

“La relación entre democracia, libertad de prensa y desarrollo ha sido bien documentada en distintos estudios, incluidos los del Banco Mundial y las Naciones Unidas, que han demostrado que cuanto más libertad tengan los periodistas, tanto mayor será el control sobre la corrupción y tanto mayor será la importancia asignada a los recursos en las cuestiones prioritarias del desarrollo.”

– BBC Worldwide, 16 de enero de 2008

EMPODERAR A LOS CIUDADANOS PARA EL DESARROLLO: GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

La gobernanza democrática es fundamental para el desarrollo humano inclusivo y equitativo. La gobernanza democrática da a las personas la posibilidad de impulsar el cambio y ejercer opciones para mejorar sus propias vidas. Alcanzar los ODM para 2015 exige voluntad política a nivel nacional e internacional, que puede movilizarse únicamente si los pobres tienen una voz más poderosa y pueden ejercer influencia sobre la adopción de decisiones. Un sistema de gobierno democrático necesita instituciones que funcionen, en particular una administración pública competente que se centre en los servicios a sus ciudadanos, un parlamento elegido que controle el poder ejecutivo y un sistema de justicia independiente y profesional que brinde acceso a la justicia a todos.

El PNUD, que asigna aproximadamente 1.500 millones de dólares por año al apoyo de los procesos democráticos en todo el mundo, es uno de los mayores proveedores de cooperación técnica para la gobernanza democrática a nivel mundial. El PNUD asigna la mayor proporción de sus recursos, el 40% de los gastos destinados a los programas, a la gobernanza democrática.

La labor del PNUD en relación con la gobernanza democrática tiene por objeto contribuir a la construcción de Estados eficaces, apoyados y sostenidos por instituciones que respondan y estén empoderadas para que la democracia funcione en favor de los pobres. Esta labor incluye el respaldo a los procesos electorales, pero no finaliza una vez que se han celebrado elecciones. También supone apoyar permanente a los parlamentos y a la gobernanza local descentralizada para afianzar los contrapesos y salvaguardias que permiten que la democracia prospere; promover los derechos humanos, el estado de derecho y el acceso a la justicia ayudando a fortalecer la imparcialidad y eficacia del mecanismo nacional de derechos humanos y los sistemas judiciales; velar por la libertad de expresión y el acceso a la información mediante el fomento de la legislación, las capacidades de los medios de comunicación y la gobernanza electrónica; fomentar el empoderamiento político de la mujer; e integrar las medidas de lucha contra la corrupción en todo momento.

Todas las intervenciones se fundamentan en la comprensión de que la gobernanza democrática y la capacidad del Estado para obtener resultados guardan una estrecha

relación. La democracia debe traducirse en beneficios tangibles para los pobres. Si las personas votan pero su vida cotidiana no mejora significativamente como resultado de las actividades de los funcionarios elegidos, podrían sentirse decepcionados por el proceso democrático. Si los gobiernos se fortalecen pero no rinden cuentas a la población, el proceso podría perder su carácter democrático y beneficiar a unos pocos y no a la mayoría. Sin una participación inclusiva energética, la rendición de cuentas oficial y el fortalecimiento de la capacidad institucional de respuesta, probablemente los gobiernos no puedan cumplir con sus compromisos en relación con los ODM.

Durante los últimos siete años, algunos de los principales donantes del PNUD han encauzado recursos complementarios a esta esfera por conducto del Fondo Fiduciario Temático para la Gobernanza Democrática. Para 2007 el Fondo ha suministrado apoyo a 130 proyectos en todo el mundo y ha asignado más de 16 millones de dólares a iniciativas innovadoras que tienen por objeto fomentar la participación inclusiva, mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones de gobernanza y promover la práctica de la gobernanza democrática sobre la base de principios internacionales.

Una esfera destacada de la labor de gobernanza democrática del PNUD es la del apoyo electoral. En promedio, el PNUD presta apoyo a una elección en algún lugar del mundo cada dos semanas. En 2007 el PNUD se enorgulleció de contribuir a las iniciativas de las autoridades electorales de **Sierra Leona** para que se celebraran elecciones libres y justas, el primer cambio de gobierno en el país que se llevaría a cabo por medios democráticos. El proyecto se centró en el fortalecimiento de la capacidad de toda la infraestructura electoral de Sierra Leona y la reforma de la Comisión Electoral Nacional y el marco electoral. Esto entrañó el fomento de la capacidad profesional de los funcionarios electorales, la fuerza de policía, los funcionarios de la administración pública, los representantes de partidos políticos y el público en general, y generó un diálogo nacional en torno a un código de conducta que todas las partes debían respetar.

Como resultado de extensas campañas de registro electoral y varios meses de participación cívica en el proceso de reforma hubo un número de votantes sin precedentes, más



Los encargados del empadronamiento en Bangladesh establecieron una marca mundial al haber empadronado electrónicamente a más de 66 millones de votantes al 10 de mayo de 2008. El PNUD trabajó con la Comisión Electoral en la creación de un nuevo padrón como preparación para las elecciones nacionales que se celebrarán este año.

de 2,6 millones de personas, alrededor del 91% de los electores. Los observadores nacionales e internacionales encomiaron la transparencia del proceso y observaron una reducción considerable de la violencia política y relacionada con las elecciones, de irregularidades en la votación, de negligencia y de fraude. En los meses posteriores a las elecciones, se han observado señales de reactivación económica en toda la capital, Freetown, las tiendas reabrieron al público y una próspera industria de la música atrajo la atención de todo el mundo.

Como parte de la campaña de **Bangladesh** por mejorar la gobernanza democrática, el PNUD trabajó con la Comisión Electoral del país para crear un nuevo padrón electoral antes de las elecciones nacionales, cuya celebración está prevista antes de fines de 2008. La nueva lista incluye fotografías digitales de todos los votantes con el objeto de impedir el fraude y la duplicación de registros. Se estima que al finalizar el proceso de registro, Bangladesh habrá estable-

cido una marca mundial de registro electrónico del mayor número de votantes, alrededor de 80 millones, en el menor tiempo. Al 10 de mayo de 2008, ya se habían registrado más de 66 millones de votantes. Un total de nueve asociados para el desarrollo aportaron 50 millones de dólares por medio de un proyecto de un fondo mancomunado gestionado por el PNUD, ejecutado por la Comisión Electoral de Bangladesh, que llevaría a cabo esta iniciativa innovadora.

Desde enero de 2007, el PNUD ha respaldado los preparativos de las primeras elecciones democráticas en **Bhután**, la democracia más joven del mundo. El PNUD contribuyó a la capacitación de funcionarios electorales en los niveles nacional y de distrito y formó una asociación con el Gobierno del Japón para dotar a las oficinas electorales de equipo de tecnología de la información y ampliar la cobertura de la red de televisión en las zonas rurales. El PNUD también prestó apoyo a la Comisión Electoral de Bhután en sus iniciativas de divulgación para la educación de votantes, la publicación de guías para votantes y selecciones de noticias de los medios de comunicación destinados a distintos públicos, incluidos los 16.000 jóvenes que acababan de cumplir los 18 años, la edad de votar.

Cuarenta periodistas recibieron capacitación con el apoyo del PNUD sobre la forma de cubrir un proceso electoral con precisión y objetividad. Se impartirá capacitación a portavoces del Gobierno para que promuevan procedimientos de información pública abiertos y receptivos. Para institucionalizar estas prácticas, el PNUD apoya el proceso de establecimiento de una Asociación de Periodistas de Bhután, así como una dependencia y un sitio web de información parlamentaria para ampliar el acceso del público a las decisiones parlamentarias, los proyectos de ley y otra información. Otras iniciativas incluyen apoyo a la Comisión de lucha contra la corrupción que se encarga de la rendición de cuentas

MEJORAR EL ACCESO Y LA PARTICIPACIÓN EN TODO EL CICLO ELECTORAL

PERÍODO	TIPOS DE INTERVENCIÓN
NECESIDADES DEL CICLO ANTERIOR A LA VOTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del marco electoral • Disposiciones jurídicas y procedimientos de aplicación conexos • Composición de los órganos de gestión electoral: dependencias especiales para grupos marginados. Miembros mujeres, procesos de contratación • Capacitación especializada • Mejoramiento del acceso al empadronamiento: equipos de empadronamiento móviles, empadronamiento por poder, empadronamiento cercano al domicilio, rampas, etc. • Participación de los partidos políticos • Información y educación para los votantes • Participación de los medios • Incorporación de la tecnología adecuada
NECESIDADES DEL PERÍODO DE VOTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para facilitar el acceso a las mesas electorales • Apoyo para la votación asistida (sin comprometer el secreto del voto)
NECESIDADES DEL CICLO POSTERIOR A LA VOTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del acceso y la participación en las elecciones y los programas ejecutados • Educación cívica • Asociación con los interesados



Fuente: Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD

del Gobierno y del proceso electoral, mediante programas como giras sobre la forma de eliminar la corrupción de la política. El PNUD continúa prestando apoyo a la Comisión Electoral de Bhután.

Las elecciones libres y justas son sólo un pilar de la democracia. Los sistemas parlamentarios adecuados también son fundamentales para la gobernanza democrática eficaz. Las instituciones a las que se ha encomendado la protección del bienestar público deben tener la capacidad, los recursos y la independencia para prestar servicios eficaces. Las investigaciones recientes han vinculado la presencia de una institución parlamentaria fuerte con la existencia de una democracia fuerte y una sociedad abierta. Las instituciones parlamentarias sólidas son fundamentales para el establecimiento y la consolidación de la democracia puesto que empoderan a las personas corrientes para que participen en la formulación de las políticas que determinarán sus vidas. Actualmente el PNUD presta apoyo a uno de cada tres parlamentarios del mundo.

El fortalecimiento de la gobernanza institucional ha seguido siendo una prioridad para las **Islas Salomón** desde que finalizaron los disturbios civiles en 2003. Con una población inferior a los 500.000 habitantes que hablan más de 65 idiomas, el país ha estado trabajando para mantener la unidad nacional y alcanzar el consenso sobre una distribución equitativa de los recursos. A fines de 2007, el PNUD prestó apoyo a la Secretaría Parlamentaria durante una crisis de liderazgo que se produjo tras la renuncia de ocho ministros. El PNUD contribuyó a la realización del análisis jurídico que permitió a las autoridades responder adecuadamente en las distintas etapas de la crisis sobre la base de los principios administrativos y el estado de derecho, evitando que se desatara un conflicto violento. El proyecto ha contribuido al fomento de la capacidad parlamentaria para establecer un verdadero equilibrio entre los poderes ejecutivo y judicial.

El PNUD ayuda a los gobiernos a prestar servicios básicos a las personas. La administración de un gobierno consiste en gran medida en velar por que se presten los servicios básicos como salud, educación y energía a aquellos que los necesitan. Para ello, las democracias sanas necesitan administraciones justas y eficientes, tanto a nivel nacional como local, con una administración pública sólida y políticas sociales equitativas. Así pues, el PNUD está trabajando con los países en desarrollo para fortalecer las administraciones públicas. En 2007, casi dos terceras partes de los gastos totales del PNUD de gobernanza democrática se asignaron a la reforma de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la descentralización y la gobernanza local.

Mediante una serie de intervenciones, en **Filipinas** se estableció el seguimiento por los ciudadanos de los progresos hacia el logro de los ODM en las ciudades. Estos proyectos centrados en los ODM han aumentado la conciencia entre la administración pública de las ciudades y los ciudadanos en general en favor de las actividades destinadas al logro de los ODM. Las iniciativas fomentaron la colaboración entre los distintos departamentos en cuanto a la planificación y

VNU: FOMENTAR LA CAPACIDAD MEDIANTE EL VOLUNTARIADO



En el Sudán, **Badria Ahmed Elhij**, una voluntaria de los VNU, distribuye material durante un debate y actividad de concienciación sobre la mutilación genital femenina.

En 2007, el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), administrado por el PNUD, prestó apoyo los objetivos de desarrollo de 25 organizaciones de las Naciones Unidas mediante el despliegue de 7.500 voluntarios y la promoción del voluntariado y su integración en la planificación del desarrollo. Alrededor del 77% de todos los integrantes del VNU provienen de países en desarrollo, lo que ilustra la cooperación Sur-Sur para el desarrollo. Entre éstos hubo 2.185 nacionales de países africanos y 1.133 nacionales de países de Asia que prestaron servicios fuera de sus países de origen. En **Somalia**, una enfermera nepalesa de los VNU capacitó a parteras y enfermeras, en tanto que en **Trinidad y Tabago**, un médico keniano de los VNU definió protocolos para la prueba de detección del VIH/SIDA. Por conducto del PNUD, 2.105 miembros de los VNU participaron en 488 proyectos, incluidos 16 proyectos financiados conjuntamente por el Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias del programa de VNU.

La función que desempeña el voluntariado en el fomento de la capacidad consiste en promover la participación de las personas en el desarrollo de sus propias sociedades. A partir de su modelo de promoción, integración y movilización de voluntarios, el programa de VNU fortalece el papel del voluntariado en la esfera del desarrollo. Un importante indicador de resultados fue la integración de las actividades de los VNU en 41 Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en 29 planes de asistencia a los programas por países.

Además del despliegue de voluntarios, el programa de VNU contribuyó a fomentar las capacidades nacionales para la gestión de voluntarios, redactando leyes y estableciendo planes nacionales de voluntarios en países como **Burkina Faso**, el **Ecuador**, **Liberia**, el **Níger**, el **Pakistán** y **Tanzanía**, entre otros.

Para promover la gestión de programas basada en los resultados, el programa de VNU realizó cinco talleres sobre resultados en que se analizaron sus contribuciones en situaciones posteriores a los conflictos, la gestión de desastres, la participación de los jóvenes, la gobernanza y la infraestructura nacional de voluntariado. Según los resultados del taller sobre fomento de la capacidad para la gobernanza democrática en África, los voluntarios contribuyeron a fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones gubernamentales en la prestación de servicios básicos, aumentaron el acceso de los pueblos pobres y marginados a la justicia y mejoraron la participación de los ciudadanos en la planificación del desarrollo, afianzaron la organización de elecciones y fortalecieron los servicios sociales. El impacto de la contribución de los VNU al fomento de la capacidad para la gobernanza democrática y las elecciones quedó demostrado en la **República Democrática del Congo** y **Timor-Leste**.

Los VNU trabajaron en una amplia gama de proyectos, entre otros, un programa conjunto sobre seguridad humana en **Honduras**, el mejoramiento de la capacidad de reducción del riesgo de desastres en la **India**, **Indonesia** y **Sri Lanka**, el apoyo al estado de derecho en el Sudán y el fomento de la capacidad del sector de la salud en países como **Malawi**, **Sudáfrica** y **Trinidad y Tabago**. Los VNU han dado a las personas la oportunidad de contribuir al fomento de la capacidad en todo el mundo y un tercio de sus miembros han contribuido al fomento de la capacidad en sus propias comunidades.



En Nepal, trabajadores electorales exhiben las tarjetas de identificación del personal utilizadas en las mesas electorales de la votación de abril de 2008.

prestación de servicios básicos para cumplir las metas de los ODM en 13 ciudades del país. Se ajustaron las leyes, ordenanzas y políticas de esas ciudades para que tuvieran debidamente en cuenta los ODM, los derechos humanos y las cuestiones de género. En última instancia, el proyecto permitió mejorar el acceso de los pobres y los grupos en situación desfavorecida a los bienes y servicios públicos. Los elementos que impulsaron el éxito fueron, entre otros, el trazado de perfiles de pobreza y parámetros de referencia del desarrollo (que constituyen la base para el establecimiento de metas locales de los ODM), el hermanamiento de ciudades con instituciones locales de recursos y los mecanismos de presentación de observaciones de la población basados en los conocimientos que determinan una mayor rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. El modelo se ha documentado y se está distribuyendo en todo el país.

El PNUD respalda una amplia gama de proyectos de descentralización en todo el mundo. Algunos, como en **Burkina Faso** y en todo el continente de África, se proponen formalizar la relación entre el sistema de tribunales civiles y los consejos de aldeas. Otros, como un programa de empoderamiento municipal en Egipto, destacan la descentralización fiscal como medio de mitigar la pobreza.

Eliminar las prácticas corruptas es fundamental para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo social sostenible centrado en las personas. En 2007, en **México** el PNUD intensificó una iniciativa puesta en marcha anteriormente destinada a prevenir la compra de votos e impedir la injerencia de “empresarios políticos” que prometen beneficios sociales a cambio de votos. El proyecto formuló y vigiló el grado de aplicación de una serie de recomendaciones normativas que tienen por objeto mejorar el acceso a la información de los destinatarios de programas y el público en general, afianzar la transparencia y la rendición de cuentas respecto del desempeño gubernamental y fortalecer la capacidad de los órganos de supervisión pública y los grupos de vigilancia. Además, 9.000 personas participaron en la primera encuesta nacional en que se vincularon las percepciones sobre el funcionamiento y la transparencia de los programas de lucha contra la pobreza, cuestiones de cultura y participación política, y la exposición de los beneficiarios de programas socia-

les a prácticas por las que se ejerce presión sobre las personas pobres a fin de que voten de determinada forma a cambio de un bien o servicio público. La encuesta aportó una serie de buenas prácticas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de programas de lucha contra la pobreza, facilitando el acceso a la información de los beneficiarios y el público en general. El proyecto también ha contribuido a identificar formas de fortalecer las campañas de educación cívica y a impulsar la vigilancia y el seguimiento ciudadanos de los programas sociales a nivel de la comunidad. El proyecto se divulgó ampliamente en los medios: se publicaron más de 200 artículos en los principales periódicos del país.

El PNUD promueve el acceso de los pobres a la justicia. Gobernar democráticamente significa redactar las leyes correctamente y velar por su aplicación, y a la vez garantizar que las personas puedan resolver sus controversias imparcial y equitativamente. Para los países que salen de una situación de conflicto, esto puede significar comenzar desde cero, es decir, redactar una constitución, nombrar jueces, capacitar funcionarios penitenciarios y agentes de policía. Después de dos décadas de guerra civil, el Sudán Meridional está ahora en una etapa de reconstrucción y el PNUD está en condiciones de prestar asistencia. El PNUD y sus asociados han impartido formación a 40 jueces y personal de apoyo en conocimientos de idioma inglés y a 17 jueces y asesores letrados en educación jurídica permanente. En el **Yemen**, el PNUD prestó apoyo para la introducción de la gestión electrónica de causas judiciales y archivos jurídicos. La copia de leyes a discos compactos ha tenido tanto éxito que el número de copias se ha incrementado de 500 a 5.000.

El PNUD respalda la asignación de un lugar central a los derechos humanos en el programa de gobernanza democrática. Un sistema nacional fuerte de promoción y protección de los derechos humanos, inspirado en políticas públicas que promueven los derechos humanos de todas las personas, es un requisito fundamental de toda sociedad exitosa gobernada democráticamente. Así pues, el PNUD contribuye al fomento de la capacidad en los niveles nacional, regional y local, a menudo en colaboración con asociados del sistema de las Naciones Unidas y externos a éste. Las intervenciones recientes incluyen el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos y la armonización de leyes en **Kazajstán**, el apoyo de las minorías y el suministro de asistencia jurídica a la población en situación desfavorecida en Indonesia, y la promoción de los derechos de los discapacitados en el **Perú**.

El PNUD presta ayuda a los gobiernos para que aborden los desequilibrios causados por la desigualdad entre los géneros. En este programa ocupa un lugar elevado el acceso de la mujer a los procesos de gobernanza democrática y su participación en ellos. El PNUD ha preparado material de referencia que orienta las políticas y su aplicación para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, alentar una mayor participación de las mujeres en las elecciones y establecer una gobernanza que tenga en cuenta el género, incluida la



El PNUD presta asistencia al Sudán Meridional para restablecer el estado de derecho, entre otras cosas, mediante el perfeccionamiento de los conocimientos de los jueces.

redacción de leyes prestando seria atención a sus posibles efectos sobre la mujer. Estos recursos incluyen una red electrónica para la mujer en la política denominada iKNOW Politics que conecta a las mujeres candidatas y dirigentes de todo el mundo con el asesoramiento y los conocimientos especializados que necesitan para desempeñarse con eficiencia cuando son elegidas para ocupar cargos.

El derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información son requisitos previos para garantizar la voz y la participación necesarias para una sociedad democrática abierta. El PNUD presta apoyo a los países para que mejoren el entorno jurídico y reglamentario en favor de la libertad y el pluralismo de la información, y fortalezcan la capacidad de los medios y la sociedad civil para ejercer el derecho a la información y los mecanismos de comunicación que empoderan a los ciudadanos, incluidos los grupos marginados, para participar eficazmente en los procesos de gobernanza.

Un ejemplo reciente de esta labor es el de **Nepal**. En el marco de un proyecto del PNUD, Participación en paz, el World Service Trust de la BBC reunió a ciudadanos de zonas rurales para que formularan preguntas directamente al Primer Ministro sobre el estado del proceso de paz y expresaran sus preocupaciones sobre una serie de cuestiones relacionadas con la gobernanza. También se organizó una reunión separada entre el público en general y el presidente del Partido Comunista de Nepal (maoísta). Ambas reuniones se celebraron con presencia del público y esto representó el primer contacto directo en tiempo real entre las dos figuras de autoridad y los ciudadanos corrientes. El World Service Trust ha comenzado a transmitir una nueva serie sobre asuntos públicos en Nepal, *Sajha Sawal*, o Preguntas comunes, que se difunde por 35 estaciones de radio de frecuencia modulada, así como por televisión.

Los vínculos entre democracia, medios de difusión libres y desarrollo han sido bien documentados en diversos estudios, entre otros los del Banco Mundial y las Naciones Unidas. Estos estudios han demostrado que cuanto mayor sea la libertad de los medios, tanto mayor será el control sobre la corrupción y la importancia asignada a los recursos destinados a cuestiones de desarrollo prioritarias. A nivel mundial, regional y nacional, el PNUD contribuye a la capacitación de periodistas nacionales y al fortalecimiento de los

marcos jurídicos e institucionales que permiten que el periodismo independiente y los medios prosperen. El PNUD se propone alentar el crecimiento de organizaciones e instituciones de medios de difusión vibrantes, autónomas y profesionales tanto a nivel nacional como local en países en desarrollo trabajando con asociados del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional de periodistas.

En un seminario auspiciado recientemente por el PNUD participaron 18 periodistas y profesionales de los medios de difusión de siete países: **Belarús, la Federación de Rusia, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán**. El seminario impartió a los participantes una comprensión más profunda de los conceptos del desarrollo humano y se centró en el mejoramiento de las aptitudes para cubrir las tendencias del desarrollo humano y cuestiones de importancia singular para la región. Al mismo tiempo, contribuyó a fomentar una mayor cooperación entre los medios de comunicación.

El PNUD está mejorando la base de información de los países para impulsar la reforma democrática. Al fomentar las evaluaciones de la gobernanza realizadas por los propios países, el PNUD está afianzando la capacidad de las autoridades para adoptar decisiones fundamentadas y dando más voz a los pobres y las mujeres. En 2007 en la **Argentina** se llevó a cabo una auditoría ciudadana para institucionalizar el análisis cualitativo de las prácticas democráticas locales en las municipalidades. En virtud del proyecto se establecieron foros cívicos locales integrados por representantes de organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos municipales. Estos foros establecieron normas e indicadores de los elementos de gobernanza que se evaluarían y luego, mediante encuestas, reunieron información para su análisis. Hasta la fecha, se han establecido unos 50 foros cívicos, que abarcan el 30% de la población nacional. Los informes presentados por estos foros ya están ejerciendo influencia en las decisiones normativas sobre el acceso a la información pública y proyectos de salud pública. Las auditorías ciudadanas, que se caracterizan por una participación amplia y un sentido de identificación de los gobiernos municipales y la sociedad civil, han consagrado la práctica de vigilar y evaluar la vida democrática en el país.