



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
15 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2011

Nueva York, 31 de enero a 3 de febrero de 2011

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación de la contribución del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo al fortalecimiento
de la gobernanza local**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Observaciones.....	4
III. Conclusiones.....	11
IV. Recomendaciones.....	14



I. Introducción

1. Las solicitudes de asistencia para la reforma de la gobernanza local que recibe el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de los países está creciendo rápidamente, pues cada vez se cobra mayor conciencia de que las reformas de ese tipo son decisivas para realizar transformaciones en la vida de los hombres y las mujeres, sobre todo entre los pobres, los que sufren discriminación y las comunidades desfavorecidas. En septiembre de 2008, reconociendo la importancia creciente de las reformas en el ámbito de la gobernanza local, la Junta Ejecutiva aprobó la presente evaluación temática de la contribución del PNUD al fortalecimiento de la gobernanza local.

2. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la promoción de la gobernanza local tiene una importancia intrínseca porque fomenta la capacidad de las personas para participar en la adopción de decisiones. En la práctica también resulta fundamental porque al mejorar la gobernanza local se pueden mejorar la prestación de servicios y el nivel de vida. El PNUD, a través de las esferas prioritarias en las que concentra su trabajo, a saber: gobernanza democrática, reducción de la pobreza, medio ambiente y energía, y prevención de crisis y recuperación, presta apoyo a las reformas en materia de gobernanza local dirigidas a: a) crear y establecer derechos, especialmente para los pobres y marginados, mediante una mayor participación y representación democráticas; y b) mejorar el suministro y la prestación de bienes y servicios por el sector público para que, como mínimo, los ciudadanos puedan disfrutar de acceso universal, equitativo y no discriminatorio. La presente evaluación se ha limitado a examinar estas dos dimensiones del apoyo del PNUD a la gobernanza local.

3. El PNUD ha apoyado los procesos de gobernanza local y descentralización activa durante casi 30 años y con mayor intensidad desde el año 2000. Si bien el primer marco de financiación multianual para 2000-2003 menciona tres objetivos institucionales relacionados con la gobernanza local, el segundo marco de financiación multianual, correspondiente a 2004-2007, define la gobernanza local como una (2.6) de las siete líneas de servicio del objetivo estratégico de “fomentar la administración democrática”, junto con la descentralización y el “desarrollo urbano/rural”. El Plan Estratégico del PNUD (2008-2013) incorpora las prioridades de la gobernanza y, en su sección 1, recalca la importancia de la participación cívica y la utilización de la capacidad y los recursos de los gobiernos locales para “formular políticas económicas y sociales eficaces que promuevan el desarrollo humano y gestionar los servicios públicos que esperan los ciudadanos”. En el Plan se definen varias esferas en las que el apoyo del PNUD será prioritario, entre ellas el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades nacionales y locales para que puedan poner en marcha procesos de planificación basados en una amplia participación, realizar evaluaciones y adoptar sistemas eficaces para la prestación de los servicios. En el Plan se afirma también la necesidad de restablecer las bases de la capacidad local en los ámbitos del desarrollo, la planificación, la gestión y la solución de conflictos.

4. La evaluación analiza las intervenciones en la gobernanza local sobre la base de los criterios siguientes: a) pertinencia de los resultados, productos y actividades del PNUD; b) capacidad de respuesta del PNUD a los cambios en las condiciones y necesidades; c) eficacia del PNUD en la obtención de los resultados declarados; d) eficiencia del PNUD en lo que atañe al uso de los recursos humanos y

financieros; y e) sostenibilidad de los resultados obtenidos con la contribución del PNUD. Además, se evalúa la medida en que la cooperación del PNUD en las iniciativas de gobernanza local ha afectado la función y la condición económica y social de la mujer. Se examina asimismo la manera en que el PNUD ha logrado formar asociaciones para promover la gobernanza local.

5. En la evaluación se llevó a cabo un metaanálisis de 37 informes de evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo, un análisis de cerca de 80 evaluaciones de resultados y proyectos que tenían un componente de gobernanza local, y un examen a fondo de documentos de programas para países y documentos de proyectos, informes sobre progresos y terminación de proyectos y documentos de estrategias nacionales. Además, se hicieron tres tipos de análisis a nivel de país. El primero consistió en un estudio teórico de documentos disponibles sobre gobernanza local correspondientes a 50 países, en 30 de los cuales, durante el período 2004-2007, se había dedicado más del 10% del presupuesto total de los programas a actividades relacionadas con la gobernanza local, y otros 20 en los que, según informaron las oficinas regionales y otros agentes, se habían hecho intervenciones importantes en la gobernanza local. Entre esos 50 países se seleccionó aleatoriamente un subconjunto de 10 países para realizar un examen más a fondo, y se realizaron entrevistas telefónicas a funcionarios clave de dentro y fuera del PNUD para validar las conclusiones del estudio teórico. Por último se seleccionó intencionalmente a seis países, a saber: Bolivia, las Comoras, Malí, Papua Nueva Guinea, Sierra Leona y Ucrania, en representación de diferentes regiones, distintos niveles de desarrollo humano y entornos diferentes, para estudiar sobre el terreno y entender mejor las reformas en el ámbito de la gobernanza local. Se realizaron entrevistas detalladas a interesados y asociados, tanto del PNUD como ajenos a éste, a fin de validar las conclusiones generales de la evaluación.

6. El PNUD apoya una amplia gama de intervenciones para promover la gobernanza local, en particular la que se centra en mejorar la prestación de servicios y acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, propiciar la consolidación del Estado y de la paz, mejorar la representación democrática y asegurar la sostenibilidad del medio ambiente. Muchas iniciativas de gobernanza local se centran en las mujeres y los pueblos indígenas, a menudo en lugares donde la gobernanza local todavía se encuentra en estado incipiente. Se hace especial hincapié en fortalecer el carácter incluyente y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales, cerciorándose de que tengan la capacidad de gestionar las oportunidades y asumir las responsabilidades creadas por la descentralización y la delegación de poderes. En el nivel subnacional, las instituciones locales reflejan las grandes diferencias existentes en términos de historia, cultura, capacidad, infraestructura, estilos y prácticas. Atendiendo a esa diversidad, el PNUD hace hincapié en la gobernanza local dirigida a mejorar la prestación de servicios a fin de aumentar la capacidad de los gobiernos locales de convertirse en mejores administradores, recaudar ingresos y prestar servicios de alta calidad. En sus actividades, el PNUD procura fortalecer y profundizar la representación democrática para lo cual interactúa con los grupos marginados y los líderes locales para promover la rendición de cuentas, la inclusión y la participación y la representación de la ciudadanía.

7. El PNUD apoya la adaptación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a las condiciones locales. Con ello contribuye a fomentar la capacidad de los gobiernos locales para formular, planear, supervisar y ejecutar planes de desarrollo local

participativos, en colaboración con la sociedad civil y otras organizaciones locales. El PNUD también promueve las actividades encaminadas a dar participación a las comunidades y grupos marginados cuyas opiniones no suelen tenerse en cuenta. Colabora con los gobiernos nacionales en la preparación de estadísticas fiables sobre la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desglosadas por región, y proporciona asesoramiento normativo sobre, por ejemplo, cómo crear y poner en práctica sistemas de transferencias fiscales y políticas socioeconómicas que beneficien a las regiones más pobres de un país. El PNUD ayuda a los países a fortalecer su capacidad de encarar los problemas ambientales a nivel mundial, nacional y comunitario en los lugares donde los pobres se ven afectados desproporcionadamente por la degradación del medio ambiente y la falta de acceso a servicios energéticos asequibles y no contaminantes. Las actividades del PNUD se han centrado en mejorar el acceso a servicios de energía sostenible, la gestión eficaz de los recursos hídricos, la ordenación sostenible de las tierras para combatir la desertificación y la degradación de la tierra, y la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, incluso mediante el Programa de pequeños subsidios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

8. En su carácter de copatrocinador del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el PNUD ayuda a los países a situar el VIH/SIDA en el centro de las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, crear capacidad para movilizar al gobierno y la sociedad civil en todos los niveles a fin de dar una respuesta coordinada y eficaz a la epidemia, y proteger los derechos de las personas que viven con el SIDA, las mujeres y las poblaciones vulnerables. El PNUD ayuda a los países a crear un entorno favorable a los derechos humanos, promover la igualdad entre los géneros y atender las vulnerabilidades y necesidades de las mujeres y niñas en relación con el VIH. En la esfera de la prevención de crisis y la recuperación, el PNUD ayuda a encarar las causas de los conflictos violentos mediante programas de desarrollo que promueven la participación, la creación de consenso y la gestión no violenta de los conflictos. Promueve la recuperación temprana fortaleciendo la gobernanza en el período posterior a una crisis, facilitando las primeras actividades de recuperación a nivel local y apoyando la planificación de la recuperación temprana. En la fase de recuperación posterior a un conflicto o a un desastre, el PNUD presta asistencia a los países que han sufrido graves trastornos en su capacidad nacional o local, fortaleciendo las funciones de gobernanza después de la crisis o el desastre y restableciendo las bases del desarrollo a nivel local.

II. Observaciones

9. **El apoyo prestado por el PNUD a las reformas de la gobernanza local ha sido sumamente pertinente.** Los documentos de los programas del PNUD para los países, en los que se incluye la prestación de apoyo a las reformas en el ámbito de la gobernanza local, por lo general se elaboran en colaboración con los gobiernos nacionales. Así se garantiza la implicación del gobierno y la armonización del programa con las prioridades nacionales y los planes nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Contribuye también a que haya correspondencia con las prioridades nacionales el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el que el PNUD participa activamente y tiene un papel central, y que proporciona un marco estratégico de cooperación entre las actividades

generales de todas las entidades de las Naciones Unidas. Más allá de su pertinencia en el nivel programático más amplio, las actividades del PNUD frecuentemente permitieron hacer frente, tanto en el nivel normativo como operacional, a problemas de desarrollo concretos, relacionados con el fortalecimiento de la representación democrática y la participación y con la prestación de servicios.

10. El PNUD respondió de manera positiva a las solicitudes de apoyo a las reformas de la gobernanza local hechas por los gobiernos nacionales; sin embargo, dado que la prestación de asistencia se basa en la demanda, en ocasiones el enfoque adoptado fue coyuntural, no estratégico. El PNUD respondió positivamente a las solicitudes concretas formuladas por gobiernos nacionales y preparó proyectos o programas de apoyo a la gobernanza local. Por ejemplo, en Bhután, el PNUD contribuyó a la transición exitosa del país hacia una monarquía constitucional democrática atendiendo sistemáticamente las solicitudes que le hizo el Gobierno del Reino de Bhután. Sin embargo, el PNUD no siempre actuó de forma suficientemente proactiva, en parte debido a que en muchos lugares no se había elaborado (en consulta con los interesados gubernamentales y no estatales) un plan estratégico a largo plazo o una guía para la labor de apoyo al fortalecimiento de la gobernanza local. Aunque es frecuente la carencia de ese tipo de planes, en numerosas ocasiones el PNUD pudo responder con rapidez y efectividad a la aparición de nuevas circunstancias o a su evolución, como sucedió por ejemplo, con el acelerado programa de reformas de Georgia, y a las solicitudes nacionales de apoyo a gobiernos y comunidades locales mediante el establecimiento de oficinas regionales, como en el Perú, y oficinas de zona, como en Uzbekistán.

11. La falta de un marco unificador para la gobernanza local y de notas de orientación que se basen en la experiencia acumulada por el PNUD en distintos entornos políticos contribuyó a limitar la capacidad de la organización para responder de manera apropiada a las necesidades que entraña el fortalecimiento de la gobernanza local. Muchos de los términos utilizados en el contexto de la gobernanza local —gobiernos locales, autoridades locales, gobiernos subnacionales, desarrollo local, desarrollo económico local, desarrollo de zonas locales, desarrollo humano local— tienen significados distintos para diferentes personas de dentro y fuera del PNUD. Del mismo modo, no siempre se ha entendido bien la dinámica de los procesos de descentralización y gobernanza local. Ante la falta de un marco unificador y un entendimiento común, el PNUD no ha logrado aprovechar plenamente sus posibles ventajas comparativas. La pertinencia del PNUD se ha visto disminuida aún más porque no se han elaborado productos del conocimiento adecuados sobre la base de la experiencia adquirida en actividades de fortalecimiento de la gobernanza local en distintos entornos y que las autoridades y los especialistas puedan aprovechar en los gobiernos y comunidades.

12. El apoyo prestado por el PNUD a la gobernanza local creó efectivamente derechos mediante el aumento de la representación democrática y contribuyó a mejorar la prestación de servicios. Se dieron numerosos casos en que la labor del PNUD arrojó muchos resultados positivos. En muchos países, el PNUD ayudó a fomentar la capacidad de agentes estatales y no estatales, empoderó a las comunidades locales, logró la participación y representación de los grupos desfavorecidos socialmente, fomentó la confianza entre las autoridades y el pueblo, promovió el diálogo sobre la gobernanza local, mejoró la prestación de servicios y elaboró diferentes modelos de contribución, financiación y participación comunitarias. Varias intervenciones en favor de la inclusión de los indígenas y los grupos marginados

resultaron eficaces, al igual que las dirigidas a apoyar la gobernanza local en situaciones de recuperación tras un conflicto y para la prevención de conflictos.

13. En algunos países el PNUD consiguió resultados positivos en la promoción de las cuestiones de género en el ámbito de la gobernanza local; sin embargo, no se trabajó con una intención estratégica y de manera sistemática para incorporar la problemática de género en la gobernanza local. El PNUD promovió activamente las cuestiones de género en la gobernanza local en diversos países, pero no se realizaron análisis sistemáticos de la gobernanza local desde el punto de vista del género. Si bien se reconoció que el empoderamiento de la mujer significaba más que su participación en la política electoral, en la mayoría de las iniciativas de gobernanza local no se elaboraron indicadores apropiados para evaluar las mejoras registradas en las relaciones entre los géneros y en la obtención por mujeres y hombres de iguales prestaciones. Asimismo, se llevaron a cabo iniciativas de creación de capacidad orientadas a las mujeres pero no se reunieron datos suficientes para determinar si habían redundado en una concienciación de las mujeres o en un aumento de su capacitación.

14. En ocasiones los proyectos de gobernanza local apoyados por el PNUD tuvieron un carácter innovador y se reprodujeron en mayor escala; en cambio, en otros casos, las iniciativas del PNUD resultaron ser proyectos de tipo “boutique”, en pequeña escala y de gran resonancia o proyectos experimentales o iniciativas únicas, localizadas y puntuales que no hicieron una aportación más amplia al desarrollo. En varios casos las iniciativas de gobernanza local apoyadas por el PNUD se reprodujeron en mayor escala por su carácter innovador, como sucedió en Camboya, Mozambique y Nepal. Sin embargo, no fueron pocas las iniciativas de gobernanza local que se materializaron en forma de proyectos “boutique” a instancias de una o varias personas dentro del PNUD o de expertos o funcionarios gubernamentales y políticos. Los proyectos de ese tipo no se reprodujeron en mayor escala, en parte porque tendían a ser poco económicos y en ellos era escasa la implicación nacional. Las intervenciones no pasaron de ser proyectos de carácter experimental o proyectos de demostración únicos cuando no fueron respaldadas por suficientes actividades de promoción y los interesados no se implicaron en su concepción, planificación y ejecución, y no estuvieron necesariamente vinculadas a esfuerzos de mayor envergadura para reformar los marcos jurídicos y normativos y la administración pública o a iniciativas de movilización y gestión de recursos. Además, el PNUD por lo general ha considerado sus intervenciones en la gobernanza local como fines, no como medios necesarios para lograr un fin. En el Ecuador, por ejemplo, el PNUD y el programa de ONU-Hábitat para mejorar la capacidad institucional de gestión del desarrollo urbano mediante la vinculación de mapas topográficos con los registros de tierras hicieron “una contribución significativa” al despejar incertidumbres en relación con la propiedad de las tierras, legalizando las propiedades en las zonas urbanas y aumentando las recaudaciones municipales de los impuestos sobre la propiedad. No obstante, no queda claro si ello redundó en un aumento de las inversiones sociales, la reducción de la pobreza en las zonas urbanas y una mejora en la prestación de servicios para los pobres. En general, al concentrarse en las actividades, los procesos y los productos sin tener una visión y estrategia a largo plazo, el PNUD a menudo ha perdido de vista a las personas y al desarrollo humano.

15. Ciertos factores específicos para cada contexto fueron decisivos para el éxito de las iniciativas de gobernanza local. La estabilidad política, la dinámica de los partidos políticos, la presencia y participación de agentes no estatales, el grado de implicación local, el nivel de confianza existente entre las instituciones locales y el público, y el acceso de las personas a las autoridades locales y a otras instituciones fueron algunos de los principales factores concretos que influyeron directamente en los proyectos de gobernanza local. Su eficacia se vio impulsada por el apoyo sólido de los dirigentes políticos y la existencia de incentivos adecuados para que los gobiernos centrales y provinciales descentralizaran sus funciones y empoderaran a los gobiernos locales. Las intervenciones para mejorar la prestación de servicios resultaron ser más eficaces cuando el PNUD de forma simultánea prestó apoyo a las actividades de creación de capacidad, facilitando el acceso de los usuarios a los servicios, creando conciencia y fomentando las actividades de extensión, y cuando las reformas de la gobernanza local contaron con el respaldo de sólidos marcos nacionales de gobernanza en los ámbitos legislativo y normativo, así como con recursos del Gobierno, tanto financieros como humanos. En las situaciones de conflicto, los factores que influyeron de manera positiva en la obtención de resultados fueron, entre otros, la presencia de una firme infraestructura en favor de la paz, compuesta de redes, comunidades y especialistas altamente capacitados para la consolidación de la paz, los contactos estratégicos establecidos por el PNUD con diversos grupos, organismos gubernamentales y dependencias de gobiernos locales, la existencia de acuerdos de paz y la participación activa de la sociedad civil.

16. Las deficiencias del marco de resultados elaborado por el PNUD fueron un factor que comúnmente afectó la rendición de cuentas respecto de las iniciativas de gobernanza local. Las exposiciones de resultados de muchos proyectos de gobernanza local apoyados por el PNUD no estaban bien definidas ni contaban con los correspondientes indicadores de progreso. Las exposiciones de resultados eran a menudo demasiado generales y poco claras o no eran significativas ni cuantificables. En el nivel de resultados y productos los indicadores no eran claros y no contenían parámetros de referencia y metas. Estas deficiencias se sumaron a la escasa vigilancia en la esfera de la gobernanza local y obstaculizaron la evaluación sistemática de los efectos y resultados de la contribución del PNUD al fortalecimiento de la gobernanza local.

17. Si bien el PNUD suministró bienes y servicios ajustándose a sus procedimientos administrativos, su eficiencia al prestar apoyo a iniciativas de gobernanza local se vio afectada negativamente por procesos de adquisiciones onerosos, su escasa presencia sobre el terreno y una gestión rígida de los proyectos. La transparencia de los procedimientos del PNUD en relación con los proyectos, en aquellos en los que su apoyo se limitó a la administración de los fondos o la gestión de las adquisiciones o en los que tuvo una función programática (más) sustantiva, contribuyó a que aumentara su credibilidad sobre el terreno. En general, los asociados en los proyectos coincidieron en calificar los procedimientos y procesos del PNUD de “bastante ágiles y poco engorrosos” en comparación con los del Gobierno. Al mismo tiempo, con frecuencia se formularon quejas sobre la prolongada duración de los procedimientos del PNUD, sobre todo los relacionados con las adquisiciones, pues causan demoras y perjudican la capacidad del PNUD para lograr resultados. En algunos casos, la falta de correspondencia entre la financiación y las necesidades de los programas, es decir, el hecho de que las oficinas en los países tengan que dispersar demasiado sus recursos para cumplir un

programa ambicioso, afectó negativamente la eficiencia de las operaciones. Dado que a menudo el PNUD no estaba presente a nivel subnacional, su personal se vio sobrecargado a la hora de interactuar con los gobiernos locales. Además, el PNUD no siempre ha contado con la capacidad para responder de manera profesional y enérgica a los complicados y profundamente arraigados problemas que entraña la gobernanza local. Por último, la eficiencia también se vio limitada por factores como la falta de flexibilidad para modificar los proyectos ante la evolución de las circunstancias, así como de sinergia entre proyectos similares dentro de un mismo país y entre los grupos temáticos.

18. La atención insuficiente a elementos clave de la concepción, promoción y ejecución de las iniciativas contribuyeron a su escasa sostenibilidad. Las iniciativas de gobernanza local del PNUD fueron más sostenibles en los casos en que la organización trabajó simultáneamente en la formulación de marcos legislativos para la descentralización, cultivó asociaciones efectivas con el Gobierno, las organizaciones de base comunitarias y las comunidades y elaboró metodologías y enfoques apropiados que pudieran reproducirse. Por otro lado, hay varios factores que perjudicaron la sostenibilidad. Un deficiente análisis de riesgos (políticos, administrativos, sociales, relacionados con la corrupción, etc.), la falta de actividades de promoción para lograr que amplios sectores se implicaran en las iniciativas, los vínculos insuficientes entre el micronivel y el macronivel y los plazos poco realistas impidieron la selección de proyectos para reproducirlos en mayor escala a nivel nacional. La sostenibilidad se vio afectada negativamente cuando no se tuvieron plenamente en cuenta las consecuencias financieras, lo cual hizo que las actividades de creación de capacidad del Gobierno y los agentes no estatales resultaran insuficientes. Contribuyó a ello la escasa transferencia de conocimientos internos sobre gobernanza local a otras unidades del PNUD y a los asociados. La sostenibilidad también se vio afectada por la retirada de fondos y de personal al concluir los proyectos y por el considerable movimiento de personal gubernamental (en todos los niveles), de las organizaciones no gubernamentales asociadas y del PNUD.

19. La sostenibilidad de las iniciativas de gobernanza local fue más difícil de lograr en situaciones de conflicto. La inestabilidad política en situaciones de conflicto, emergencia y recuperación puso en peligro la sostenibilidad. Para fortalecer el entorno normativo necesario para la consolidación de la paz a menudo resultó necesario encarar cuestiones importantes que eran fuente de conflicto, como la extracción de recursos naturales, la distribución equitativa de los recursos, la injusticia y la marginación de sectores desfavorecidos. En el nivel nacional, las iniciativas de paz y desarrollo no se afianzaron cuando no se asignaron recursos suficientes para las reformas de la gobernanza local; en el nivel local, la prestación de servicios, la creación de capacidad en pro de la paz y el fomento de la confianza entre distintos grupos y sectores no siempre avanzaron a paso constante. Otros obstáculos que afectaron la sostenibilidad fueron el deficiente entorno normativo para la consolidación de la paz en el nivel nacional, las negociaciones de paz inconclusas con grupos rebeldes, episodios de conflicto armado que echaron por tierra los avances hechos sobre el terreno en favor de la paz, y los cambios registrados en la dirigencia de los asociados como resultado de elecciones, nombramientos políticos y cambios institucionales que provocaron demoras o ajustes en la ejecución de los programas.

20. El PNUD estableció buenas relaciones de trabajo con los gobiernos centrales con respecto a la gobernanza local; sin embargo, no tuvo igual éxito en establecer vínculos sólidos con los ministerios sectoriales y las instancias subnacionales de gobierno, lo cual menoscaba la posible contribución del PNUD. Se establecieron vínculos especialmente sólidos con los gobiernos centrales, que en muchos países estaban basados en un largo historial de cooperación. La proximidad al Gobierno, aunque a menudo ha sido considerada una ventaja, en ocasiones perjudicó la imagen del PNUD, especialmente entre los agentes no estatales. El PNUD no siempre supo aprovechar bien su proximidad al Gobierno para llevar adelante la agenda de la gobernanza local, en particular entre los ministerios sectoriales distintos del ministerio encargado de esa cuestión. Por ejemplo, la cuestión de la energía en gran medida ha estado ausente de las políticas sectoriales y de descentralización de varios países menos adelantados y del África subsahariana con los que ha trabajado el PNUD. La organización tampoco ha aprovechado al máximo la posibilidad de establecer vínculos con otros organismos de las Naciones Unidas para promover la descentralización y la gobernanza local dentro de distintos ministerios sectoriales. Ciertamente se registraron mejoras con la ejecución de la iniciativa de reforma “Una ONU”, pero las modalidades de financiación y programación conjunta en el ámbito de la gobernanza aún están en la fase experimental. Aunque las oficinas en los países pusieron a prueba una serie de modalidades distintas para mejorar la eficacia de las operaciones a nivel subnacional y local, el PNUD no ha logrado elaborar modalidades apropiadas para trabajar con los gobiernos provinciales, distritales y locales.

21. El PNUD no asumió un papel suficientemente dinámico al establecer contactos con la sociedad civil, por lo cual se desvirtuaron los esfuerzos por fortalecer la gobernanza local. Se estableció un elevado número de asociaciones con la sociedad civil, en muchos casos sólidas y con numerosos niveles de colaboración. El PNUD creó plataformas efectivas para intercambiar ideas y experiencias, ayudó a fomentar la confianza entre las autoridades y las comunidades y contribuyó a legitimar los gobiernos frente a los agentes no estatales. El apoyo prestado por el PNUD revistió especial importancia en los países afectados por conflictos, por su contribución a la reparación de infraestructuras y al fomento o el establecimiento de relaciones entre distintos niveles del gobierno y la sociedad civil. No obstante, el PNUD aún tiene que crear mecanismos eficaces para asociarse con los agentes no estatales. La mayoría de las oficinas en los países carecen de una orientación y un plan estratégico a largo plazo para la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, y fueron más las iniciativas relacionadas con la prestación de servicios en los niveles de ejecución que las de participación en la labor normativa preliminar. Estas circunstancias limitaron los efectos que podrían tener las reformas en materia de gobernanza local en favor del desarrollo humano.

22. El PNUD cooperó satisfactoriamente con otros asociados para el desarrollo en el fortalecimiento de las iniciativas de gobernanza local, asumiendo con frecuencia una función rectora en lo que respecta a la coordinación entre donantes; sin embargo, se perdieron oportunidades de lograr una mayor integración de los esfuerzos de los donantes. La función del PNUD, en comparación con la de otros donantes y asociados para el desarrollo, ha variado de un país a otro. En algunos casos, el PNUD prestó asistencia a los gobiernos en la coordinación de la ayuda. En muchos países, se asoció con otros organismos de las Naciones Unidas como el Fondo de las Naciones Unidas para la

Infancia, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas para promover las reformas en materia de gobernanza local. Dado que con frecuencia era el primero en emprender actividades de apoyo a la gobernanza local, el PNUD asumió de forma natural una función rectora y, en muchos países, su papel fue decisivo para incorporar a otros donantes y ayudar a los gobiernos a coordinar la asistencia de los donantes y aunar recursos. En Camboya, por ejemplo, el PNUD estableció asociaciones con organismos de las Naciones Unidas, bancos multilaterales de desarrollo, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales internacionales. Si bien con frecuencia se ha reconocido el papel coordinador del PNUD, ello no significa necesariamente que sus iniciativas subnacionales y locales se hayan coordinado o integrado de manera significativa con otros proyectos o actividades apoyadas por otros organismos o ni siquiera que se hayan integrado sustancialmente con las actividades del PNUD en otros niveles.

23. El PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) colaboraron de manera efectiva en cuestiones de gobernanza local en los países menos adelantados; sin embargo, sus funciones y responsabilidades respectivas no siempre quedaron claras, lo cual causó problemas de ineficiencia. Los programas estratégicos y de resultados del PNUD y del FNUDC se integraron dentro del Plan Estratégico. Las dos organizaciones, trabajando en colaboración, lograron aprovechar sus respectivos conocimientos especializados y recursos para apoyar las reformas de la gobernanza local, en particular porque dan una imagen de neutralidad política y por la relación de confianza establecida con los gobiernos nacionales desde hace tiempo. En el nivel nacional, la cartera de proyectos de gobernanza local del FNUDC por lo general está bien integrada y alineada con la del PNUD. No obstante, en algunos casos el FNUDC y el PNUD no aprovecharon bien las oportunidades de apoyar la gobernanza local. Ello ocurrió en gran medida porque no se habían aclarado, entendido y notificado las funciones y responsabilidades de los dos organismos. Se aprecian también otras deficiencias. El hecho de que no se elaboraran conjuntamente planes estratégicos de gobernanza local a nivel nacional (basados en una evaluación de los antecedentes históricos y políticos, de la presencia y función de otros donantes que apoyan la gobernanza local y de los riesgos), que se descuidaran las actividades de promoción y las medidas de presión y que no se prestara suficiente atención al análisis, la documentación y la difusión de la experiencia adquirida limitó las repercusiones de las iniciativas en la creación de capacidad y la sostenibilidad. Se observó que el FNUDC y el PNUD mantenían estrechas relaciones de cooperación, a nivel nacional, basadas en la comprensión de sus ventajas comparativas y beneficios mutuos. Pero ello no sucedió necesariamente así en otros niveles de la organización.

24. Algunos ejemplos de asociaciones entre el PNUD y el UNIFEM en la esfera de la gobernanza local resultaron efectivas; sin embargo, se trataba de asociaciones de carácter oportunista, no estratégico, que no estaban bien definidas. Debido a la naturaleza complementaria del apoyo que prestan el PNUD y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), las dos organizaciones trabajan codo con codo en muchos países y, en algunos casos, como en Barbados y en la Organización de Estados del Caribe Oriental, se han implicado en iniciativas conjuntas exitosas. No obstante su estrecha relación a nivel de país, los mecanismos de cooperación por lo general no tenían una orientación estratégica

ni estaban bien definidos. La cooperación entre el PNUD y el UNIFEM a nivel institucional es escasa, lo cual obedece a que en ocasiones compiten por recursos limitados y a que existe confusión entre el personal y los interesados respecto de la división de responsabilidades entre las dos entidades.

25. El PNUD y el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas colaboraron estrechamente en iniciativas de gobernanza local, aunque para el PNUD las ventajas que ofrece el voluntariado todavía no están claras y siguen siendo controvertidas. El PNUD y los Voluntarios de las Naciones Unidas tienen una larga tradición de trabajo como asociados en la gobernanza local. Hay muchos puntos de coincidencia entre la labor de los Voluntarios y las actividades del PNUD en el ámbito de la gobernanza local. Sin embargo, aunque los Voluntarios de las Naciones Unidas forman parte del PNUD, la promoción del voluntariado no fue incluida en el marco de resultados estratégicos del PNUD. Se observaron otras deficiencias en los acuerdos de trabajo entre el PNUD y los Voluntarios de las Naciones Unidas. Algunos proyectos se vieron afectados por la falta de claridad y de un entendimiento común entre el PNUD y los Voluntarios de las Naciones Unidas con respecto a sus funciones y responsabilidades respectivas. Otros proyectos sufrieron por la falta de compromiso y colaboración suficientes del PNUD.

III. Conclusiones

Conclusión 1: El PNUD no ha aprovechado plenamente sus ventajas comparativas para fortalecer la gobernanza local.

26. El marco analítico del desarrollo humano y la seguridad humana, así como de los derechos humanos, desarrollado y propugnado por el PNUD (y que destaca la mejora de la capacidad de las personas) da a la organización una marcada ventaja en la defensa y promoción de la práctica de la gobernanza local y es un formidable contexto para introducir reformas en la gobernanza local. Sin embargo, el PNUD no siempre ha utilizado el desarrollo humano como marco organizativo para fortalecer las iniciativas de gobernanza local y evaluar sus resultados. Tampoco se han integrado sistemáticamente esas perspectivas en las actividades para promover las reformas de la gobernanza local.

27. No obstante la credibilidad y la confianza de que goza ante los gobiernos de los países, el PNUD no ha procurado sistemáticamente entablar un diálogo con todos los ministerios con que se asocia a fin de promover de manera más amplia la práctica de la gobernanza local. En la mayoría de los casos, el PNUD se limitó a interactuar con el ministerio encargado de promover la gobernanza local.

28. Aunque prácticamente todas sus direcciones y unidades programáticas se ocupan de cuestiones de gobernanza local, el PNUD no ha logrado establecer sistemas para fomentar una mejor comunicación y el intercambio de ideas y experiencias entre sus diversas direcciones y subunidades. En consecuencia, la incorporación e integración de la noción de gobernanza local en las distintas esferas ha sido desigual, limitada y deficiente. Ello se aplica en particular a la sede, donde la labor de las distintas direcciones y sus subunidades sigue estando compartimentada.

Conclusión 2: La contribución del PNUD se vio limitada por la falta de un entendimiento común sobre la gobernanza local y de suficiente orientación institucional al respecto.

29. Dentro del PNUD no ha habido mucha coherencia ni un entendimiento común en materia de gobernanza local. Ha reinado la ambigüedad en el uso de términos como desarrollo local, desarrollo económico local, desarrollo local de zonas, desarrollo local territorial, desarrollo regional, desarrollo humano local y desarrollo sostenible local, y gobiernos locales, gobiernos subnacionales y autoridades locales. De manera análoga, si bien la descentralización y la gobernanza local son procesos diferentes, no siempre se ha entendido plenamente la dinámica de ambos procesos. Los materiales y guías prácticas y notas informativas disponibles ofrecen orientación limitada sobre unos pocos temas, pero no aportan un marco general en el que se puedan abordar las cuestiones de la gobernanza local.

Conclusión 3: El apoyo prestado por el PNUD a la gobernanza local arrojó resultados desiguales. Si bien algunas iniciativas tuvieron importantes repercusiones a nivel nacional, otras se caracterizaron por su aislamiento y carácter ad hoc, y no fueron sistemáticas ni estratégicas.

30. Las direcciones del PNUD han presentado numerosos ejemplos de apoyo a la gobernanza local de carácter innovador y que obtuvieron buenos resultados y beneficiaron a un gran número de comunidades locales. Hubo casos en que algunos proyectos experimentales se reprodujeron a nivel nacional y se reconoció ampliamente el papel director del PNUD. Al propio tiempo, otros proyectos tuvieron efectos muy limitados por diversas razones. El PNUD a menudo no logró asegurar la implicación nacional (no solo la implicación del gobierno) en las reformas de la gobernanza local. Los efectos limitados se atribuyen al hecho de que no se haya elaborado una visión y un plan estratégicos del apoyo del PNUD a los países en materia de gobernanza local para conseguir la participación constructiva de los gobiernos y los agentes no estatales. Incluso en los países en que sí se elaboró un plan y una visión de ese tipo, su concepción deficiente, el limitado grado de compromiso de los gobiernos, una promoción mediocre, la falta de recursos suficientes para la reproducción de iniciativas en mayor escala y la insuficiente capacidad dentro y fuera del PNUD limitaron las repercusiones de las reformas de la gobernanza local.

Conclusión 4: El PNUD no prestó suficiente atención a establecer derechos para hombres y mujeres, sobre todo para los pobres y los marginados, a lograr que los gobiernos subnacionales respondieran de manera efectiva a las demandas de las comunidades y a la colaboración con agentes no estatales.

31. Las iniciativas de gobernanza local procuran mejorar la vida de los pobres, especialmente de los marginados, los que sufren discriminación social y los grupos desfavorecidos de la sociedad. Esa orientación hacia los hombres y las mujeres y su bienestar, que es la esencia del enfoque de desarrollo humano, se perdió en muchas ocasiones debido a que el PNUD se había concentrado demasiado en las actividades, los procesos y los objetivos de los proyectos. Como consecuencia de ello, las iniciativas de gobernanza local del PNUD a menudo evitaron centrarse expresamente en mejorar la representación y el empoderamiento de los pobres y los grupos marginados o la prestación de servicios a los desfavorecidos. Además, las enseñanzas extraídas por el PNUD de sus distintas experiencias aún no han cristalizado en modalidades de apoyo a los gobiernos subnacionales y los agentes no

estatales y de asociación con ellos. El PNUD tampoco prestó apoyo de manera proactiva a los agentes no estatales alentando el establecimiento de los necesarios marcos jurídicos y reguladores, fomentando su capacidad y creando plataformas nacionales y subnacionales de organizaciones no gubernamentales para aumentar su contribución al fortalecimiento de la gobernanza local. En consecuencia, no se aprovechó plenamente el potencial de esos agentes para trabajar en favor del empoderamiento de las comunidades pobres y desfavorecidas y lograr que mejorara la rendición de cuentas en la prestación de servicios rectificando los desequilibrios y la ineficiencia en la asignación de recursos.

Conclusión 5: El PNUD no supo aprovechar los abundantes conocimientos sobre gobernanza local de que disponía para mejorar la programación.

32. Pocas instituciones que se ocupan de la gobernanza local tienen la rica experiencia acumulada por el PNUD sobre el terreno. Pese a la ventaja que representa trabajar en más de 150 países y en entornos muy diversos, el PNUD aún no se ha establecido como una organización de conocimientos en la que la experiencia de sus directores se recaba, extrae y analiza y se organiza en un acervo de conocimientos colectivos que puede ser utilizado dentro y fuera de la organización. Las oficinas en los países no han podido aprovechar de manera efectiva la abundante experiencia acumulada por el PNUD, ya sea a través de los centros de servicios regionales o de la sede. La comunicación entre las direcciones y otras unidades de programas y dentro de ellas también ha sido limitada. Aunque prácticamente todas las direcciones y unidades de programas se han ocupado de cuestiones de gobernanza local, las distintas direcciones (especialmente la Dirección de Políticas de Desarrollo, la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección de Alianzas) han adoptado enfoques diferentes y la cooperación y los contactos entre ellas han sido limitados. Al parecer, la mayoría de los grupos y divisiones han venido trabajando en sus propios compartimientos estancos, sin aprovechar la gobernanza local como plataforma común para agruparse y pensar estratégicamente. No se han puesto en pleno funcionamiento sistemas para difundir y compartir lo aprendido tanto dentro de la organización como con los asociados externos. No se han generado de manera periódica y sistemática productos de conocimiento que abarquen toda la gama de temas relacionados con la gobernanza local. Se establecieron redes oficiales y oficiosas, pero los servicios que estas han venido prestando a los directores dentro del PNUD o a los especialistas y encargados de formular políticas fuera de la organización no son suficientes. El hecho de que no se aprovechara de manera efectiva la base de conocimientos afectó profundamente la eficacia de la organización en sus iniciativas por fortalecer la gobernanza local.

Conclusión 6: La falta de un marco estratégico de cooperación con sus fondos y programas asociados a nivel tanto institucional como nacional limitó las posibilidades de obtener el máximo de resultados.

33. La programación conjunta y la colaboración no condujeron al establecimiento de una asociación estratégica para llevar adelante las misiones institucionales respectivas sobre la base de una evaluación cuidadosa de las oportunidades, funciones y responsabilidades. Pese a que el PNUD y los Voluntarios de las Naciones Unidas tienen una larga tradición como asociados, el hecho de que con frecuencia no existieran asociaciones estratégicas a nivel nacional obstaculizó sus esfuerzos conjuntos por fortalecer la gobernanza local. Incluso en los casos en que

sí existía ese tipo de acuerdos, la colaboración a menudo se limitó a un acuerdo de gestión para la ejecución de proyectos. A nivel de proyectos, la eficacia de la asociación se vio limitada por la falta de un marco mutuamente convenido en que se definieran expresamente las funciones y responsabilidades de los asociados en el país.

IV. Recomendaciones

Recomendación 1: El PNUD debe incorporar la gobernanza local en todas sus esferas programáticas de apoyo de manera más explícita y efectiva, formulando un marco coherente que se sustente firmemente en las prácticas del desarrollo humano.

34. El PNUD debe elaborar un marco unificado en que se definan y establezcan los numerosos vínculos entre los componentes esenciales de la gobernanza local y el desarrollo humano. En ese proceso será fundamental elaborar teorías de cambio que destaquen las diferentes conexiones entre las diversas medidas de reforma de la gobernanza local y la ampliación de la capacidad humana. Ello debe ayudar al PNUD a adoptar una visión que trascienda los procesos y proyectos que promueven la participación, el desarrollo impulsado por el mercado, la biodiversidad, etc., y se centre en resultados más tangibles como el empoderamiento político, una mayor participación de los desfavorecidos, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la promoción de medios de vida sostenibles para los pobres, la paz y la seguridad y la prevención de conflictos.

35. En la elaboración de ese marco general para la gobernanza local se deben tener en cuenta las enseñanzas extraídas de la rica y diversa experiencia acumulada por el PNUD en ese ámbito. Será importante también tener presente que la adopción de un enfoque único aplicable a todos los casos podría disminuir la pertinencia de las reformas de gobernanza local, obstaculizar la implicación de agentes locales en ellas y afectar negativamente su sostenibilidad. Es preciso que se actualicen y revisen las notas de orientación sobre la base de los conocimientos y las experiencias del PNUD en la esfera de la gobernanza local y que se elaboren notas nuevas en que se aborden distintos aspectos de la gobernanza local y la descentralización en contextos diferentes.

Recomendación 2: En la elaboración de nuevas iniciativas experimentales de gobernanza local, el PNUD debe ser más riguroso y velar por que puedan reproducirse a mayor escala y que, de hecho, así se haga, a fin de apoyar la obtención de resultados normativos y programáticos más amplios en el ámbito del desarrollo.

36. El PNUD debe hacer inversiones más sustanciales en el desarrollo de iniciativas experimentales, a fin de garantizar su éxito. En la etapa inicial de una iniciativa, ello implicaría realizar análisis a fondo de los problemas y dar participación en el proceso al gobierno central, los gobiernos subnacionales, las comunidades locales, los agentes no estatales y otros asociados para el desarrollo a fin de determinar las posibilidades de éxito de la iniciativa. Este enfoque facilitará la elaboración de mecanismos que apoyen la reproducción de la iniciativa experimental en mayor escala y la sostenibilidad de sus resultados. Habrá que establecer marcos de planificación rigurosos, que incluyan indicadores, bases de referencia y metas. Asimismo, será necesario establecer la supervisión y evaluación

periódicas, incluso de los efectos no deseados, e implicar en el proceso a todos los interesados, a fin de extraer enseñanzas del proyecto en la medida en que se vaya ejecutando. Por último, se deben definir claramente y poner en práctica estrategias de salida, y se debe documentar la experiencia adquirida pues la reproducción en mayor escala será dirigida, en la mayoría de los casos, por las autoridades nacionales con el apoyo de otros asociados.

Recomendación 3: El PNUD debe actuar de manera más proactiva y sistemática al comparar, codificar, analizar y difundir las enseñanzas extraídas de sus experiencias en el ámbito de la gobernanza local.

37. El PNUD tiene que generar más sistemáticamente productos de conocimiento que reflejen las enseñanzas extraídas de su vasta experiencia en la gobernanza local de entornos diversos y difíciles. Debe codificarse, compararse y analizarse debidamente su amplio acervo de conocimientos sobre gobernanza local. En los casos en que ya se disponga de documentación y análisis de ese tipo, deben establecerse mecanismos eficaces para que las direcciones y los directores dentro y fuera del PNUD puedan aprovecharlos de manera efectiva y sistemática.

Recomendación 4: El PNUD debe fortalecer las asociaciones que ha establecido con sus fondos y programas asociados a fin de lograr que sus iniciativas de gobernanza local sean más eficaces.

38. El PNUD debe adoptar medidas para seguir fortaleciendo y simplificando los acuerdos institucionales para consolidar la gobernanza local en colaboración con los fondos y programas asociados. Para mejorar la eficacia de su asociación, el PNUD y el FNUDC deben, a nivel nacional, elaborar conjuntamente un plan estratégico a largo plazo para la gobernanza local que sea compatible con los planes y las prioridades de desarrollo nacionales y forme parte de ellos. Ello permitiría abordar con mayor sistematicidad las deficiencias que se detecten en la creación de capacidad y movilización de recursos y que afecten negativamente la sostenibilidad. Lograr una mayor comprensión y mejor comunicación respecto de las funciones y responsabilidades del PNUD y el FNUDC ayudará a reducir la ineficiencia de las operaciones. Las dos organizaciones deben esforzarse por mejorar las actividades de promoción y cabildeo, tanto dentro de las Naciones Unidas como fuera del sistema.

39. La asociación entre el PNUD y los Voluntarios de las Naciones Unidas a nivel nacional debe dejar de centrarse en la colaboración en proyectos y pasar a ser más estratégica, y debe basarse en compartir una visión a largo plazo del fortalecimiento de la gobernanza local. El PNUD tiene que asumir un compromiso más explícito con respecto a los mandatos de los Voluntarios de las Naciones Unidas, y no considerar la asociación como un simple acuerdo de gestión. En resumen, el PNUD debe comprometerse a ser un verdadero asociado de los Voluntarios, a incorporar el voluntariado en sus actividades generales por los numerosos beneficios que aporta a las personas y a asegurar al mismo tiempo que el despliegue de voluntarios contribuya a crear capacidad local de manera sostenible.