para respaldar las opciones de políticas en materia de prevención y control, que son los datos básicos para hacer el monitoreo de los progresos.

Evaluando el impacto transformacional

Negociar un acuerdo de paz es una cosa; otra muy diferente es garantizar que las instituciones democráticas y los derechos humanos se arraiguen. Por lo tanto, un cambio transformacional en una situación de post conflicto debe ser juzgado tomando en cuenta un período largo de tiempo.

Solucionar la violencia social en el El Salvador es difícil, y cambiar las actitudes de las personas sobre las armas de fuego es un proceso largo. Las intervenciones del PNUD han contribuido a reducir la violencia armada y la prevención en el ámbito local por medio de la creación de conocimientos, de capacidades institucionales, de marcos de políticas y de contribuir a las agendas legislativas.

Aunque estas intervenciones no han tenido un impacto cuantificable sobre la violencia en el ámbito nacional, proveen marcos que se han adoptado en todo el país. En la municipalidad de San Martín, la disminución en un 49 por ciento de la violencia con muertes y en un 24 por ciento respecto al número de actos delictivos cometidos con armas de fuego estuvo relacionada con el proyecto piloto del PNUD Municipios Libres de Armas. En 2007, una comisión nacional sobre seguridad ciudadana recomendó que se extendiese el programa a las 20 municipalidades más violentas.

Igualmente, en 2009, los alcaldes de la ciudad de San Salvador trabajaron con el Gobierno nacional para implementar una prohibición sobre las armas. Para febrero de 2011, los homicidios habían disminuido en un 19 por ciento, los robos en un 78 por ciento y las heridas por bala en un 68 por ciento. El Gobierno anunció recientemente la extensión de la prohibición a 27 municipalidades.

Lecciones aprendidas

La experiencia de El Salvador nos ofrece las siguientes lecciones:

- **Las transformaciones después de un conflicto llevan tiempo:** La creación de capacidades institucionales lleva tiempo en las situaciones de post conflicto. Incluso después del cese del conflicto armado, las tensiones sociales subyacentes complican los procesos políticos, judiciales y administrativos. Los plazos que se estiman para lograr una transformación sostenida son de décadas y no de tres a cinco años como los ciclos de los proyectos.
- **Las visiones estratégicas son importantes:** El PNUD se centró primero en la creación de capacidades institucionales para una gobernanza democrática y luego en la violencia endémica, lo que reflejó una priorización correcta de los problemas.
- **Una implementación flexible es esencial:** El programa cubrió una serie de proyectos, en el ámbito nacional y local. Si bien cada proyecto era una unidad autocontenida, los proyectos se complementaron y reforzaron entre sí.
- **La importancia de las alianzas:** Los recursos del PNUD son limitados y deben complementarse con los de otros donantes, cuya ayuda aporta una experiencia diferente y un apoyo político a un proceso sensible.

Gobernanza local en Camboya

Una nación que necesita ser reconstruida

Pocos países han sido enfrentados a mayores desafíos que Camboya después del régimen de los Khmer Rojos: una infraestructura en ruinas, cientos de miles de desplazados y una capacidad limitada de gobernanza subnacional siguieron entorpeciendo la estabilidad mucho después de las elecciones de 1993.

A medida que Camboya se reconstruyó, el PNUD dio su apoyo a través de un programa que comenzó con el reasentamiento de los refugiados y evolucionó para ser un programa de gobernanza descentralizada de autoría nacional centrado en el desarrollo local participativo, iniciativa que terminó consagrada en ley.

Una alianza flexible y progresiva

De 1992 a 1995, el PNUD colaboró con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados para promover la paz, la reconciliación y la reintegración de los desplazados. Centrándose en las comunidades donde se estaba asentando a los desplazados, el proyecto se dedicó a rehabilitar las infraestructuras, mejorar los servicios básicos y aumentar el empleo, la producción de alimentos y las oportunidades de generación de ingresos.

En 1996, el PNUD redirigió su atención al desafío a más largo plazo de la gobernanza local, la sostenibilidad y la participación. El programa Seila — alianza del PNUD con el Fondo de la ONU para el Desarrollo de la Capitalización, administrado por el PNUD, y la Oficina de la ONU de Apoyo a los Programas — comenzó como un experimento en materia de políticas para ayudar a las autoridades regionales a asumir la autoría de un proceso de desarrollo local que fuese participativo y transparente. Para 2002 el programa había apoyado la elección de consejos comunales en las 1621 comunas (subdivisiones de los distritos) del país. En dos años, el Gobierno extendió los sistemas y los mecanismos de creación de capacidades creados dentro del marco del programa a todo el país. Para 2004, más de 2000 funcionarios regionales y 12.000

El propósito fue **crear las capacidades nacionales** de los camboyanos y de las instituciones del país — que habían quedado casi totalmente aniquiladas en las décadas de 1970 y 1980 — de modo que fuera posible una **adecuada gestión nacional de su desarrollo nacional**.

consejeros comunales estaban desempeñando funciones centradas en la gobernanza, en la creación de capacidades y en el suministro de servicios e infraestructuras locales.

A medida que se profundizaron las reformas a nivel de las comunidades, la demanda por reformas a nivel de distritos y provincias aumentó. En 2005 el Gobierno adoptó un marco estratégico para la descentralización y creó un comité nacional de descentralización. Para mayo de 2008, 106 de los 193 gobiernos de distritos estaban recibiendo subsidios, estableciendo prioridades con los consejos comunales de su jurisdicción y supervisando la implementación de proyectos de infraestructura y de suministro de servicios. Un año más tarde, se eligieron los consejos subnacionales en todas las provincias y distritos. El PNUD ha apoyado la creación de un programa nacional de 10 años en materia de desarrollo democrático en el ámbito de los distritos.

En todo este proceso, el PNUD ayudó a crear una notable alianza internacional. Mientras que el programa anual pasó de 5 millones de dólares en 2001 a US\$90 millones en 2010, la contribución financiera del PNUD se mantuvo en un promedio de 3 por ciento durante todo el período aunque siguió dando la mayoría de la asistencia técnica.

Marcando la diferencia: el impacto transformacional

La asistencia del PNUD llevó a una mejora real en los niveles de vida locales. Un acceso a los mercados y a los servicios enormemente mejorado como resultado de miles de proyectos a pequeña escala en las comunas contribuyó a la disminución de la pobreza, que pasó del 35 por ciento en 2002 al 25,8 por ciento en 2010.

Se adoptó en Camboya un enfoque basado en los programas con el fin de reducir los costos de las transacciones generados por la gestión de la ayuda, incorporando muchos de los sistemas y procedimientos creados por el PNUD. A medida que el apoyo del PNUD fue terminando, sus asesores fueron contratados directamente por el Gobierno, lo que ha extendido el legado del PNUD al futuro.

La complejidad de las reformas en materia de desarrollo democrático, que comprenden dimensiones políticas y administrativas, requiere una transformación en las actitudes y en las prácticas a nivel de las esferas más altas del gobierno, así como estrategias de creación de capacidades bien pensadas para apoyar la transferencia gradual de las funciones a las administraciones distritales. Aunque la contribución financiera del Gobierno para el nuevo programa fue incrementada alcanzando un 70 por ciento, todavía se necesita una considerable financiación internacional para la primera fase, hasta que los recursos nacionales puedan cubrir las necesidades.

Lecciones aprendidas

Se sacaron varias lecciones de la experiencia de Camboya:

- **Un análisis y una visión estratégicos que estuvieron a la base del programa:** Desde un principio hubo una visión consistente con dos vertientes: mejorar la relación entre la sociedad civil y el estado local, y dar un alivio a la pobreza en el ámbito local. Esta visión se articuló en las comunidades, en las políticas nacionales y en la comunidad internacional.
- **Una cadena es tan fuerte como su eslabón más débil:** El programa se esfuerza continuamente en todos los niveles de la administración para asegurar que los roles y las funciones hayan sido adecuadamente asignados y para hacer participar a todos los niveles del Gobierno en el proceso de reforma. El programa reconoce que los procesos políticos locales no pueden dissociarse del proceso nacional.



Camboyanos ejerciendo su derecho al voto en las elecciones de la Asamblea Nacional de 2008. Si se compara con las elecciones anteriores, las de 2008 tuvieron menores niveles de violencia y menos votos no válidos debido a una mejor comprensión del proceso electoral entre las autoridades y el público en general. © PNUD Camboya

- **Una visión holística en materia de programas:** El PNUD trabajó simultáneamente en tres dimensiones relacionadas entre sí: conceptos, sistemas y estructuras, y entrega de inversiones y servicios.
- **Una implementación flexible dentro de un enfoque estratégico:** El programa comenzó humildemente, pero su objetivo estuvo consistentemente puesto en la reforma de la gobernanza regional, y los primeros enfoques impulsaron la agenda hacia adelante y hacia arriba. La experiencia internacional fue modificada de modo de acomodarla a las circunstancias locales, sobre la base de las opiniones de los involucrados. El resultado fue un alto grado de autoría nacional.
- **Un estilo de gestión flexible y orientado hacia el aprendizaje:** “Aprender haciendo” fue la práctica adoptada en casi todas las áreas y fases del proyecto. Dado el contexto inestable y los pocos conocimientos de base, este enfoque fue necesario.
- **Donantes dispuestos a arriesgarse:** Comenzando con el PNUD, y más adelante con el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo y con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, se permitió la flexibilidad y la capacidad de respuesta frente a las oportunidades y a los desafíos cambiantes, sin las restricciones muchas veces impuestas por los marcos lógicos establecidos.
- **El valor de la descentralización en los países en post conflicto:** Tanto en Camboya en su conjunto como en los territorios anteriormente en manos de los Khmer Rojos en particular, una planificación, una toma de decisiones y una implementación descentralizadas y participativas contribuyeron a la paz y a la reconciliación a nivel local.

El PNUD y el desarrollo humano

Desarrollo humano es mucho más que sólo los ingresos nacionales. Se trata de la creación de condiciones en las que las personas puedan desarrollar todo su potencial y llevar vidas productivas y creativas según sus necesidades e intereses. Se trata de ampliar las posibilidades de las personas de vivir la vida que quieren.

El primer Informe sobre Desarrollo Humano anual fue publicado en 1990. Un concepto crucial de los Informes es el Índice de Desarrollo Humano, que mide el desarrollo humano no sólo en lo relativo al PIB per cápita sino por su impacto sobre las posibilidades que se ofrecen a las personas, medidas por el poder adquisitivo, la esperanza de vida y el nivel de educación alcanzado. Desde 1992, el Informe sobre Desarrollo Humano mundial ha sido complementado con una serie de Informes regionales, nacionales e incluso subnacionales. Estas son herramientas poderosas para destacar los problemas en materia de políticas del desarrollo y su impacto puede ser transformacional.

Informes subnacionales sobre desarrollo humano en India

India prepara Informes Subnacionales para ayudar a hacer operacional el enfoque de desarrollo humano en los procesos de planificación. Hasta la fecha, India ha hecho un Informe nacional, 26 Informes estatales, 19 Informes de distritos y un Informe municipal sobre desarrollo humano. Dirigidos por las autoridades federales, estatales y locales, los Informe sobre Desarrollo Humano recopilan los indicadores socioeconómicos requeridos por los planes nacionales de desarrollo para las provincias.

La preparación de los Informes sobre Desarrollo Humano en India implica varios niveles de creación de capacidades para permitir la participación de diferentes niveles de la sociedad. Por ejemplo, se estableció una Célula de Investigación y Coordinación sobre Desarrollo Humano en el departamento de planificación del Gobierno de Bengala Occidental para incorporar el desarrollo humano, concientizar y crear capacidades en materia de desarrollo humano, así como para guiar a los distritos en la preparación de los Informes sobre Desarrollo Humano.

Informe nacional sobre desarrollo humano en Botswana

El Informe Nacional de Botswana del año 2000 se centró sobre el VIH/SIDA. Su publicación estimuló un debate nacional y contribuyó a comprender que el VIH/SIDA es un reto también para la gobernanza y no sólo para la salud pública. Llevó además a redefinir la sección de enfermedades transmitidas por vía sexual del Ministerio de la Salud y apoyó una respuesta nacional más participativa y descentralizada a las enfermedades de transmisión sexual. Incluso contribuyó a la decisión del Presidente de presidir el Consejo Nacional del SIDA, lo que fortaleció la función de coordinación del Consejo y ayudó a garantizar un enfoque multidisciplinario del VIH/SIDA.



Los representantes del gobierno de la aldea participan en un programa de formación en desarrollo humano en India. © PNUD India

Los Informes regionales sobre desarrollo humano de los Estados árabes

El primer Informe Regional fue publicado en 2002. Éste centró sus conclusiones en tres déficits regionales del desarrollo: libertad, conocimientos y empoderamiento de las mujeres. Este diagnóstico fue criticado en la región y dio pie a un debate sobre desarrollo humano, especialmente en lo relativo a la relación entre democracia y desarrollo. Los Informes posteriores estudiaron esas diferencias más profundamente y pusieron su origen en los fracasos de las políticas internas, la estructura deficiente de los Estados árabes y los modelos recurrentes de intervenciones extranjeras en la región. Estas conclusiones fueron legitimadas por que el Informe fue preparado por actores regionales, no externos.

El Informe Regional también creó oportunidades para el impulso de nuevas iniciativas. Por ejemplo, el Centro de Capacitación e Investigación de la Mujer Árabe, que se convirtió en institución independiente en 2006, fue impulsado por el Informe Regional Árabe de 2005 que discutió de problemas de género y de los derechos de las mujeres. De hecho, el Informe sobre Desarrollo Humano árabe ha estado en primera línea de defensa y de debate respecto a muchos temas sensibles como la gobernanza democrática, la transparencia, la rendición de cuentas, la igualdad de género y el VIH/SIDA.

El desarrollo humano tiene el propósito de **ampliar las posibilidades de las personas de vivir la vida que desean.**

Temas y conclusiones comunes

Los estudios de casos que se presentan aquí destacan 10 temas comunes en la experiencia del PNUD. Estos temas pueden ser clasificados en tres grupos:

- **Retorno a lo básico.** Una cooperación exitosa en materia de desarrollo se apoya en la autoría nacional, en la creación de capacidades, en el liderazgo y en las alianzas.
- **Aprovechar las oportunidades sin olvidar los principios.** El PNUD busca oportunidades de apoyar un cambio transformacional dentro de un marco normativo inspirado en los valores definidos por los Estados Miembros de la ONU.
- **Un contexto más amplio.** La cooperación transformadora en materia de desarrollo depende de un contexto más amplio. Esto es especialmente cierto en las situaciones de post conflicto.

Retorno a lo básico

1. La importancia de la autoría nacional

Un cambio transformacional no puede ser alcanzado sin un alto nivel de participación y compromiso nacional, lo que normalmente incluye la autoría del gobierno, dado que sólo los gobiernos tienen la capacidad de legislar, de implementar políticas y de financiar los programas nacionales. Sin embargo, los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado deben ser frecuentemente invitados a participar si se quiere que el programa sea sostenible. Entre otras cosas, una financiación nacional sostenible depende de la movilización de los recursos locales — incluyendo los impuestos — lo que requiere un consenso nacional. Por lo tanto, el término autoría “nacional” se usa intencionadamente.

2. La creación de capacidades nacionales

La creación de capacidades es indispensable para tener éxito en la cooperación en materia de desarrollo. Esto es más fácil de aconsejar que de lograr, pero resulta indispensable en la habilidad de un país para usar eficazmente los fondos a gran escala para el desarrollo. El apoyo del PNUD en la creación de capacidades por lo general va seguido de un flujo mayor de recursos que los que el

Para que **la cooperación** al desarrollo pueda ser calificada de **exitosa y de transformacional**, la cooperación en materia de desarrollo **deberá depender considerablemente de un contexto más amplio.**



Después del ciclón Aila de 2009, los aldeanos van a pie a recoger agua de un pozo en Shatkhira, Bangladesh. © Mohammad Rakibul Hasan / PNUD

PNUD hubiera podido dar por sí solo, por ejemplo del Banco Mundial o incluso del sector comercial privado. La capacidad de un país de usar eficazmente la financiación para lograr un verdadero cambio transformacional depende de la eficacia de los programas de creación de capacidades apoyados por el PNUD y por otros organismos. La elaboración de los programas de cooperación en materia de desarrollo se beneficia si hay una estrecha asociación con posibles donantes desde un principio.

3. Las personas y el liderazgo son importantes

La calidad del liderazgo marca una diferencia, razón por la cual el PNUD y otros se centran en la creación de capacidades de liderazgo como parte integral de la cooperación para el desarrollo. Un verdadero cambio transformacional depende del liderazgo, y las capacidades institucionales a veces se ven mejor reflejadas en la capacidad de extender esos recursos de manera consistente a través del tiempo. Los programas de desarrollo no pueden ser elaborados en base a ciertas personas específicas, pero las personas pueden marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

4. El principio de las alianzas

La gama de actores nacionales e internacionales ayuda a determinar el éxito del cambio transformacional. El alcance de la participación garantiza que haya diversas ideas, experiencias y profesionalismo, además de una fuente de reserva en materia de financiación, lo que es especialmente importante dada la escasez de fondos del PNUD. También garantiza que haya una base amplia de consenso y apoyo para el programa que se está llevando a cabo.

Naturalmente, la principal alianza del PNUD es con el gobierno anfitrión. El carácter intergubernamental del PNUD le permite tener una relación especial con los gobiernos nacionales, lo que lo diferencia de los donantes bilaterales. La otra alianza indisoluble del PNUD es con los organismos del Sistema de la ONU, comenzando con el equipo de la ONU en el país e incluyendo a los organismos no residentes. El Marco de Asistencia para el Desarrollo de la ONU provee un marco de colaboración y una división de tareas entre los organismos.

Un oportunista con principios

5. La importancia del análisis estratégico

El punto de partida de una cooperación exitosa en materia de desarrollo es un entendimiento cabal del contexto político-económico. Si bien los recursos de la ayuda son generalmente otorgados según las necesidades más que de acuerdo a las oportunidades, una elaboración exitosa de un programa debe alinear la necesidad con la oportunidad genuina de un cambio beneficioso, propugnado por los actores nacionales.

El análisis estratégico también se beneficia con la experiencia comparativa, de modo que un país pueda beneficiarse de las lecciones aprendidas en otro. El PNUD llama a esto “gestión de conocimientos”, que es un proceso que garantiza que el personal de un programa tenga acceso a la experiencia obtenida por toda la organización.

6. El valor de las respuestas tácticas

Se ha descrito al PNUD como un “oportunista con principios” que identifica las oportunidades de una cooperación exitosa en materia de desarrollo dentro de un marco de principios. Muchos de sus programas exitosos han surgido de respuestas prácticas a problemas del mundo real. Comenzaron “siendo útiles” y se convirtieron en transformacionales. Estos programas comienzan sin grandes diseños pero generalmente exceden las expectativas iniciales.

7. Un apoyo consistente, continuo y flexible

La implementación es tan importante como la elaboración inicial, y debe haber un equilibrio entre el apoyo continuo y la flexibilidad. Incluso un proyecto mal elaborado puede tener éxito si es bien gestionado, modificándolo y actualizándolo a medida que se desarrolla. Del mismo modo, la cooperación en materia de desarrollo mejor pensada fracasará si tiene un personal no calificado y una implementación rígida. La cooperación en materia de desarrollo tiene la tendencia a exigir altos estándares en la fase de elaboración y a descuidar la practicidad de la gestión y de la implementación. La experiencia indica también que una estrategia de salida del PNUD y de otros socios internacionales es importante. La cooperación en materia de desarrollo que se queda más allá del tiempo indicado puede socavar las capacidades nacionales que pretende crear.

Se ha descrito al **PNUD** como un “**oportunista con principios**” que identifica las oportunidades de una **cooperación exitosa** en materia de desarrollo **dentro de un marco de principios**.

Importancia de un contexto más amplio

8. El éxito atrae al éxito

Los programas son raramente, o nunca, transformacionales en sí mismos. Su éxito depende de otros programas y procesos paralelos con los cuales hay una relación de sinergia. Todos los estudios de casos de este documento se beneficiaron de un contexto general de apoyo, a pesar de los contratiempos ocasionales. Para lograr un ciclo virtuoso que refuerce un cambio progresivo hace falta un poco de coincidencia y de suerte. Lo contrario también es cierto: un programa bien pensado e implementado puede no poder lograr un impacto transformacional por razones ajenas a su control.

9. Mayor fuerza externa

Los factores externos son a veces componentes importantes — o resultan un impedimento — para el éxito de un programa. Estos factores pueden ser económicos o políticos, nacionales, regionales o mundiales. Los desastres nacionales, los conflictos regionales y las crisis económicas mundiales pueden entorpecer los mejores programas de desarrollo. El lograr un cambio transformacional sostenido dependerá en parte de la ausencia de factores negativos externos. Sin embargo, algunos de estos factores externos pueden ofrecer una oportunidad para innovar. En esas circunstancias, una cooperación en materia de desarrollo bien posicionada puede adquirir más eficacia.

10. Plazo mayor en situaciones de post conflicto

Todas las lecciones aquí descritas se aplican de igual modo a la cooperación en materia de desarrollo que vela por la consolidación de la paz y el desarrollo institucional después de un conflicto. Sin embargo, el plazo para lograr un cambio transformacional es generalmente más largo que para muchas situaciones convencionales de desarrollo. La agitación y violencia política que caracterizan la mayoría de las crisis requieren tiempo para disiparse. El solucionar las causas subyacentes y crear confianza lleva tiempo y puede sufrir contrariedades.

En un mundo ideal, estos factores serían tomados en cuenta en los programas de desarrollo desde un principio. En la realidad, la mayoría son difíciles de prever y su influencia a menudo es aparente sólo de modo retrospectivo. El PNUD ha documentado siete casos de cooperación exitosa en materia de desarrollo que contribuyeron a resultados transformacionales, pero podría también haber documentado siete iniciativas que fracasaron por diversas razones.

Está en los genes del PNUD buscar enérgicamente modos para hacer avanzar el desarrollo humano en la Agenda establecida por la Declaración del Milenio, los ODM y muchos otros tratados y declaraciones internacionales. De hecho, es su razón de ser.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Dirección de Políticas de Desarrollo

1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Tel: +1 212 906 5081

Para más información: www.undp.org/

Copyright 2011

