

APOYO A EVALUACIONES DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DIRIGIDAS POR PAÍSES



NOTA PRÁCTICA

Febrero de 2009

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas	2
Resumen	3
I. Introducción – Contexto y trasfondo	4
II. El tema y sus dimensiones	6
1. Evaluaciones de gobernabilidad: sinopsis	8
2. ¿Qué es una evaluación dirigida por país?	10
3. Principios básicos	11
4. Entender el contexto	12
5. Evaluaciones dirigidas por país en situaciones de post-conflicto	15
III. Nicho y posibles puntos de entrada del PNUD	16
IV. Orientación para respaldar los programas del PNUD	20
1. Desarrollo de capacidades como objetivo general	20
2. Facilitar la participación de múltiples partes interesadas	24
3. Alineación de evaluaciones de gobernabilidad con los planes nacionales de desarrollo	26
4. Fomento de las evaluaciones pro pobres y sensibles al género	31
5. Fortalecimiento del diseño de políticas basado en evidencias	32
6. Programación	34
V. Bibliografía y productos de conocimiento	38

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADP	Apoyo Directo al Presupuesto
APRM	Mecanismo Africano de Evaluación Interpares (African Peer Review Mechanism)
CABS	Enfoque Común de Apoyo al Presupuesto (Common Approach to Budgetary Support)
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CGA	Evaluación de Gobernabilidad de País (Country Governance Assessment)
CGP	Perfil de Gobernabilidad de País (Country Governance Profile)
CIDNR	Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas
CMI	Chr. Michelsen Institute
CPAP	Plan de Acción del Programa de País (Country Program Action Plan)
CPIA	Evaluación Política e Institucional de País (Country Policy and Institutional Assessment)
CSI	Índice de Sociedad Civil (Civil Society Index)
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGTF	Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (Democratic Governance Thematic Trust Fund)
DPA	Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas
ESA	Enfoques Sectoriales Amplios
FNDP	Quinto Plan Nacional de Desarrollo de Zambia (Zambia's Fifth National Development Plan)
GAC	Gobernabilidad y Anticorrupción de País (Governance and Anti-Corruption Country)
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA)
IGD	Indicador de Gobernabilidad Democrática
INDH	Informe Nacional sobre Desarrollo Humano
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MGDS	Estrategia de Crecimiento y de Desarrollo de Malawi (Malawi's Growth and Development Strategy)
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OGC	Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de Sociedad Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD-DPD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección de Políticas de Desarrollo
SEP	Sistema de Evaluación por Países
SGACA	Evaluación Estratégica de Gobernabilidad y Corrupción (Strategic Governance and Corruption Assessment)
UE	Unión Europea
UNDEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (United Nations Democracy Fund)
UNECA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (United Nations Economic Commission for Africa)
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (United Nations Office for Project Services)

RESUMEN

La presente Nota Práctica está basada en las experiencias de Oficinas de País seleccionadas y explica el objetivo principal del compromiso del PNUD: apoyar la apropiación nacional y el desarrollo de capacidades de los asociados nacionales para que puedan efectuar y utilizar evaluaciones de gobernabilidad con el fin de fomentar la gobernabilidad democrática. El apoyo del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad democrática dirigidas por países es un elemento clave de la amplia agenda de la organización sobre gobernabilidad democrática: fomento de la participación incluyente, fortalecimiento de instituciones de gobierno cuentadantes y receptivas, y arraigo de la gobernabilidad en los principios internacionales de derechos humanos, igualdad de género e integridad. Este enfoque de gobernabilidad democrática y el rol de las evaluaciones al respecto se incluyen en el plan estratégico del PNUD para el período 2008-2011.

El PNUD se ha situado a la vanguardia del discurso y del diálogo internacional sobre las evaluaciones de gobernabilidad: subraya que dichas evaluaciones deben ser más accionables y útiles para la realización de políticas en el ámbito nacional, al mismo tiempo que deben fomentar y reforzar el compromiso y la apropiación local y nacional.

El PNUD no ha desarrollado un índice de gobernabilidad que clasifique a los países, de manera similar al Índice de Desarrollo Humano. Los índices comparativos pueden resultar catalíticos a la hora de señalar y poner en evidencia a los países que registran un desempeño pobre. No obstante, el papel del PNUD consiste más bien en ayudar a las partes interesadas de sus estados miembros a detectar los problemas de gobernabilidad que deben abordarse, así como en proporcionar los medios para evaluar la eficacia de las reformas políticas dirigidas a tales problemas.

Para el PNUD, el valor de una evaluación de gobernabilidad dirigida por país radica en su función como mecanismo fundamental de rendición de cuentas y de transparencia sobre el desempeño de la gobernabilidad. La gobernabilidad democrática se sostiene con mayor facilidad si los objetivos y las expectativas sobre el desempeño de los gobiernos están formuladas por aquéllos que forman parte del sistema político. La participación de los actores locales en el proceso de evaluación estimula la demanda de información de éstos al gobierno. Asimismo, fomenta la demanda general de mayor rendición de cuentas al gobierno. Para que las evaluaciones dirigidas por países traten en profundidad asuntos políticos concretos, el PNUD subraya que deben estar enfocadas a los grupos marginados y vulnerables. Los indicadores desagregados y específicos de país contribuyen a detectar qué instituciones y prácticas específicas perpetúan prestaciones de servicios injustas e insuficientes a estos grupos.

Una de las funciones clave de las Oficinas de País del PNUD es el respaldo a los asociados nacionales en el desarrollo, la ejecución y la utilización de evaluaciones contextualizadas, que cumplan con los estándares internacionales, estén basadas en la apropiación local y que permitan a todas las partes interesadas supervisar el desempeño de la gobernabilidad, en especial su impacto sobre los grupos vulnerables, dentro del país y a lo largo del tiempo. Considerando siempre el desarrollo de capacidades como parte central del enfoque del PNUD, la presente Nota Práctica define cuatro áreas clave de apoyo del PNUD:

1. Fomento de la participación de múltiples partes interesadas
2. Alineamiento de las evaluaciones de gobernabilidad con los planes nacionales de desarrollo
3. Fomento de las evaluaciones pro-pobres y sensibles al género
4. Refuerzo de las políticas basadas en evidencias

¹ www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc

I. Introducción – Contexto y Trasfondo

Las evaluaciones de gobernabilidad se han convertido en una prioridad cada vez mayor para los donantes del desarrollo y para sus asociados nacionales, especialmente en los últimos cinco años. Esta tendencia es fruto del consenso alcanzado en la esfera internacional, según el cual, un mejor entendimiento de la calidad de la gobernabilidad en un país es fundamental para lograr los objetivos de disminución de la pobreza y desarrollo humano. Las evaluaciones de gobernabilidad constituyen una herramienta esencial en el diagnóstico de déficits de gobernabilidad, de ahí que los gobiernos, las organizaciones de sociedad civil y los donantes de casi todos los países en los que opera el PNUD hayan respaldado el desarrollo y la ejecución de evaluaciones de gobernabilidad.

La presente Nota Práctica da a conocer un marco estratégico para el apoyo del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países. Define qué son las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países y refleja las lecciones aprendidas de evaluaciones pasadas y presentes en los países donde opera el PNUD. Asimismo, ofrece orientación práctica a los profesionales del PNUD mediante un marco de actuación basado en cuatro áreas para futuras operaciones. La Nota Práctica está respaldada mediante orientación adicional con información detallada sobre el enfoque del PNUD:² Desde 2004, el PNUD desarrolla un enfoque propio sobre evaluaciones de gobernabilidad democrática que expone en el ámbito internacional, con un número creciente de Oficinas de País que solicitan asesoramiento sobre el rol que deben desempeñar en las evaluaciones presentes y futuras.

La producción y el uso de indicadores de gobernabilidad, índices y evaluaciones de gobernabilidad por parte de actores nacionales de países en vías de desarrollo, inversores internacionales, donantes de la ayuda oficial al desarrollo, analistas sobre desarrollo y académicos ha registrado un crecimiento exponencial en los últimos años.³ Forman parte de este aumento los índices internacionales que clasifican el desempeño de la gobernabilidad de los países contrastándolo con distintos sets de criterios, así como también los marcos adaptados a países individuales para permitir comparaciones entre países a lo largo del tiempo.

Entre finales de 2007 y principios de 2008, dos conferencias internacionales convocadas en Bergen (Noruega) y Londres reunieron a donantes y a sus asociados para prestar atención a las evaluaciones de gobernabilidad según el contexto de la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y sus principios de apropiación nacional, desarrollo de capacidad nacional, alineación y armonización, gestión de resultados y rendición de cuentas mutua. El resultado conjunto de ambas conferencias fue la opinión consensuada de que la Declaración de París, en concreto, ha alterado los parámetros de evaluación de la gobernabilidad en al menos tres aspectos:

1. Cambio de las evaluaciones externas por las evaluaciones nacionales o locales
2. Menos dependencia de los expertos internacionales y mayor confianza en las instituciones nacionales y en la pericia local
3. Cambio de enfoques puramente técnicos por una mayor integración de temas políticos y de gestión.

El punto de vista presentado en la Declaración de París también aparece reflejado en las recientes “Revisiones trienales amplias de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo”, adoptadas por la Asamblea General en diciembre de 2004 y de 2007. Dichas resoluciones requieren que las actividades operacionales del PNUD y otros fondos y programas de las Naciones Unidas estén completamente alineadas con las prioridades y las necesidades de los países; también estipulan que las Naciones Unidas y el PNUD deben concentrarse en fortalecer capacidades. La mejora de las capacidades nacionales es una parte integral del apoyo

² www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

³ Los indicadores, índices y evaluaciones se distinguen entre sí de la siguiente manera: un indicador es una medida individual, un índice combina varios indicadores y se utiliza principalmente como herramienta de clasificación. Ambos son importantes fuentes de información para las evaluaciones, las cuales proporcionan análisis narrativos.

del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países, las cuales pueden ser catalizadores para iniciativas de reforma dirigidas a nivel nacional, en especial si se llevan a cabo mediante procesos incluyentes y consultivos.

II. El Tema y Sus Dimensiones

Los profesionales de la cooperación al desarrollo coinciden ampliamente en constatar la importancia de la gobernabilidad para elaborar y conseguir una cooperación al desarrollo efectiva. Este consenso, a su vez, ha aumentado la demanda para supervisar la calidad de la gobernabilidad.

Las motivaciones y propósitos que impulsan las decisiones de llevar a cabo evaluaciones de gobernabilidad son numerosas. En la mayoría de los casos se utilizan como herramientas de planificación para mejorar la efectividad de la ayuda al desarrollo y cumplir con los criterios que condicionan la concesión de la misma. No obstante, cada vez hay más actores nacionales y organizaciones internacionales que realizan este tipo de evaluaciones con propósitos distintos a la obtención de las ayudas. Organizaciones intergubernamentales como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA en inglés), así como organizaciones internacionales entre las que se encuentran Transparencia Internacional o Freedom House, llevan a cabo evaluaciones para despertar una mayor conciencia sobre temas de gobernabilidad, informar a los responsables políticos nacionales sobre las distintas experiencias en la calidad de la gobernabilidad por parte de diferentes grupos de población y mejorar el compromiso cívico en el diálogo sobre el desempeño de la gobernabilidad.

Hasta la fecha, la mayoría de las evaluaciones atienden a una desconcertante lista de propósitos:

- Evaluar el amplio contexto político y económico de gobernabilidad
- Identificar déficits democráticos de gobernabilidad para establecer un programa de reformas
- Entender los factores y los impulsores de la reforma política
- Dotar a los gobiernos de una herramienta para profundizar en la democratización
- Ofrecer una herramienta para la defensa de la sociedad civil y el compromiso cívico
- Evaluar la eficacia de un programa o política específica
- Ofrecer a los donantes una herramienta para asignar ayudas según el desempeño de la gobernabilidad

La publicación del PNUD *Indicadores de gobernabilidad: Guía del usuario* (segunda edición)⁴ ofrece una visión global de la multitud de fuentes de indicadores propagadas recientemente que se utilizan en las evaluaciones de gobernabilidad, así como consejos para el uso de tales indicadores. Es importante que las Oficinas de País del PNUD sean conscientes de la amplia gama de evaluaciones de gobernabilidad existente y que entiendan cómo pueden prestar ayuda a los socios nacionales para emprender reformas de gobernabilidad.

El caso de Ghana (ver recuadro 1 a continuación) ilustra la amplia gama de evaluaciones de gobernabilidad posibles: evaluaciones realizadas por organizaciones regionales, multilaterales, donantes y las realizadas por el propio país. La multitud de evaluaciones de gobernabilidad duplican, complementan, comparten y contraponen propósitos. Entre los ejemplos figuran índices o grupos de datos internacionales (como los Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial), encuestas sobre percepciones de ámbito regional (Afrobarómetro) y evaluaciones específicas sobre Ghana que no permiten una comparación entre países (Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares).

La proliferación de evaluaciones aumenta el desafío de los socios del PNUD en los países del Programa. Destacan los siguientes retos:

- **Falta de transparencia.** Con frecuencia, las evaluaciones se realizan sin que las partes interesadas clave tengan conocimiento de ello o sin que se tenga acceso a los resultados. Se pierde de esta manera una oportunidad para comprometer a las partes interesadas nacionales en los resultados de la evaluación.

⁴ www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf

Recuadro 1. Selección de evaluaciones de gobernabilidad sobre Ghana

- *Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares* (APRM por sus siglas en inglés): El APRM de Ghana evalúa cuatro dimensiones de gobernabilidad (política, económica, corporativa y socioeconómica). www.nepad.org/2005/files/aprm/APRMGhanareport.pdf
- *AfriMap*: Proyecto de la red de fundaciones africanas promovido por la Iniciativa de la Sociedad Abierta para evaluar el desempeño de los gobiernos. www.afrimap.org/report.php#Ghana
- *Encuestas de diagnóstico de gobernabilidad y anticorrupción* (GAC por sus siglas en inglés): Encuesta nacional a hogares, funcionarios y empresas sobre gobernabilidad y corrupción realizada por el Instituto del Banco Mundial. www.worldbank.org/wbi/governance/ghana/results.html
- *Índice de Sociedad Civil* (CSI por sus siglas en inglés): Evalúa el estado de la sociedad civil y se lleva a cabo por la organización internacional de sociedad civil CIVICUS. www.civicus.org/new/CSI_country_reports.asp
- *Sistemas de Integridad Nacional, Informe sobre Ghana*: Informe realizado por la Iniciativa Integridad de Ghana, el capítulo nacional de Transparencia Internacional. www.transparency.org/content/download/1649/8368/file/ghana.pdf
- *Comisión Económica de las Naciones Unidas para África* (UNECA por sus siglas en inglés), *Estudio sobre Ghana*: UNECA ha llevado a cabo una evaluación global de gobernabilidad en estados africanos seleccionados, entre los que se incluye Ghana. www.uneca.org/agr/
- *Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial del Banco Mundial* (WGI por sus siglas en inglés): Este proyecto incluye indicadores de gobernabilidad agregados e individuales en 212 países, entre los que se incluye Ghana, agrupados en seis dimensiones de gobernabilidad durante 1996-2006. <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>
- *Índice Global de Integridad* (GII por sus siglas en inglés): Evalúa anualmente la existencia, eficacia y acceso a los ciudadanos de mecanismos clave anticorrupción de ámbito nacional en una serie de países, incluido Ghana. www.globalintegrity.org/reports/2006/ghana/index.cfm
- *Afrobarómetro*: Realiza encuestas en el continente africano, incluido Ghana, sobre una serie de temas de gobernabilidad y democracia www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo2.pdf
- *Encuesta La Voz del Pueblo*: Encuesta realizada por el capítulo nacional de Transparencia Internacional en Ghana basada en percepciones sobre corrupción en hogares urbanos. www.tighana.org/Project_Completion_Report.pdf.
- *Índice Ibrahim sobre la gobernabilidad en África*: Evalúa la gobernabilidad en 48 países subsaharianos, incluido Ghana. Los países se evalúan según 58 indicadores. www.moibrahimfoundation.org/index/index.asp

- **Presión sobre el gobierno.** La insistencia de diferentes donantes en realizar evaluaciones de gobernabilidad que respondan a sus programas y requisitos para la ayuda al desarrollo puede crear una tremenda carga sobre las instituciones gubernamentales para ofrecer grupos de datos alternativos.
- **Falta de comprensión.** La mala comprensión de los supuestos del marco de evaluación o una agregación de datos excesiva que impida generar conclusiones claras puede dar lugar a un mal uso de las evaluaciones
- **Situación de los grupos o poblaciones específicas.** Si no está reflejada, las preocupaciones de estos grupos no aparecerán en las acciones correctoras que sigan a la evaluación.

II.1 Evaluaciones de gobernabilidad: Sinopsis

Es posible realizar una tipología sobre enfoques de evaluaciones de gobernabilidad según la posición de las partes interesadas nacionales en el proceso de evaluación. Existen tres tipos principales de evaluación: *evaluaciones externas*, *evaluaciones entre pares* y *evaluaciones dirigidas por país*. La prioridad básica del PNUD consiste en apoyar y ayudar a la realización de las evaluaciones dirigidas por país basadas en prioridades de gobernabilidad acordadas a nivel nacional.

- **Evaluaciones externas:** Tipo predominante que engloba a las numerosas evaluaciones llevadas a cabo por los donantes de la ayuda al desarrollo e instituciones de investigación independientes. El PNUD reconoce la necesidad de realizar evaluaciones de gobernabilidad externas, ya que los actores del desarrollo poseen razones legítimas vinculadas a sus programas y a las carteras específicas para las ayudas. Pese a su legitimidad, la naturaleza de algunas evaluaciones de gobernabilidad externas supone claras limitaciones a la apropiación y frustra los esfuerzos de desarrollo de capacidades a nivel nacional. Entre las iniciativas de evaluación realizadas por donantes, destaca el Marco de Evaluación de Gobernabilidad y Democracia (DGA por sus siglas en inglés) de USAID. A comienzos del año 2000 había sido aplicado en más de una decena de países de todo el mundo y llevaba perfeccionándose más de cinco años. Hoy en día continúa vigente. Asimismo, los Países Bajos y el Reino Unido están llevando a cabo iniciativas piloto sobre evaluaciones globales denominadas Evaluación Estratégica de Gobernabilidad y Corrupción (SGACA por sus siglas en inglés) y Evaluaciones de Gobernabilidad de País (CGA en inglés) respectivamente. Otras iniciativas de evaluación incipientes y realizadas por donantes son los Perfiles de Gobernabilidad de País (CGP en inglés) de la Unión Europea y el Análisis sobre Poder y Conflicto del Gobierno sueco.
- **Evaluaciones entre pares:** La revisión entre pares se basa en un enfoque no coercitivo y es una evaluación de un estado realizada por otro estado homólogo. Incluye una autoevaluación previa a la revisión par. En esta modalidad de evaluación participan varios actores, entre los cuales se encuentran la organización o cuerpo colectivo que conceptualiza, organiza y lleva a cabo la revisión, el equipo del país analizado y el equipo de los países evaluadores. La confianza mutua entre los actores, así como el compromiso y la confianza en el proceso, son factores esenciales para que la revisión homóloga se realice correctamente. La presión de los países pares es decisiva para la eficacia de la revisión y adquiere la forma de “aplicación blanda”, a diferencia de los mecanismos jurídicos de ejecución forzosa. Las principales revisiones entre pares centradas en la gobernabilidad son las tres siguientes:
 - ◆ *Mecanismo Africano de Evaluación Interpares* (African Peer Review Mechanism, APRM en inglés). El APRM es la pieza clave del proceso para el desarrollo socioeconómico en el continente africano denominado Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Se trata de un instrumento de supervisión propia acordado de manera voluntaria por los estados miembros de la Unión Africana (25 países hasta la fecha). El PNUD ha

respaldado activamente el APRM a través de su Oficina Regional para África. Los procesos APRM conllevan revisiones periódicas de las políticas y prácticas de los países participantes para averiguar los avances hacia objetivos mutuamente acordados y el cumplimiento de cuatro ámbitos principales: democracia y gobernabilidad política, gobernabilidad económica y gestión, gobernabilidad corporativa, y desarrollo socioeconómico (www.nepad.org/aprm/).

- ◆ *Revisiones entre pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*. La OCDE ofrece a sus treinta estados miembros un marco para revisiones entre pares con el objetivo de comparar y compartir experiencias sobre diversos ámbitos de políticas públicas que abarcan asuntos económicos y de comercio, políticos y sociales. Este tipo de revisiones se realizan desde que la OCDE se fundara hace más de 40 años (www.oecd.org/peerreview).
- ◆ *Revisión por pares asociada a la adhesión a la Unión Europea (UE)*. Los países aspirantes a ingresar en la Unión Europea deben cumplir con los Criterios de Copenhague de 1993, establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague y reforzados por el Consejo Europeo de Madrid en 1995. Entre los criterios se incluyen instituciones estables que garanticen la democracia y protejan los derechos humanos, una economía de mercado competitiva, así como la capacidad para asumir obligaciones de la unión política, económica y monetaria. La Unión Europea presta asistencia financiera y tecnológica a los países solicitantes para que cumplan con los Criterios de Copenhague y evalúa los avances regularmente.
- **Evaluaciones dirigidas por países:** Evaluación realizada por un país por iniciativa propia (ver sección II.2). Implica que el país lleva a cabo una valoración sistemática y reflexiva sobre sus procesos de gobernabilidad. Este es el tipo de evaluación que el PNUD promueve y anima a realizar. La ventaja de este enfoque radica en su potencial de desarrollo de capacidades nacionales mediante la inversión en la pericia local y su utilización. Se pueden crear bases de datos nacionales que, en lo sucesivo, las partes interesadas podrán utilizar para fomentar sus demandas e intereses.

Las evaluaciones de gobernabilidad pueden tratar una amplia serie de asuntos de gobernabilidad o bien pueden cubrir un sector específico.

- Una evaluación *global* abarca varias dimensiones de gobernabilidad (por ejemplo, corrupción, derechos humanos, elecciones), mientras que si cubre únicamente un sector particular para prestar apoyo a programas sectoriales amplios (por ejemplo, salud, educación o agricultura) se considera *sectorial*. Un ejemplo de la primera es el proyecto La Situación de la Democracia en Sudasia (State of Democracy in South Asia, www.idea.int/democracy/sod.cfm). Este proyecto incluye la elaboración de un informe basado en encuestas, conversaciones con activistas políticos y estudios de casos que captan las experiencias y las ideas de las personas en cinco países de Sudasia (Bangladesh, India, Nepal, Paquistán y Sri Lanka). Las evaluaciones globales también pueden revelar que la gobernabilidad de un sector es mucho más débil que en otros, lo cual puede requerir la realización de una evaluación específica de sector que ofrezca un diagnóstico más riguroso. En Indonesia, el PNUD respalda el Índice sobre la Democracia en Indonesia (ver recuadro 8), una herramienta utilizada por el gobierno para valorar las políticas públicas y el desarrollo democrático. Este índice permite a las partes interesadas llevar a cabo evaluaciones sobre la democracia y les dota de un marco para comparar experiencias y compartir lecciones aprendidas.
- Por otra parte, una evaluación puede comenzar analizando un sector (por ejemplo, el agua) y más adelante extenderse a otros ámbitos (salud, agricultura, energía, educación). La aceptación nacional asegurada en la “primera fase” de una evaluación de sector puede brindar un apoyo sólido para ampliar el ejercicio a otros sectores. Existen varios puntos de entrada en los procesos nacionales para llevar a cabo evaluaciones de gobernabilidad específicas de sector, sobre todo en los países que aplican Enfoques Sectoriales Ampliados (ESA o bien *SWAp* por sus siglas en inglés). En lugar de realizar operaciones en países en vías de desarrollo

basadas en proyectos, los donantes optan cada vez más por trabajar mediante el Enfoque Sectorial Ampliado, por el que el financiamiento sirve para apoyar un programa de políticas y gastos de un sector individual dirigido por el gobierno. Debido a que la gobernabilidad en un sector es crucial para un buen desempeño en el mismo, gobiernos y donantes están solicitando más herramientas específicas que evalúen la gobernabilidad dentro de los diversos sectores.

Además del alcance y la conceptualización, las evaluaciones de gobernabilidad se diferencian según las *estrategias y técnicas metodológicas* utilizadas. En la esfera de la gobernabilidad, los índices agregados son un instrumento frecuentemente utilizado debido a su cobertura casi global. Esta amplia cobertura es especialmente atractiva para los donantes de la ayuda al desarrollo y para la comunidad de inversores internacionales, quienes suelen estar interesados en realizar comparaciones entre países para fundamentar las decisiones de ayudas o la asignación de capitales. Entre los índices compuestos o agregados más conocidos se encuentran los Indicadores de gobernabilidad mundial del Banco Mundial, el Índice Ibrahim sobre la gobernabilidad en África (www.moibrahimfoundation.org/the-index.asp) y el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

II.2 ¿Qué es una evaluación dirigida por país?

A diferencia de los análisis externos, la evaluación dirigida por país se inicia, implementa y sostiene por actores nacionales. Las partes nacionales lideran el trabajo de la evaluación, creen en su legitimidad y la consideran relevante. Ningún actor representa al país “en su conjunto”, es decir, este tipo de evaluaciones requieren de la participación activa de actores estatales y no estatales, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ong). Las evaluaciones deben involucrar progresivamente y recibir el apoyo de un número creciente y representativo de actores nacionales.

En las evaluaciones dirigidas por países, los procesos para evaluar la gobernabilidad democrática adquieren tanta importancia como los resultados. Si los resultados no están en manos locales e integrados en procesos vigentes de desarrollo nacional, probablemente serán arrinconados y no se tendrán en cuenta en la realización de políticas. De ahí que un rasgo principal de los procesos dirigidos por países para evaluar y supervisar la gobernabilidad democrática sea la participación activa de las partes interesadas de ámbito local y nacional en los pasos principales del proceso, entre los que se encuentran las decisiones sobre qué se debe evaluar, cómo evaluar y cómo utilizar la evaluación. El compromiso local en todas las fases es fundamental para vincular los resultados de la evaluación y las acciones correctoras necesarias, así como para salvaguardar la transparencia y la relevancia política del proceso de evaluación.

La ilustración más abajo representa los pasos clave de la realización de una evaluación de gobernabilidad dirigida por país. Se trata de un modelo simplista: no todos los países adoptan un enfoque tan lineal, sino que prefieren una secuencia distinta o bien llevar a cabo diferentes procesos de manera simultánea.

Cabe observar que existen diversas formas de iniciar las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país. Los actores gubernamentales son quienes mayoritariamente las inician; sin embargo, para que realmente sean evaluaciones dirigidas por el país deben contar con la dedicación de actores no gubernamentales. En ocasiones, las ong inician evaluaciones como parte de sus actividades en defensa de la sociedad civil, para despertar mayor conciencia sobre el alcance de un problema de gobernabilidad y presionar al gobierno para que actúe. Otras veces son los institutos de investigación quienes inician una evaluación para informar al diálogo social de un asunto político determinado. Si bien las partes nacionales deben dirigir las evaluaciones de gobernabilidad, ello

no excluye un papel importante de los actores internacionales. Las organizaciones multilaterales y regionales como el PNUD, el Banco Mundial, los donantes bilaterales, las organizaciones internacionales de sociedad civil (OSC) y los expertos contribuyen de manera destacada ya que pueden compartir sus experiencias de ámbito global y regional, movilizar recursos y validar evaluaciones nacionales mediante su utilización en programas y políticas.

Ilustración 1. Pasos principales para llevar a cabo una evaluación de gobernabilidad democrática dirigida por país



El momento oportuno para realizar evaluaciones dependerá en gran medida del propósito de la evaluación. Por ejemplo, si el objetivo es influenciar el debate público sobre la democracia de un país, puede ser útil consultar el calendario electoral. Si el objetivo es más concreto, como una reforma constitucional, entonces es mucho mejor sincronizar la evaluación con las fechas de una consulta popular. Si el objetivo es evaluar reformas o programas en curso, conviene adaptar la evaluación al calendario oficial establecido al inicio de las reformas en cuestión.

II.3 Principios básicos

Las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países se basan en cuatro principios:

1. **Rendición de cuentas:** Para las partes interesadas locales, las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países funcionan como un mecanismo básico de rendición de cuentas sobre el desempeño de la gobernabilidad.
2. **Participación:** Una gama amplia y representativa de actores nacionales tiene la oportunidad de ofrecer insumos en las fases principales del proceso de evaluación.
3. **Transparencia:** Los actores nacionales tienen acceso imparcial a la información sobre el proceso de evaluación y los resultados están abiertamente disponibles como un bien público.
4. **Legitimidad:** Los actores nacionales reconocen que el proceso de evaluación y sus resultados son legítimos.

II.4 Entender el contexto

La evaluaciones de gobernabilidad basadas en alianzas entre el gobierno y las organizaciones de sociedad civil no funcionan en algunos países. Los gobiernos de estos países son susceptibles o reacios a establecer alianzas con OSC que ven como adversarias. En ocasiones, prefieren una evaluación en la que ellos dirijan la totalidad del proceso o cooperen con OSC concretas que consideren aliadas de confianza. De la misma manera, algunas OSC no están dispuestas a cooperar con un gobierno o permitir que éste lidere el proceso, sino que prefieren llevarlo a cabo por su cuenta. Es posible que las evaluaciones dirigidas por país aparentadas o intencionadas no proporcionen evidencias de gobernabilidad objetivas y sólidas que puedan ser utilizadas por los responsables políticos. Asimismo, las evaluaciones que no cuentan con la participación de los actores no gubernamentales serán percibidas como parciales o basadas en informaciones altamente cuestionables.

Por esta razón, el PNUD únicamente apoya las evaluaciones de gobernabilidad que promueven los principios básicos ya mencionados de rendición de cuentas a las partes interesadas locales, la participación amplia y representativa, la transparencia mediante el acceso a la información y la legitimidad del proceso. En los casos en los que el cumplimiento de alguno de estos principios es insuficiente, el PNUD puede ayudar a identificar instituciones “neutrales” aceptables tanto para el gobierno como para las OSC que dirijan el proceso y generen confianza en las partes interesadas principales. El PNUD contribuye a garantizar una representación equitativa cuando las instituciones de las distintas partes se comprometen en el proceso de evaluación. Por ejemplo, si los investigadores vinculados a un partido político determinado están involucrados, el PNUD puede asegurarse de que los investigadores de los restantes partidos políticos también estén representados.

Sin embargo, **existe el riesgo de que el proceso de evaluación sea corrupto y, en este caso, es importante que el PNUD no valide ni pueda ser considerado que valida un proceso de evaluación imperfecto en esencia.** Una manera de evitar riesgos es el reconocimiento internacional del método y el proceso de evaluación para contribuir a garantizar que los resultados son sólidos y legítimos desde el punto de vista científico y metodológico. El PNUD puede facilitar la convalidación internacional ayudando a reunir expertos internacionales que examinen el proceso y el método, y aconsejen al respecto. Otra manera es investigar al máximo la fiabilidad de una evaluación significativa dirigida por país en el contexto específico del país. Los factores cruciales relativos al nivel de preparación de un país para llevar a cabo este tipo de evaluaciones son el contexto político y de desarrollo, el compromiso político, las capacidades de gestión e institucionales y los recursos disponibles. En el recuadro 2 aparecen una serie de preguntas que cabe formularse para entender mejor el entorno de evaluación dirigida por país. En algunos casos, las preguntas requieren algo más que una rápida revisión por parte de la Oficina de País del PNUD y puede que no sea posible realizar una investigación rigurosa con recursos limitados; sin embargo, las preguntas se han elaborado para indicar los asuntos y factores que pueden afectar a una posible evaluación dirigida por país.

Recuadro 2. Preguntas Clave para Evaluar la Preparación del País

Contexto político y de desarrollo:

El contexto político y de desarrollo es importante para determinar los puntos de entrada de la evaluación de gobernabilidad dirigida por país, especialmente para asegurar que tal iniciativa fortalece las prioridades de desarrollo nacional y las reformas de gobernabilidad. Los países con una cultura de gobernabilidad abierta y participativa proporcionan un entorno más propicio para las evaluaciones dirigidas por país.

- ¿La cultura de gobernabilidad del país es abierta o cerrada? ¿La información es de dominio público y se gobierna de manera transparente? ¿Existen medios de comunicación independientes y muy activos, una sociedad civil diversa y un sistema político pluripartidista?
- ¿El país está saliendo de un conflicto?
- ¿El país depende en gran medida de la ayuda exterior?
- ¿Las reformas de gobernabilidad son prioridad en los planes nacionales de desarrollo? ¿Qué clases de indicadores de gobernabilidad se requieren en los planes de desarrollo, la estrategia de lucha contra la pobreza o una iniciativa como el Mecanismo Africano de Revisión Inter pares?
- ¿La reforma de la gobernabilidad es una prioridad para los donantes externos?
- ¿Qué tipo de datos de gobernabilidad está disponible a tiempo y son conocidos por gran parte de los actores nacionales?
- ¿Las ong y osc supervisan de manera activa la gobernabilidad mediante indicadores establecidos?
- ¿Los donantes utilizan una serie de indicadores de gobernabilidad para evaluar el país, p.ej., para el acceso a la Asistencia Oficial al Desarrollo? ¿Estos indicadores están desagregados?
- ¿Existen asuntos relacionados con una armonización pobre de iniciativas de evaluación de gobernabilidad?
- ¿Existe un acontecimiento o momento a nivel internacional, regional o nacional que ofrezca un entorno catalítico y propicio para realizar una evaluación de gobernabilidad?

Compromiso político:

El liderazgo político es fundamental para el desarrollo eficaz y el uso de evaluaciones de gobernabilidad. Para que éstas se integren y se utilicen en la formulación de políticas de ámbito nacional por parte de actores estatales y no estatales, requieren el respaldo de los dirigentes políticos, así como mecanismos eficaces para facilitar el diálogo entre actores estatales y no estatales.

- Existe interés y demanda en esta área por parte de los principales actores políticos, en especial de los máximos representantes del gobierno?
- Se han puesto en marcha mecanismos que permitan la interacción entre actores estatales y no estatales?
- Los líderes políticos poseen la capacidad de gestionar las relaciones entre las partes interesadas nacionales e internacionales de manera incluyente y participativa?
- Existe un entorno propicio para que el gobierno y las osc trabajen conjuntamente en la evaluación de gobernabilidad? Las instituciones neutrales pueden desempeñar una función de liderazgo y construir confianza mutua entre los actores estatales y no estatales?

Capacidades institucionales:

Una evaluación sólida de las capacidades institucionales de un país es necesaria para asegurar que el sistema nacional de estadística (la oficina nacional de estadística y los productores de estadística en los gabinetes ministeriales) reúne la suficiente capacidad para llevar a cabo y sostener actividades de recolección de datos. Las capacidades para coordinar el trabajo entre las instituciones estatales y las no estatales encargadas de producir los datos sobre gobernabilidad son extremadamente importantes. Asimismo, deben tenerse en cuenta las capacidades de los actores no estatales para crear evidencias adicionales a los datos estadísticos. Cabe esclarecer los siguientes aspectos en torno a las capacidades para elaborar, realizar y utilizar evaluaciones:

- ¿Con qué capacidades cuenta la oficina nacional de estadística para coordinar, recabar, procesar y divulgar datos de gobernabilidad? ¿Existe actividad coordinada entre los productores de estadística sobre datos de gobernabilidad?
- ¿Cuáles son las capacidades y la infraestructura de la oficina nacional de estadística para proteger y asegurar la privacidad de los datos de gobernabilidad?
- ¿La oficina nacional de estadística posee los recursos humanos y la destreza técnica para recabar datos de gobernabilidad mediante, por ejemplo, encuestas de hogares?
- ¿Los productores de estadística y las universidades tienen relaciones o redes institucionales que puedan ampliarse?
- ¿Cuáles son las capacidades de las organizaciones de sociedad civil para recabar, analizar y utilizar datos de gobernabilidad? ¿Cuáles son las capacidades de las instituciones académicas y de los medios de comunicación para analizar datos y estadísticas sobre gobernabilidad?

Capacidades de gestión:

El liderazgo de gestión para implementar una evaluación de gobernabilidad global es importante. El equipo de gestión o grupo de trabajo debe tomar la iniciativa para diseñar un proceso que incluya a las distintas partes interesadas para desarrollar un set de indicadores de gobernabilidad que forme parte de la base de datos nacional de gobernabilidad. Esto requiere destreza política y de gestión.

- ¿Qué posibilidades hay de utilizar una red existente de responsables políticos, osc y académicos que pueden liderar la iniciativa para elaborar indicadores de gobernabilidad?
- ¿Qué posibilidades hay de establecer un equipo multidisciplinar que pueda trabajar conjuntamente de manera eficaz?
- ¿Existe capacidad y voluntad para permitir un flujo sin trabas de conocimiento e información entre las partes y las redes?

Recursos:

Los recursos para financiar las consultas y el diálogo entre las distintas partes, así como los recursos financieros para recabar datos de gobernabilidad serán considerables. Por ello, es necesario evaluar los recursos (del país y externos) potencialmente disponibles para realizar y sostener la iniciativa nacional.

- ¿Cómo se puede financiar la iniciativa de evaluación mediante un programa de gobernabilidad del país?
- ¿Cuál es el nivel de recursos que el gobierno puede asignar para una iniciativa o programa?
- ¿Existe un elevado interés de los donantes por respaldar una iniciativa?
- ¿Qué tipo de recursos provenientes de fuentes externas pueden mobilizarse?

II.5 *Evaluaciones dirigidas por países en situaciones de post-conflicto*

Existe una correlación causal entre gobernabilidad y conflicto violento: el buen gobierno reduce la probabilidad de conflicto, mientras que una gobernabilidad débil o insuficiente aumenta las posibilidades de violencia. Del mismo modo, las evaluaciones de gobernabilidad están entrelazadas con las evaluaciones de conflicto. A este respecto, evaluar el estado de gobernabilidad posee un valor intrínseco para medir la temperatura de paz y conflicto.

En el caso de las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países en situaciones de post conflicto, hay que tener muy en cuenta que en el momento inmediatamente posterior a un conflicto, el nivel de destrucción es tal que apenas existe gobernabilidad democrática que pueda medirse. Generalmente, los escenarios de post-conflicto presentan una serie de rasgos comunes, empezando por un mayor o menor grado de colapso institucional y una prestación disfuncional de servicios; según la naturaleza y la virulencia del conflicto, las instituciones estatales se enfrentan a un déficit de legitimidad, división social y enemistad que puede politizar altamente el debate público sobre gobernabilidad democrática. Además, la destrucción y el trastorno social pueden haber limitado la disponibilidad de fuentes de datos, en especial las de naturaleza administrativa, y la recopilación de información puede verse obstaculizada debido a una ausencia de capacidades, polarización y desconfianza.

No obstante, las evaluaciones de gobernabilidad adaptadas a las condiciones particulares de un entorno específico de post-conflicto pueden ayudar a ofrecer información de base para preparar actuaciones en el ámbito de la gobernabilidad inmediatas y progresivas. Entre las intervenciones de gobernabilidad prioritarias en contextos de post-conflicto figuran con frecuencia la formulación y el diseño de una constitución, el establecimiento de instituciones de control (por ejemplo, organismos para supervisar el proceso de paz, los derechos humanos o la lucha contra la corrupción), la puesta en marcha de comisiones para la verdad y de procesos judiciales, la gobernabilidad local y la descentralización, reformas en el sector de la seguridad, así como formación de sistemas electorales y de partidos políticos, elecciones y organizaciones para la defensa de los derechos humanos. Las intervenciones en materia de gobernabilidad con gran impacto en distintas áreas como la generación de confianza y la reconciliación también deben ser prioritarias.

La mayoría de las consideraciones y de los desafíos relacionados con las evaluaciones en situaciones de post-conflicto son una parte integral de las herramientas y metodologías actuales para la evaluación de conflictos. Dichos conocimientos pueden destilarse e incorporarse al desarrollo de mecanismos para evaluar la gobernabilidad democrática en países que están recuperándose de un conflicto. Además, en sintonía con los análisis sobre la prestación de servicios en situaciones de fragilidad, realizadas por la Comisión para la Asistencia al Desarrollo de la OCDE, se ha estimado como beneficioso desarrollar evaluaciones de gobernabilidad post conflicto sectoriales. De esta manera, se pueden reflejar mejor las preocupaciones principales sobre la prestación de servicios públicos en sociedades emergentes de conflictos violentos y los vínculos relevantes a los desafíos de la gobernabilidad.

III. Nicho y Posibles Puntos de Entrada del PNUD

El Plan Estratégico del PNUD para el período 2008-2011 fija las prioridades para apoyar la gobernabilidad democrática en tres grandes áreas: (i) respaldo a la participación incluyente; (ii) refuerzo de las instituciones receptoras; (iii) fomento de políticas y principios basados en los valores de derechos humanos e igualdad de género de las Naciones Unidas (www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc). Un área importante de apoyo expresada en el Plan Estratégico, de gran presencia a la vez que impulsora de estas tres áreas principales de gobernabilidad, son las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países.

El interés principal del PNUD por las evaluaciones de gobernabilidad radica en el fomento y el apoyo de procesos de evaluación que desarrollen las capacidades de las partes interesadas locales para entender, participar y utilizar las evaluaciones de gobernabilidad, las cuales deben proporcionar información para las reformas del país y empoderar a los ciudadanos y a los grupos sociales para obligar a los gobiernos a rendir cuentas sobre su gestión.

El PNUD no ha desarrollado un índice que clasifique a los países según la gobernabilidad similar al Índice de Desarrollo Humano. En su lugar, se centra en ayudar a los responsables políticos de un país a identificar asuntos de gobernabilidad que se deben tratar y pone a disposición los medios para evaluar la efectividad de las reformas políticas para abordar tales asuntos. Para que las evaluaciones dirigidas por país traten con mayor profundidad un tema político determinado, especialmente si éste afecta a los pobres, el PNUD subraya que deben centrarse explícitamente en los grupos marginados y vulnerables. Los indicadores desagregados y específicos de país contribuyen a detectar prácticas e instituciones que perpetúan una prestación de servicios a estos grupos injusta e insuficiente.

Por lo tanto, el papel fundamental de las Oficinas de País del PNUD consiste en respaldar a los socios nacionales para que desarrollen e inicien evaluaciones contextualizadas que cumplan con los estándares internacionales, estén basadas en la apropiación nacional y permitan supervisar a todas las partes interesadas el desempeño de la gobernabilidad, en especial el impacto en los grupos vulnerables, dentro del país y a lo largo del tiempo.

Además del apoyo a iniciativas de evaluación a través de las principales áreas programáticas de gobernabilidad del PNUD (elecciones, desarrollo parlamentario, anticorrupción o gobernabilidad local), el **Programa Global sobre el Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática** es un proyecto plurianual (2008 – 2011) que abre una vía adicional a las Oficinas de País para apoyar a sus socios nacionales en la implementación de evaluaciones dirigidas por país. El Programa Global consta de un marco de 10 puntos presentados en el recuadro 3 a continuación.

El marco se basa en los cuatro principios de gobernabilidad democrática establecidos para las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países (rendición de cuentas, participación, transparencia y legitimidad), así como en las ventajas comparativas del PNUD para apoyar a sus socios en los países donde opera. Es un instrumento que sirve al PNUD para determinar las áreas claves de apoyo de la evaluación de gobernabilidad; asimismo, puede compartirse con otras entidades de desarrollo colaboradoras, de manera que éstas puedan mejorar sus marcos y enfoques de evaluación de gobernabilidad.

La ventaja comparativa del PNUD para fomentar y guiar evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países se debe a su posición como principal agencia de las Naciones Unidas dedicada a la gobernabilidad democrática, su

⁵ OECD/DAC, 2008, *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons*.

Recuadro 3. 10 Indicadores para las Evaluaciones Dirigidas por País

1. El sistema de evaluación de gobernabilidad debe ser parte integral del plan nacional de desarrollo o de un compromiso político nacional como los Documentos Estratégicos para la Lucha contra la Pobreza (DELP), el Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares o bien una estrategia nacional de gobernabilidad o anticorrupción.
2. La evaluación debe estar contextualizada según el país y centrarse en las prioridades de gobernabilidad nacionales.
3. La metodología utilizada deberá respetar el rigor técnico y científico de los estándares internacionales.
4. Los indicadores de la evaluación deben seleccionarse y generarse mediante un proceso transparente, participativo e incluyente; el proceso y los resultados de la evaluación deberán formar parte de un mayor diálogo social.
5. Debe existir un procedimiento institucionalizado para recabar datos de una variedad de fuentes (encuestas, datos administrativos, estadísticas nacionales, sociedad civil), así como una base de datos nacional para almacenar la información y hacerla accesible al público.
6. La evaluación debe ser sensible a la pobreza y al género, así como a otros grupos vulnerables del país.
7. Debe utilizarse un enfoque dirigido a desarrollar las capacidades de las partes interesadas nacionales, incluidos los responsables políticos, la sociedad civil, la comunidad académica, los medios de comunicación, el parlamento y los partidos políticos. En particular, debe tenerse en cuenta la oficina nacional de estadística o departamento encargado de recabar, almacenar y analizar los datos de gobernabilidad.
8. La evaluación debe ser rentable mediante la selección de una metodología apropiada y oportuna, de manera que aborde y responda a prioridades de gobernabilidad actuales.
9. Los resultados de la evaluación de gobernabilidad deberán ser ampliamente distribuidos y comunicados a las partes, incluyendo a los grupos vulnerables, y deberán ser utilizados por un gran número de partes para ofrecer información de cara a las reformas políticas sobre gobernabilidad.
10. Debe haber recursos disponibles que garanticen la repetición de la evaluación, de manera que se pueda supervisar la mejora o el deterioro en la calidad de la gobernabilidad democrática.

pericia y experiencia en este ámbito, su dedicación centrada en el desarrollo de capacidades a largo plazo, su experiencia con indicadores de desarrollo humano mediante los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, su compromiso en la supervisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, quizás lo más importante, la confianza que los estados miembros de las Naciones Unidas han depositado en el Programa.

En concreto, el PNUD ha demostrado tener ventajas en las siguientes áreas:

- Respaldo los esfuerzos de desarrollo de capacidades para actores estatales y no estatales en los procesos de evaluación de gobernabilidad
- Facilitar y convocar reuniones a nivel nacional entre actores estatales y no estatales para tratar el tema de las evaluaciones de gobernabilidad

- Contribuir a asegurar que las evaluaciones de gobernabilidad están vinculadas e integradas en los planes nacionales de desarrollo, fomentando y facilitando la armonización y la racionalización de las distintas evaluaciones de gobernabilidad en un país.

El PNUD ha ofrecido apoyo financiero y asesor para catalizar procesos de evaluación dirigidos por países en más de 20 estados de todo el mundo. Se incluyen Afganistán, China, Egipto, Filipinas, Malawi, Mongolia, Montenegro, Paraguay, Túnez y Zambia. El Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares (APRM), la Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas (CIDNR) y el proceso de adhesión de la UE dan prioridad a las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país y constituyen vías importantes para la asistencia del PNUD. Por ejemplo, el PNUD ha respaldado activamente el seguimiento de la CIDNR de Mongolia en 2003, asesorando en el desarrollo de un sistema nacional de indicadores de gobernabilidad democrática (ver recuadro 4 a continuación).

Recuadro 4. Evaluación de la Democracia en Mongolia

En 2003, Mongolia inició una evaluación de gobernabilidad dirigida por país utilizando el marco de evaluación de democracia de la organización IDEA como base metodológica (www.idea.int/democracy/da_mongolia.cfm) y adaptándolo al contexto nacional mediante orientación del PNUD. La evaluación dio lugar a un consenso nacional sobre indicadores de gobernabilidad democrática que han sentado las bases para analizar en Mongolia el Objetivo 9 de Desarrollo del Milenio (MDG-9 por sus siglas en inglés) sobre gobernabilidad democrática.

Se desarrolló un marco de Indicadores de Gobernabilidad Democrática (IGD) como parte del seguimiento de la Quinta Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas (CIDNR-5) celebrada en Ulan Bator en 2003. La CIDNR-5 adoptó la Declaración de Ulan Bator y el Plan de Acción, mediante los cuales los gobiernos se comprometen a promover planes de refuerzo democrático y a establecer mecanismos para supervisar el desarrollo democrático a lo largo del tiempo.

El proceso IGD de Mongolia estuvo dirigido por un equipo de investigadores nacionales designados por el gobierno. Algunas lecciones claves extraídas del proceso IGD fueron:

- El proceso debe ser de apropiación nacional y al mismo tiempo recurrir a la pericia internacional
- Debe adaptarse al contexto del país y preservar al mismo tiempo un elemento comparativo
- Debe adoptar una metodología mixta y multidisciplinar
- Debe institucionalizarse mediante el establecimiento de instituciones y mecanismos nacionales

Asimismo, el PNUD organiza seminarios internacionales y regionales, desarrolla conjuntos de herramientas y documentos de orientación, y proporciona capacitación y aprendizaje en temas de evaluación de gobernabilidad a diversos grupos, pero centrándose principalmente en sus socios nacionales.⁶

Las evaluaciones dirigidas por países poseen un potencial considerable para generar la información necesaria que permita diagnosticar asuntos, elaborar respuestas y sopesar la implementación de programas y políticas en los

⁶ www.undp.org/oslocentre/flagship/governance_assessments_paris_declaration.html

temas prioritarios sobre gobernabilidad democrática del PNUD. Entre éstos figuran áreas como leyes, instituciones y procesos electorales; instituciones no gubernamentales como los partidos políticos, las organizaciones de sociedad civil y los medios de comunicación; reformas de la administración pública; instituciones locales de gobernabilidad; desarrollo parlamentario, acceso a la justicia y estado de derecho; derechos humanos; igualdad de género y lucha contra la corrupción.

Las evaluaciones son una fuente de información útil para los programas de las Naciones Unidas, incluido el Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo (UNDAF). En lugar de proporcionar análisis y datos externos, ofrecen información de base, muy necesaria en las intervenciones del PNUD. Asimismo, las evaluaciones dirigidas por países brindan oportunidades y se centran en el desarrollo a nivel nacional de capacidades de supervisión y evaluación participativa de los programas de gobernabilidad del PNUD.

Finalmente, los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) son un catalizador importante para respaldar las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por países. El marco de los INDH posee potencial significativo para producir indicadores de gobernabilidad de apropiación y participación nacional, centrados en la pobreza y en el género, orientados a las acciones políticas y con una metodología sólida. Más de 30 países han realizado INDH que tratan principalmente sobre la gobernabilidad democrática y sus implicaciones en la formulación de políticas nacionales y en la creación de consenso entre las partes (ver recuadro 5 sobre la experiencia en Bulgaria). Los indicadores de gobernabilidad presentados en estos informes han permitido a los responsables políticos supervisar los progresos e identificar con mayor detalle áreas de atención prioritarias. Asimismo, la experiencia de los INDH en la presentación de análisis independientes y objetivos, estadísticas y otros datos relevantes son enormes activos para producir indicadores de gobernabilidad nacional.

Recuadro 5. INDH de Bulgaria, 2001: Participación Ciudadana en la Gobernabilidad

El INDH de Bulgaria realizado en 2001 pone de manifiesto la utilidad de los indicadores de gobernabilidad para abordar asuntos de políticas públicas a través de un marco de desarrollo humano y de gobernabilidad democrática. Se podría decir que este informe es el INDH que utiliza los indicadores de gobernabilidad de la manera más efectiva (al menos los indicadores de percepción). La desagregación y las preguntas innovadoras ofrecen hallazgos y análisis detallados. Además, el énfasis en la participación y el empoderamiento de la sociedad está respaldado por evidencias estadísticas que destacan hasta qué punto los ciudadanos consideran que pueden participar e influenciar sobre las políticas públicas. Las recomendaciones políticas están basadas en indicadores de gobernabilidad representativos de la opinión nacional (desagregados, por ejemplo, según etnicidad, situación socioeconómica o afiliación política) en lugar de reflejar la opinión de expertos nacionales o internacionales. El alto nivel de desagregación también permite a los responsables políticos y a otras partes interesadas determinar qué áreas temáticas y geográficas merecen una mayor atención. Sin embargo, la solidez de este informe dependerá del seguimiento de encuestas y otras compilaciones de datos, lo cual permitirá supervisar el progreso o regreso en las distintas áreas.

Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) y el Uso de Indicadores de Gobernabilidad Democrática (2004), PNUD. www.undp.org/oslocentre/docs05/cross/NHDR.pdf (documento disponible en inglés)

IV. Orientación para Respaldar los Programas del PNUD

Esta sección presenta orientación práctica para la realización de programas del PNUD. Las Oficinas de País deberán respaldar las evaluaciones de gobernabilidad atendiendo a los cuatro puntos siguientes:

1. Fomento de la participación de las múltiples partes interesadas
2. Alineamiento de las evaluaciones de gobernabilidad con los planes nacionales de desarrollo
3. Fomento de las evaluaciones de gobernabilidad pro pobres y sensibles al género
4. Refuerzo de la realización de políticas basadas en evidencias.

Estas áreas sitúan el desarrollo de capacidades a nivel nacional en el centro del apoyo del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país. Este enfoque concuerda con el Plan Estratégico para el período 2008 – 2011, que considera el desarrollo de capacidades como eje central de la contribución del PNUD al desarrollo, así como con la Nota sobre Política de marzo de 2008 *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach (Apoyo al desarrollo de capacidades: el enfoque del PNUD, www.capacity.undp.org/)*, que resume cinco pasos importantes: comprometer a las partes interesadas en el desarrollo de capacidades, elaborar los activos y las necesidades de capacidades, formular, implementar y evaluar la respuesta al desarrollo de capacidades.

IV.1 Desarrollo de capacidades como objetivo general

La realización de evaluaciones de gobernabilidad sólidas requiere considerables capacidades financieras, técnicas e institucionales. Por este motivo, es fundamental determinar al inicio de la evaluación cuáles son las capacidades disponibles. Ello es posible mediante una evaluación o análisis de las capacidades ideales frente a las existentes: De esta manera, se averiguan los activos y las necesidades de capacidades que, a su vez, permiten una formulación informada de la respuesta al desarrollo de capacidades.

La Metodología de Evaluación de Capacidades del PNUD consta de un proceso, un marco y herramientas de apoyo que se exponen detalladamente en la publicación *Capacity Assessment Methodology User's Guide (Guía del Usuario sobre la Metodología de Evaluación de Capacidades)*.⁷ El proceso de evaluación de capacidades es sistemático y riguroso, pero también flexible, por lo que puede adaptarse a diferentes contextos y necesidades, incluido el apoyo a las evaluaciones de gobernabilidad. La aplicación del proceso puede generar datos cuantitativos e información cualitativa para apoyar la elaboración de la respuesta al desarrollo de capacidades.

El Marco de Evaluación de Capacidades ofrece una visión global de los asuntos que pueden abordarse al evaluar las capacidades. Presenta tres dimensiones:

1. **Puntos de entrada:** El PNUD reconoce que las capacidades residen en tres niveles (el entorno favorable, institucional u organizativo e individual) y, por lo tanto, deben abordarse todos ellos. Los tres pueden ser el punto de entrada de la evaluación de capacidades. No obstante, el Marco de Evaluación de Capacidades está confeccionado para los niveles de entorno favorable e institucional. Una vez seleccionado el punto de entrada, la evaluación puede acercarse o alejarse de ese nivel, según se necesite. En los niveles institucional o individual, las capacidades también incluyen capacidades técnicas específicas.

⁷ www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6022

2. **Temas centrales:** Los temas más comunes en los sectores y niveles de capacidad son 1.) las disposiciones institucionales; 2.) el liderazgo; 3.) el conocimiento y 4.) la rendición de cuentas. Las evaluaciones no están obligadas a abarcar los cuatro aspectos, aunque el grupo de trabajo debe tenerlos en cuenta para definir el alcance de la evaluación.
3. **Capacidades funcionales y técnicas:** Las capacidades funcionales son necesarias para crear políticas, leyes, estrategias y programas generales. El PNUD ha identificado las siguientes capacidades funcionales como claves: 1.) comprometer a las partes interesadas; 2.) evaluar una situación y definir una visión y un mandato; 3.) formular políticas y estrategias; 4.) presupuestar, gestionar e implementar; y 5.) evaluar. En cuanto a las capacidades técnicas, su identificación depende de la situación, no se pueden determinar por adelantado.

El recuadro 6 incluye las capacidades principales para la evaluación de gobernabilidad presentes en las tres dimensiones:

Capacidades de los socios gubernamentales

Con frecuencia, la parte representante del gobierno lidera la evaluación de gobernabilidad dirigida por país. Esto requiere considerables capacidades de gestión para asegurar que los procesos consultivos son incluyentes y comprometen a la mayor parte de actores. Como se ha afirmado anteriormente, el liderazgo de gestión para llevar a cabo una evaluación de gobernabilidad global es fundamental, de manera que a veces es necesario que un grupo de trabajo elabore un proceso para incluir a todas partes interesadas. Las capacidades para organizar y coordinar reuniones a lo largo del proceso de evaluación también son importantes. Es necesario que el gobierno se comprometa a divulgar los datos de la evaluación en conferencias y reuniones para garantizar que las partes no gubernamentales tengan la oportunidad de participar en el proceso. Asimismo, las capacidades del gobierno para incluir a los medios de comunicación y despertar mayor conciencia sobre los procesos de evaluación también son relevantes para garantizar un proceso de evaluación incluyente.

Recuadro 6. Capacidades Clave necesarias en las Evaluaciones de Gobernabilidad dirigidas por País

- Compromiso y facilitación de debates sobre evaluación y supervisión entre varias partes interesadas
- Producción de estadísticas globales sobre gobernabilidad
- Coordinación de agencias y organizaciones productoras de datos
- Investigación y recopilación de datos: estudios preliminares, encuestas, grupos principales
- Desagregación de datos
- Análisis de datos
- Gestión de la base de datos con informaciones sobre gobernabilidad
- Análisis de los índices internacionales de gobernabilidad
- Divulgación de los resultados de la evaluación
- Presentación de los resultados de la evaluación
- Uso de las evidencias de gobernabilidad en la realización de políticas

Finalmente, dado que las evaluaciones de gobernabilidad dependen de múltiples fuentes de información y de datos provenientes de la administración, conviene establecer mecanismos que permitan supervisar y evaluar ministerios y departamentos para comunicar y colaborar de manera efectiva en la transmisión de información para realizar la evaluación de gobernabilidad.

Capacidades del sistema nacional de estadística

Las capacidades relevantes del sistema nacional de estadística, en particular las de la oficina nacional de estadística, son las de coordinación, recopilación, proceso y diseminación de datos de gobernabilidad. También hay que tener en cuenta la aptitud de proteger eficazmente los datos de gobernabilidad. El sistema nacional de estadística se compone de las instituciones que producen los datos estadísticos (incluidos los gabinetes ministeriales), así como la oficina nacional de estadística. Ésta última contribuye de manera vital en la producción y coordinación de datos estadísticos de gobernabilidad, así como en la cooperación con otras partes para estudiar la selección de indicadores más apropiados, su compilación y el establecimiento de metas de desempeño realistas, desafiantes y al mismo tiempo aptas para la actuación política.

Muchos funcionarios de estadística evitan crear y diseminar indicadores de gobernabilidad democrática por varias razones, en especial debido a la ausencia de datos, falta de experiencia (real o percibida) en este ámbito y, en algunos países, los posibles temas sensibles que se plantean al llevar a cabo tal proceso. Sin embargo, existen numerosas iniciativas que abordan actualmente la capacidad estadística nacional a través de estrategias nacionales para el desarrollo de estadística, por ejemplo, París 21, el Plan de Acción para la Estadística de Marrakech y el Marco Estratégico Regional para la Creación de Capacidad Estadística en África. El objetivo es mejorar los sistemas de datos de los países, el rigor metodológico estadístico y la capacidad analítica. En ese contexto, cabe considerar las oficinas nacionales de estadística como instituciones clave para las evaluaciones de gobernabilidad y tenerlas en cuenta en las iniciativas de desarrollo de capacidades.

Capacidades de las organizaciones de sociedad civil

La sociedad civil es evaluadora (cumple una función de control) y al mismo tiempo sujeto de la evaluación de gobernabilidad, ya que su diversidad y pluralidad es un indicador importante de la gobernabilidad en un país. El Índice de Sociedad Civil de CIVICUS (CSI por sus siglas en inglés) es un buen ejemplo (www.civicus.org, información disponible en inglés). El CSI se utiliza para evaluar el estado de la sociedad civil según cuatro dimensiones: la estructura de la sociedad civil; el entorno político, socioeconómico, cultural y jurídico; el nivel de fomento y prácticas de valores sociales positivos por parte de la sociedad civil; el impacto de la sociedad civil.

Las organizaciones de sociedad civil tienen un enorme papel en el diseño, la dirección y la utilización de evaluaciones de gobernabilidad. De hecho, la sociedad civil está con frecuencia en mejores condiciones que otras partes interesadas para dotar a las evaluaciones de gobernabilidad de fuentes de datos no oficiales, recopilando las opiniones de los pobres y de los grupos marginados, desempeñando un papel supervisor y generando demanda popular de rendición de cuentas y mejora del desempeño de las prestaciones de servicios. Las reformas inducidas dentro del propio país son más sostenibles que cualquier cambio ocasionado desde el exterior, lo cual representa un papel crucial para la sociedad civil y los medios de comunicación.

Sin embargo, persisten retos a las importantes contribuciones de la sociedad civil, incluido el nivel de libertad de expresión y el acceso a la información, así como la disponibilidad de mecanismos para realizar aportaciones a los procesos oficiales, debatir políticas públicas y supervisar los resultados de gobernabilidad y de desarrollo.

Los factores principales que pueden obstaculizar el compromiso efectivo de las OSC en las evaluaciones de gobernabilidad son los siguientes: el acceso al entorno de información, el grado de pericia real de las OSC (especialmente sus capacidades para llevar a cabo análisis basados en evidencias), déficits de credibilidad,

particularmente si se percibe que la OSC es falaz o está dirigida por donantes que no poseen la legitimidad proporcionada por un distrito electoral o representación, y déficits en su independencia política (por ejemplo, afiliación de las OSC a partidos políticos).

Respuesta al desarrollo de capacidades

La Nota Práctica del PNUD sobre el Desarrollo de Capacidades ofrece orientación para formular una respuesta al desarrollo de capacidades.⁸ Una vez que se han analizado las capacidades existentes y determinado las ideales, el enfoque del PNUD para el apoyo al desarrollo de capacidades destaca cuatro áreas en las que se debe invertir en capacidad:

1. **Arreglos institucionales:** por ejemplo, apoyo a evaluaciones de funcionamiento y al diseño de sistemas de gestión de recursos humanos, a mecanismos de incentivos monetarios y no monetarios y a la gestión basada en resultados.
2. **Liderazgo:** por ejemplo, apoyo al desarrollo de visión, ejercicios de pensamiento sistémico y de planificación estratégica, fomento del asesoramiento entre pares; desarrollo de la creación de coaliciones y habilidades de negociación; diseño de sistemas de planificación de carrera.
3. **Conocimientos:** por ejemplo, apoyo a estrategias para la reforma de la educación con el fin de incorporar las necesidades de desarrollo humano en los planes de estudio; facilitación de alianzas para invertir en reformas de la enseñanza; apoyo a las soluciones de aprendizaje Sur-Sur.
4. **Rendición de cuentas:** diseño y apoyo a los sistemas de supervisión y evaluación, así como a los mecanismos de supervisión por parte de socios independientes; fomento de las políticas y leyes para la revelación de información pública; apoyo a la educación cívica.

El análisis de las pruebas realizado por el PNUD muestra que las acciones sobre estas áreas pueden tener un impacto sostenible en el desarrollo y en la retención de capacidades en los distintos niveles (individual, organizativo y entorno abierto), sectores y temas. Además, las acciones en las cuatro áreas se realizan generalmente de manera combinada, ya que se refuerzan mutuamente.

Resumen de lo que el PNUD puede hacer:

- Fomentar el desarrollo de capacidades en las evaluaciones de gobernabilidad para convertirlo en interés prioritario de los gobiernos nacionales y de los donantes
- Apoyo a la realización de evaluaciones de capacidad como parte de la iniciativa de la evaluación de gobernabilidad
- Ofrecer oportunidades de capacitación, dado que la capacitación es un área prioritaria del Programa Global sobre Evaluaciones de Gobernabilidad Democrática del PNUD. Los asociados nacionales del PNUD tienen acceso a las oportunidades de capacitación a través de las Oficinas de País
- Respaldo al refuerzo de investigación nacional y capacidad de diagnóstico para mejorar el profesionalismo, la integridad y el rigor tecnológico de las evaluaciones de gobernabilidad
- Apoyo a las iniciativas de educación cívica que mejoren las capacidades de las organizaciones de sociedad civil para dedicarse y participar de manera efectiva en los diálogos de las evaluaciones de gobernabilidad
- Uso y fomento de la utilización de asesores locales e instituciones de investigación
- Generar productos de conocimiento y orientación en los enfoques de evaluación de gobernabilidad dirigida por país

⁸ www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5599

IV.2 Facilitar la participación de múltiples partes interesadas

El papel del PNUD en el fomento y la implementación de procesos que comprometan a una variedad de partes interesadas radica en su amplia experiencia como catalizador de procesos de desarrollo multi sectoriales, así como en su papel destacado de coordinador entre gobiernos, organizaciones de sociedad civil y el sector privado. El proceso para comprometer a las múltiples partes interesadas es un proceso estructurado que se utiliza para garantizar la participación en la evaluación de gobernabilidad. Está basado en principios definidos y tiene el objetivo de desarrollar alianzas y redes entre distintas partes interesadas. En este sentido, la participación no solo se refiere al número y al tipo de partes, sino también al propósito y al alcance de su función en el proceso.

Las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país dependen del compromiso efectivo de múltiples partes en todas las fases principales del proceso: determinar las necesidades y el propósito de evaluar la gobernabilidad, el marco de evaluación, su contenido, los métodos y herramientas de investigación relevantes, respuesta y utilización de la evaluación. El recuadro 7 incluye la experiencia de China al respecto.

Para que el enfoque de múltiples partes interesadas se aplique eficazmente, es necesario lo siguiente:⁹

- Aptitud y voluntad entre las partes para comprometerse unos con otros y comunicar y colaborar de forma efectiva;
- Red de instituciones formales e informales en las que se pueda confiar de cara a las actuaciones;
- Equilibrio de las relaciones de poder entre las partes;
- Cierta nivel de habilidades, capacidades y conocimientos de las principales partes;
- Proceso orientado a resultados, asegurando los recursos y el compromiso a realizar acciones de seguimiento.

Al organizar un proceso de evaluaciones de gobernabilidad con múltiples actores, es importante que todas las partes principales tengan conocimiento del proceso y entiendan el papel que pueden desempeñar, los asuntos en juego, así como las fechas y el lugar donde tendrán lugar los talleres y las reuniones. Con tal fin, algunos programas o iniciativas lanzan una extensa campaña de sensibilización al inicio del proceso y ofrecen capacitación a los medios de comunicación para facilitar la cobertura durante el proceso.

Los grupos de partes interesadas clave en las evaluaciones de gobernabilidad son, entre otros, los organismos gubernamentales, las instituciones estatales, los cargos electos, los partidos políticos, las organizaciones de sociedad civil, la comunidad académica, los medios de comunicación y el sector privado. También se incluye a los donantes y a las organizaciones regionales e internacionales. Las organizaciones paraguas e interconectadas, como las redes de OSC, las asociaciones empresariales y las asociaciones de gobiernos municipales, son especialmente importantes en los procesos de múltiples partes interesadas, ya que representan a muchas organizaciones y voces.

La relación de la gobernabilidad local con la gobernabilidad democrática dirigida por país es de vital importancia. Esta relación presenta dos dimensiones básicas:

1. ¿Cómo incorporan las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país las mediciones de gobernabilidad de ámbito local?
2. ¿Cómo participan los actores de ámbito local en las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país?

⁹ *Multi-Stakeholder Engagement Processes: A UNDP Capacity Development Resource* (Processus d'engagement multipartite : une ressource de renforcement de capacités du PNUD) (PNUD 2006) - www.capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1945

Recuadro 7. Creación de Consenso al Evaluar la Gobernabilidad en China

Recientemente, la política de desarrollo de China ha pasado de un modelo basado en el crecimiento a poner énfasis en el desarrollo equitativo, incluyente y equilibrado. Para respaldar este cambio de política, el PNUD está facilitando un debate nacional sobre los componentes clave del buen gobierno. El objetivo fundamental de la Oficina del PNUD en China es respaldar al gobierno en el desarrollo de indicadores de gobernabilidad (www.undp.org.cn). El primer paso ha sido apoyar el intercambio de conocimientos sobre las mejores prácticas y experiencias en evaluaciones de gobernabilidad provenientes de iniciativas respaldadas por el PNUD y otras agencias internacionales de cooperación. Asimismo, se ha facilitado un proceso consultivo y participativo para identificar temas clave para las evaluaciones de gobernabilidad adecuados a las prioridades de desarrollo en China, que conduzca a la elaboración de un proyecto marco de apropiación nacional para la evaluación de gobernabilidad. Y lo más importante: se ha apoyado la creación de consenso entre las partes nacionales en torno al proyecto marco para la evaluación de gobernabilidad en China. La asistencia del PNUD a China ha dado como resultado un proyecto marco para evaluaciones de gobernabilidad desarrollado y divulgado entre todas las partes interesadas: académicos, funcionarios de gobierno, OSC y agencias internacionales de cooperación al desarrollo.

Cabe destacar que las posiciones y los principios democráticos para apoyar las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país se aplican por igual a las evaluaciones de gobernabilidad local. Cada vez hay más iniciativas y herramientas para evaluar la gobernabilidad local, la democracia local y la descentralización, por ejemplo, la Metodología de Evaluación de la Democracia Local de International IDEA o el Índice de Gobernabilidad Urbana de UN-Habitat. El PNUD debe asegurar que el apoyo a tales iniciativas se centra en la apropiación local y en el desarrollo de capacidades.

Asimismo, es importante que las evaluaciones que pretenden examinar de manera completa la calidad de la gobernabilidad en un país incorporen y reflejen además asuntos específicos y al mismo tiempo universales de la gobernabilidad a nivel local (por ejemplo, la prestación de servicios públicos y la calidad de las elecciones locales). Si las evaluaciones nacionales excluyen la gobernabilidad en el ámbito local, serán menos relevantes y su uso por parte de los gobiernos locales y otros actores subnacionales será limitado.

Una evaluación de gobernabilidad llevada a cabo por un país debe incluir mecanismos que posibiliten la participación de las partes interesadas de ámbito local. Esto significa, como mínimo, garantizar que los actores locales tanto del gobierno como de la sociedad civil estén representados en las reuniones relevantes. También implica elaborar una estrategia con el objetivo de compartir información y crear conciencia sobre la importancia de la evaluación.

Resumen de lo que el PNUD puede hacer:

- Asesorar a la parte gubernamental en el diseño de un marco para un proceso que comprometa a las múltiples partes
- Asistir en el establecimiento de un “equipo de investigación” de la evaluación de gobernabilidad, compuesto por expertos en medición de la comunidad académica y del sistema nacional de estadística. El equipo de investigación será el asesor principal para las cuestiones técnicas y realizará las tareas de compilación y análisis de datos

- ☑ Facilitar la participación de una amplia gama de grupos de ciudadanos, incluidos los grupos vulnerables, mediante la participación en las encuestas y los debates de grupos focales. Las encuestas y los grupos focales representan oportunidades importantes para captar distintas opiniones en torno a la calidad de la gobernabilidad
- ☑ Asistir mediante el establecimiento de un grupo director compuesto por representantes del gobierno, cargos electos, OSC, la comunidad académica y el sistema nacional de estadística, que será responsable de esbozar y presentar el marco de evaluación de gobernabilidad a un amplio grupo de partes interesadas, así como también de la presentación y divulgación de los resultados de la evaluación
- ☑ Apoyo a la organización de conferencias nacionales sobre evaluación, incluida una conferencia para despertar mayor conciencia antes de iniciar la evaluación, una conferencia de revisión y validación del marco de evaluación y una conferencia para debatir los resultados
- ☑ Conectar y crear alianzas entre expertos internacionales y nacionales o locales sobre evaluaciones de gobernabilidad
- ☑ Garantizar un compromiso equilibrado de partes interesadas, incluidos socios externos de la cooperación al desarrollo, donantes particulares, organizaciones de sociedad civil (en especial, las que representan a los grupos marginados) y representantes del sector privado
- ☑ Facilitar el intercambio de experiencias entre países que ya han realizado una evaluación o están en proceso de llevarla a cabo

IV.3 Alineación de las evaluaciones de gobernabilidad con los planes nacionales de desarrollo

Muchas organizaciones multilaterales y donantes poseen algún tipo de evaluación nacional de gobernabilidad que utilizan para recabar información de los países de cara a sus prioridades y programas de desarrollo.

Por ejemplo, el Banco Mundial utiliza una serie de herramientas, entre las que destacan las siguientes: la Evaluación Política e Institucional de País (CPIA por sus siglas en inglés) y la Encuesta de Diagnóstico de Gobernabilidad y Anticorrupción de País (GAC por sus siglas en inglés). La Comisión Europa utiliza el Perfil de Gobernabilidad. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) emplea el Análisis de Gobernabilidad de País.

El PNUD no dispone de una herramienta propia para evaluar el sistema de gobernabilidad de los países asociados al Programa. Sin embargo, está sin duda interesado en considerar el contexto de gobernabilidad nacional cuando toma decisiones sobre programas con las partes interesadas nacionales. Varios documentos de las Naciones Unidas y del PNUD requieren un componente que analice la situación u ofrezca una instantánea sobre la gobernabilidad, por ejemplo, la Evaluación Común para el País (CCA por sus siglas en inglés), UNDAF, el Plan de Acción de Programa de País (CPAP por sus siglas en inglés) y los documentos programáticos de gobernabilidad. Con frecuencia, éstos incluyen indicadores específicos de gobernabilidad, que, sin embargo, rara vez están creados a nivel nacional. Idealmente, los programas de gobernabilidad de Naciones Unidas y del PNUD deben estar alineados con la evaluación de gobernabilidad dirigida por país, sobre la cual el PNUD puede basar sus prioridades programáticas y desarrollar una base acordada y referencias comunes de supervisión con los socios gubernamentales.

¹⁰ UNDP. *Users' Guide on Measuring Decentralized Governance* (Draft 2008).

**Recuadro 8. Índice sobre la Democracia en Indonesia:
Asistencia al Gobierno de Indonesia en la Planificación Basada
en Evidencias**

El Índice sobre la Democracia en Indonesia está basado en la apropiación nacional. Después de la transición a la democracia en 1998, el Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo (RPJP) desarrollado por la Oficina Nacional de Planificación de Desarrollo (Bappenas), incorporó el objetivo de “Lograr una Indonesia democrática basada en el estado de derecho”. Bappenas fue la encargada de planificar los programas de gobernabilidad para fomentar esfuerzos con el objetivo de consolidar la democracia y profundizar en las raíces de la cultura democrática en la sociedad. Sin embargo, Bappenas no disponía de herramientas para medir la situación de las prácticas democráticas, así como su avance o retroceso a lo largo del tiempo en las distintas provincias, por lo que solicitó a la oficina del PNUD en Indonesia una herramienta de este tipo.

En consecuencia, el Índice sobre la Democracia en Indonesia refleja tres aspectos: libertad civil, derechos políticos e instituciones democráticas, los cuales indican la vida democrática en varias regiones del país. A su vez, estos aspectos se dividen en 13 variables que incluyen libertad de culto, no discriminación, porcentaje de participación pública, elecciones libres y justas, parlamentos efectivos, independencia del poder judicial y el papel de los medios de comunicación. Los datos son recopilados mediante una serie de actividades como el análisis de los medios y documentos relevantes, debates de grupos focales y entrevistas detalladas con partes interesadas del ámbito local como la burocracia local, el parlamento, la policía, la sociedad civil, académicos, medios de comunicación y grupos minoritarios. Actualmente, los datos son recabados por un contratista externo. Sin embargo, esta tarea será realizada en el futuro por la Oficina Central de Estadística de la República de Indonesia.

El índice será utilizado por Bappenas y las oficinas provinciales de planificación en las 33 provincias del país como herramienta de medición para definir el planeamiento de programas políticos de desarrollo del gobierno. El índice debe ser capaz de informar a los planificadores de desarrollo sobre el desempeño de cada una de las regiones en todos los aspectos y variables.

La alineación de evaluaciones de gobernabilidad con los planes nacionales de desarrollo es una de las maneras más efectivas de garantizar que los resultados de las evaluaciones tendrán un impacto sobre las reformas políticas y que la reforma de gobernabilidad en concreto se integrará en los objetivos generales de desarrollo de un país. Un punto de entrada clave de la alineación es la utilización del componente de gobernabilidad del plan nacional de desarrollo, así como la formulación y selección de indicadores para el componente de gobernabilidad, como base de la evaluación de gobernabilidad dirigida por país. De esta manera, se armonizan varias iniciativas de evaluación de gobernabilidad en torno a *prioridades de gobernabilidad acordadas a nivel nacional*. Asimismo, es posible aprovechar el proceso existente de compromiso de las múltiples partes interesadas. Los recuadros 8 y 9 presentan las experiencias de Indonesia y Malawi respectivamente.

Las Oficinas de País del PNUD deberían abogar para que el plan nacional de desarrollo sea la base de la evaluación de gobernabilidad dirigida por país. Asimismo, deberían trabajar con los asociados gubernamentales para ayudar a los donantes a examinar oportunidades para alinear sus evaluaciones con el plan nacional de desarrollo. Sin embargo, este enfoque puede presentar los siguientes desafíos:

Recuadro 9. Indicadores de Gobernabilidad en la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Malawi (MGDS por su siglas en inglés)

El período 2002-2003 marcó el inicio de numerosos ejercicios de evaluación de gobernabilidad, ya que Malawi cumplía una década de experimentación con la gobernabilidad democrática. Un número de socios bilaterales y multilaterales de la cooperación al desarrollo, así como algunas instituciones de investigación, realizaron ejercicios de evaluación con diferentes denominaciones como “auditoría”, “medición”, “evaluación” o “tarjeta de puntuación”. Un paso fundamental para la armonización de los procesos de los donantes fue la adopción del Enfoque Común para el Apoyo al Presupuesto (CABS por sus siglas en inglés), basado en los principios fundamentales de disminución de la pobreza, gestión macroeconómica sólida y buen gobierno, incluidos la gestión financiera sólida, rendición de cuentas y programas anticorrupción efectivos. El grupo de donantes del CABS estableció una Comisión de Gobernabilidad para coordinar las actividades de los donantes en el área de la gobernabilidad que se reúne cada mes para medir los avances en estos compromisos.

Existe un Marco de Evaluación de Desempeño (PAF por sus siglas en inglés) con un set de indicadores acordado. Se ha expresado el compromiso político de alinear el PAF con el plan nacional de desarrollo de Malawi (Estrategia de Crecimiento y de Desarrollo de Malawi, MGDS por sus siglas en inglés). La MGDS, dada a conocer por el Presidente el 25 de julio de 2007, reconoce que la gobernabilidad es la vía para posibilitar el desarrollo económico y el crecimiento del país. Asimismo, la MGDS establece indicadores clave y específicos y presenta un marco institucional para la supervisión y evaluación, con el objetivo de integrar la gestión de supervisión de gobernabilidad en el sistema nacional de supervisión. Dentro de la gobernabilidad aparecen siete subtemas, a saber: estabilidad macroeconómica, gestión del sector público, descentralización, justicia y estado de derecho, seguridad, gobernabilidad corporativa y derechos humanos. Cada tema posee componentes subtemáticos y cada subtema presenta objetivos de largo alcance, resultados a medio plazo y sets de actividades.

Mediante el apoyo de la Oficina del PNUD en Malawi y el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD, el Ministerio de Planificación Económica y de Desarrollo reunió a las múltiples partes interesadas durante unas jornadas para acordar indicadores de gobernabilidad en la MGDS. Entre los participantes figuraron representantes de los ministerios, instituciones estatales como la Comisión de Derechos Humanos de Malawi, la Oficina Anticorrupción y la Oficina Nacional de Estadística, la sociedad civil y la comunidad académica.

La MGDS propone actualmente una recopilación de indicadores de gobernabilidad basada en dos tipos: indicadores de primera generación y de segunda generación, según se trate de indicadores a corto y a medio plazo respectivamente. Es decir, indicadores que se recaban actualmente y de manera regular frente a los que se recabarán durante un periodo de dos a tres años.

- Muchos países en vías de desarrollo se enfrentan a enormes limitaciones de recursos humanos, materiales y tecnológicos como para llevar a cabo ejercicios de esta naturaleza. Por ejemplo, la estandarización de la recopilación de datos es una labor necesaria que implica una dedicación intensiva de recursos.
- La ausencia de coordinación entre ministerios responsables de la implementación del plan nacional de desarrollo (y entre éstos y otros gabinetes ministeriales), así como la ausencia de coordinación de los sistemas de supervisión y evaluación en varios niveles pueden ser un enorme problema.
- En algunos países en vías de desarrollo, existen demasiados actores externos con distintos focos, propósitos y enfoques temáticos de evaluación. Por ejemplo, los países que han accedido al Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares, así como a la Corporación Desafío del Milenio, necesitan unas capacidades significativas para sintetizar y coordinar estas evaluaciones tan distintas.

Los socios de la cooperación al desarrollo están encontrando cada vez más contextos de países en los que es posible armonizar programas de desarrollo y alinearlos con las prioridades de los países, coincidiendo con los compromisos alcanzados en la Declaración de París. Sin embargo, puede que una completa armonización de las evaluaciones de gobernabilidad no sea ni deseable ni posible debido a la gran variedad de propósitos de evaluación y de diferencias en cuanto al foco temático.

El caso de Zambia (ver recuadro 10) ejemplifica los pasos dirigidos a la armonización de evaluaciones de gobernabilidad. Varios países donantes han firmado una estrategia de asistencia conjunta para compartir una evaluación de gobernabilidad global.

Existen tres grandes oportunidades para la armonización:

1. **Contenido de la evaluación:** Los donantes, los gobiernos y la sociedad civil pueden intentar armonizar las evaluaciones si se centran en los mismos temas. Por ejemplo, si tres marcos de evaluación se centran en la corrupción, existe potencial de armonización en los indicadores seleccionados para medir la corrupción. El potencial de armonización se encuentra en los marcos de rendición de cuentas que tienen por objetivo evaluar los indicadores de gobernabilidad en entornos de apoyos directos al presupuesto.
2. **Actividades de compilación de datos:** Si varias evaluaciones de gobernabilidad de un país tienen lugar durante un periodo de tiempo similar, puede presentarse la oportunidad de armonizar la compilación de datos. Por ejemplo, la información requerida para dos proyectos de evaluación puede recabarse mediante el mismo instrumento.
3. **Diseminación de resultados:** El momento oportuno de diseminación de varias iniciativas de evaluación de gobernabilidad puede armonizarse de manera que los informes se publiquen el mismo día, medida que permite compartir resultados y garantizar una mayor base de audiencia.

Resumen de lo que el PNUD puede hacer:

- Apoyar a los asociados gubernamentales para organizar talleres sobre indicadores de gobernabilidad en el plan nacional de desarrollo en los que participen las múltiples partes interesadas
- Apoyar a los asociados nacionales para que animen a los donantes a racionalizar evaluaciones mediante el desarrollo de enfoques de evaluación conjuntos
- Organizar y facilitar encuentros entre asociados gubernamentales y donantes para explorar estrategias y opciones cuyo objetivo sea la alineación de evaluaciones con el plan nacional de desarrollo
- Apoyo de ejercicios para investigar qué actividades de evaluación de gobernabilidad se están llevando a cabo y dar a conocer los resultados de esta investigación para despertar mayor conciencia y aumentar la transparencia
- Apoyo a las evaluaciones de gobernabilidad en los enfoques sectoriales ampliados (ESA o SWApS en inglés) fomentados por donantes.

Recuadro 10. Hacia Evaluaciones de Gobernabilidad Conjuntas en Zambia

A principios de enero de 2007, Zambia lanzó su Quinto Plan Nacional de Desarrollo (FNDP por sus siglas en inglés). Como respuesta al FNDP, las agencias de donantes redactaron y firmaron la Estrategia de Asistencia Conjunta para Zambia (JAS por sus siglas en inglés) con el objetivo de racionalizar y armonizar las actuaciones de los donantes en el país, en cumplimiento con la Declaración de París. A su vez, el gobierno se ha comprometido a publicar un informe anual “sobre la situación de la gobernabilidad en Zambia”. Se requieren datos de base para analizar el progreso del FNDP hacia los compromisos expuestos en el apartado de gobernabilidad. Recientemente se creó la Secretaría para la Gobernabilidad dependiente del Ministerio de Justicia. Ésta debe desarrollar un Marco de Supervisión y de Evaluación de gobernabilidad según el FNDP. La medición de la gobernabilidad de manera sistemática es un insumo de gran valor del amplio marco de supervisión y evaluación de la Secretaría para la Gobernabilidad.

Al mismo tiempo, los siguientes donantes han realizado planes para llevar a cabo evaluaciones de gobernabilidad de varias formas:

- Perfil de Gobernabilidad, Unión Europea
- Análisis de Gobernabilidad de País, DFID
- Revisión del programa de gobernabilidad, Dinamarca
- Estudio comparativo sobre política anticorrupción, Iniciativa U4 (Bergen, Noruega)
- CPIA, Banco Mundial
- Evaluación de País, asistencia al desarrollo de Noruega
- Análisis de Gobernabilidad, junto con el Análisis de Corrupción y de Gobernabilidad Estratégica, más extenso, Países Bajos

La gran variedad de focos de estos estudios no propicia necesariamente la completa armonización. No obstante, algunas evaluaciones, si no todas, se solapan hasta cierto punto y analizan en parte dimensiones de gobernabilidad similares o idénticas. Por esta razón, la Oficina del PNUD para Zambia e International IDEA están respaldando la capacidad de las partes interesadas nacionales, entre las que se encuentran la sociedad civil y la comunidad académica, para que se dediquen en mayor medida a las evaluaciones de gobernabilidad. Esto incluye el diseño de un proceso de múltiples partes interesadas e incluyente para desarrollar indicadores.

IV.4 Fomento de las evaluaciones pro pobres y sensibles al género

Las evaluaciones de gobernabilidad pro pobres y sensibles al género son asunto prioritario del PNUD y un área de considerable interés para los asociados nacionales dedicados al desarrollo. Las evaluaciones de gobernabilidad deben centrarse explícitamente en los grupos vulnerables de la sociedad, así como en los impactos distintos que las instituciones gubernamentales y los procesos de gobernabilidad tienen sobre hombres y mujeres. Este interés se basa en los principios de igualdad, no discriminación, participación e inclusión, y refuerza el compromiso del PNUD de llevar a cabo un **enfoque al desarrollo basado en los derechos humanos**.

Un enfoque de derechos humanos se basa esencialmente en valores, estándares y principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las subsiguientes convenciones y tratados vinculantes de derechos humanos. Transforma las necesidades de las personas en derechos y las reconoce como sujetos activos y reivindicadores. Además, identifica los deberes y las obligaciones de aquéllos a los que reclamar (el estado), para cerciorarse de que los derechos son respetados y protegidos. Se fundamenta en el reconocimiento de que el desarrollo humano, la disminución de la pobreza y la lucha contra la vulnerabilidad requieren que las personas pobres y las vulnerables posean voz e interés en la sociedad.¹¹

La aptitud de los países para desarrollar evidencias pro pobres y sensibles al género es fundamental. En toda evaluación de gobernabilidad cabe formularse cómo desarrollarlas de la mejor manera y mediante qué enfoques y procesos. La publicación del PNUD *Medición de la gobernabilidad democrática: Marco de selección de indicadores pro pobres y sensibles al género* (PNUD, 2006) proporciona orientación útil sobre estas cuestiones (www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf, disponible en inglés).

Los datos agregados ocultan tanta información como revelan: las desigualdades entre grupos dentro de un país no saldrán a la luz si los datos únicamente se presentan agregados. Los temas deben identificarse de forma precisa si se quiere proporcionar información a las políticas. Para que los indicadores proporcionen más detalles sobre un asunto político concreto deben estar desagregados, de manera que los “grupos invisibles” reciban atención especial en los procesos políticos. La mayoría de los datos utilizados para los indicadores reflejan las experiencias de la población general; por lo tanto, es importante desagregar los datos según la renta, el género, la ubicación de las personas según vivan en zonas rurales o urbanas, en la capital del país u otras ciudades, y según los grupos marginados relevantes.

La desagregación de datos es uno de los medios que pone de manifiesto la situación de grupos particulares en las evaluaciones de gobernabilidad. La propia evaluación puede ser pro pobre y sensible al género mediante la integración de técnicas participativas como encuestas o grupos focales, que brindan la oportunidad a los pobres y a las mujeres de expresar su opinión en asuntos de interés. Las evaluaciones de gobernabilidad también deberían incluir indicadores específicos con relevancia especial para los grupos marginados. Por ejemplo, la evaluación puede incluir un indicador sobre el número de horas que los colegios electorales permanecen abiertos durante los periodos electorales: cuantas más horas, más oportunidades para los trabajadores ocasionales o trabajadores por turnos de acudir a votar sin que ello les suponga una merma en sus ingresos. La evaluación de gobernabilidad deberá prestar más atención a los grupos marginados, asegurándose de que dichos grupos están representados en el proceso de evaluación como partes interesadas principales y tienen la oportunidad de participar activamente en la selección de indicadores (ver página 35 sobre las alianzas con las OSC).

¹¹ Voir les publications suivantes du PNUD : *A Human Rights-Based Approach to Development Programming in UNDP – Adding the Missing Link and Indicators for Human Rights-Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide* (2006)

Resumen de lo que el PNUD puede hacer:

- ☑ Fomentar la integración de enfoques sensibles al género y a la pobreza en las evaluaciones de gobernabilidad
- ☑ Ofrecer capacitación a sus asociados nacionales sobre la realización de evaluaciones sensibles al género y a la pobreza a través del Programa Global del PNUD sobre el Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática
- ☑ Apoyar encuestas y estudios dirigidos a la creación adicional de datos desagregados
- ☑ Prestar asistencia a grupos marginados para que sus opiniones se vean reflejadas en los encuentros de las múltiples partes interesadas para tratar las evaluaciones de gobernabilidad de país
- ☑ Ampliar la orientación y las herramientas en los Enfoques Basados en Derechos (www.undp.org/governance/programmes/hurist.htm), organizar y facilitar consultas nacionales con una amplia gama de partes interesadas para analizar tendencias e identificar discrepancias y grupos vulnerables ignorados o excluidos.

IV.5 Fortalecimiento del diseño de políticas basado en evidencias

La evidencia empírica permite formular y ejecutar mejores políticas y con objetivos más definidos, incluido el área de la gobernabilidad democrática, sobre todo para asegurar que las reformas de gobernabilidad democrática contribuyan a mejorar las vidas de los más vulnerables y marginados. En los países donde existe una cultura de diseño de políticas basado en evidencias, las evaluaciones de gobernabilidad globales, rigurosas, desagregadas, relevantes y oportunas pueden ayudar a configurar decisiones más informadas y despertar mayor conciencia sobre la calidad de la gobernabilidad en un país.

Entre los factores que influyen la utilización de evaluaciones de gobernabilidad en el diseño de políticas destacan los siguientes:

- **Incluir y comprometer a los responsables políticos en las evaluaciones de gobernabilidad:** Para que las evaluaciones proporcionen información y ayuden a elaborar políticas es esencial que se acepten como válidas, fidedignas y útiles por todos aquellos que vayan a utilizarlas, es decir, por los responsables políticos y otras partes interesadas (ver recuadro 11). Si los responsables políticos están involucrados en una fase temprana y si se alcanza un entendimiento común al principio sobre los contenidos de la evaluación de gobernabilidad, es más probable que este grupo acepte los resultados y se comprometa de manera constructiva. Por esta razón, debería desarrollarse una estrategia para comprometer a los responsables políticos desde el inicio de la evaluación.
- **Presentación de la evaluación:** Para los responsables políticos y los profesionales de la comunicación es importante poder entender y utilizar las evaluaciones de gobernabilidad. Tener acceso y poder realizar una valoración crítica son capacidades necesarias para ambos grupos. De ahí que la presentación de la evaluación de la gobernabilidad en un formato fácil de utilizar sea una condición fundamental para su utilización efectiva. Con mayor frecuencia, se utilizan herramientas innovadoras que presentan los datos de gobernabilidad de forma visual.
- **Mensaje claro:** Los investigadores deberían trabajar junto con los políticos para obtener una mayor comprensión de las preguntas que necesitan responder y para acordar las evidencias más apropiadas que ayudarán a solventar problemas políticos. Esto significa disponer de un enfoque estratégico al desarrollo de políticas y, si fuera posible, formar equipos integrados por representantes políticos e investigadores.

Recuadro 11. Entender el Uso de las Evaluaciones de Gobernabilidad por parte de los Responsables Políticos en Filipinas

La Universidad de Filipinas (Facultad Nacional de Administraciones Públicas y de Gobernabilidad) y la Junta de Coordinación de Estadística de Filipinas, con el apoyo del PNUD, identificaron de manera exhaustiva las fuentes de indicadores de gobernabilidad en el país e investigaron hasta qué punto los responsables de la formulación y de las decisiones políticas utilizan estos indicadores.

El informe resultó útil para igualar la oferta de indicadores con la demanda política, presentando información básica sobre instituciones dedicadas al establecimiento e identificación de indicadores de gobernabilidad utilizados generalmente en Filipinas: (www.undp.org/oslocentre/docs07/gip_philippines_users_guide.pdf, documento disponible en inglés).

La encuesta sobre política incluyó a 150 responsables de la formulación y de las decisiones políticas, quienes evaluaron hasta qué punto se utilizan los indicadores de gobernabilidad y si existen diferencias en la aplicación de las fuentes en los distintos niveles de gobierno: (www.undp.org/oslocentre/docs07/gip_philippines_rapid_assessment_report.pdf, documento disponible en inglés)

En concreto, el documento examina:

- Si los responsables de la formulación y de las decisiones políticas utilizan fuentes de indicadores de gobernabilidad en su trabajo y cuáles
- El conocimiento y la comprensión de los responsables de la formulación y de las decisiones políticas de las fuentes de indicadores nacionales e internacionales
- Las necesidades y actitudes de los que toman las decisiones con respecto a las fuentes nacionales y la posibilidad de elaborar nuevas fuentes
- Ventajas e inconvenientes (o limitaciones) de las fuentes actuales para contribuir a informar a las partes interesadas sobre qué áreas requieren la creación de nuevos datos

- **Conceptos compartidos sobre evidencias:** La evaluación será utilizada con mayor probabilidad en el proceso de diseño de políticas si existe un acuerdo entre políticos e investigadores y entre la comunidad investigadora sobre la validez de los indicadores y los datos subyacentes. Las posibles discusiones entre los investigadores sobre la superioridad o inferioridad de los datos cuantitativos frente a los datos cualitativos o métodos experimentales pueden ser técnicamente beneficiosas pero poco prácticas para los responsables políticos.
- **Obtener la aceptación apropiada:** Conseguir que los responsables políticos formen parte y utilicen las evaluaciones de gobernabilidad implica también lograr el compromiso y la aceptación en los niveles más apropiados. En el caso del gobierno central, implica el compromiso de ministros y altos cargos de aceptar la realización de la evaluación *así como* las evidencias que la sustentan. Esto también requiere el compromiso por parte de los políticos de aceptar los hallazgos contrarios a las expectativas.

Resumen sobre lo que el PNUD puede hacer:

- Apoyar el desarrollo de una estrategia que aborde el compromiso de los responsables políticos en los procesos de evaluación de gobernabilidad
- Incluir a los responsables políticos y a los medios de comunicación en talleres y seminarios de capacitación sobre evaluaciones de gobernabilidad
- Apoyar la creación de equipos integrados por funcionarios políticos e investigadores
- Apoyar actuaciones para llamar la atención sobre la existencia de las evaluaciones y los indicadores de gobernabilidad, por ejemplo, la identificación de los indicadores de gobernabilidad utilizados en el país
- Apoyar la realización de encuestas a los responsables políticos para entender el uso de los datos de gobernabilidad en los procesos de diseño de políticas y las fuentes de información más consultadas

IV.6 Programación

La implementación apropiada y efectiva y los arreglos de gestión son fundamentales para el correcto apoyo del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país. Las evaluaciones dirigidas por país requieren un sólido compromiso por parte de la dirección de las Oficinas de País.

El diseño y la implementación correcta de las evaluaciones de gobernabilidad necesitan además una amplia base de apoyo político. Es posible que la dirección de las principales instituciones asociadas cambie durante la implementación de la evaluación. Estos cambios pueden originar una modificación de los objetivos y prioridades o afectar el grado de compromiso con el programa. Una manera de garantizar la continuidad y la estabilidad del liderazgo es la creación de un **grupo de trabajo o comisión que dirija o gestione el programa** (o bien trabajando con una existente). Esta comisión fomentará mayor apropiación del programa e institucionalizará los resultados del proyecto, ya que servirá de foro para que los representantes de las múltiples partes interesadas participen en los debates sobre la evaluación de gobernabilidad.

Se insta a las Oficinas de País a conseguir apoyos en la propia red de asesores de política del Grupo para la Gobernabilidad Democrática, incluidos los Centros Regionales y el **Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD**.

Alianzas

En el ámbito internacional, el Programa Global sobre Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática sirve de base para desarrollar nuevas alianzas. Este Programa se centra particularmente en la identificación y en el apoyo de posibles socios en los países en vías de desarrollo y da prioridad a las alianzas con las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales regionales, organismos y redes técnicas regionales (por ejemplo, redes de oficinas de estadística) y los Centros Regionales del PNUD. El PNUD da prioridad a las alianzas Sur-Sur, en las que las partes interesadas y los actores nacionales pueden compartir conocimientos y experiencias sobre las evaluaciones de gobernabilidad. Las alianzas regionales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y su Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares (APRM) son importantes a nivel de país.

En el ámbito nacional, las alianzas primordiales del PNUD sobre evaluaciones de gobernabilidad deben forjarse con el gobierno, las organizaciones de sociedad civil, la oficina nacional de estadística y los donantes. Sin embargo, el PNUD se encuentra en una posición que le permite además utilizar su presencia global para conectar la pericia internacional con los asociados nacionales. Esto es especialmente importante para el desarrollo nacional de capacidades y para validar la solidez técnica de una evaluación.

Las alianzas de las Oficinas de País con las OSC son especialmente importantes para asegurar que las evaluaciones de gobernabilidad reflejan las necesidades y las aspiraciones de los grupos vulnerables: la justificación máxima de la existencia del PNUD como agencia de desarrollo reside en mejorar las condiciones de los pobres y de los marginados. La colaboración con OSC que articulan las necesidades y las aspiraciones de los pobres es condición indispensable de las buenas prácticas. Al mismo tiempo, es inevitable que el PNUD examine cuidadosamente con quién se compromete y en qué términos, debido a la gran variedad de OSC nacionales y sus diversos antecedentes y configuraciones. También hay que tener en cuenta la relaciones entre las propias OSC y la actitud del estado ante éstas. Como parte del amplio apoyo del PNUD al fortalecimiento de la sociedad civil, se recomienda que las Oficinas de País realicen un análisis de las OSC de manera periódica que sirva para reconsiderar y enfocar los objetivos en su estrategia de alianza. Cabe evaluar, desarrollar y publicar criterios circunstanciales relevantes que determinen con qué actores de la sociedad civil se va a colaborar y con qué meta de desarrollo. Entre los criterios significativos figuran el arraigo de la OSC en el país, un mandato demostrado, su legitimidad, su competencia, su pericia y su compromiso con la rendición de cuentas.¹²

Seleccionar el socio implementador

La selección del socio implementador de la evaluación depende en gran medida de las capacidades del posible socio, así como de la envergadura y el punto de entrada del programa. En los proyectos del PNUD, el socio implementador puede ser:

1. Una entidad gubernamental; se trata entonces de una Implementación Nacional (en la terminología no armonizada se denomina Ejecución Nacional o NEX por sus siglas en inglés)
2. Una agencia de las Naciones Unidas u organización multilateral
3. Una ong con estatus legal para operar en la ubicación o ubicaciones del proyecto
4. El PNUD directamente

El recuadro 12 a continuación presenta algunos de los temas que se deben tener en cuenta en cada una de las posibles implementaciones.

Recursos

Las opciones de financiación y de recursos para las evaluaciones de gobernabilidad son: (i) instrumentos de cofinanciación del país; (ii) el Programa Global del PNUD sobre el Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática; (iii) el Fondo Fiduciario Temático del PNUD para la Gobernabilidad Democrática (FFTGD); (iv) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF por sus siglas en inglés).

■ **Instrumentos de cofinanciación:** Las disposiciones de financiación compartida suponen mecanismos importantes para el apoyo del PNUD a la implementación de evaluaciones de gobernabilidad dirigidas por país. El PNUD gestiona dos instrumentos principales con tal fin: instrumentos para compartir gastos y fondos fiduciarios (ver FFTGD a continuación). La participación en los gastos tiene lugar cuando el gobierno de un país del programa u otro socio, por ejemplo, un donante del gobierno, prestan recursos para programas y proyectos del PNUD. La participación del gobierno y de las ong en los gastos puede ser una opción de financiación importante para fortalecer la apropiación de múltiples partes interesadas en los procesos de evaluación de gobernabilidad. El PNUD puede desempeñar un papel importante en la combinación de fuentes de financiamiento nacionales con los recursos disponibles de las Naciones Unidas u otras organizaciones.

■ **Programa Global del PNUD sobre el Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática:** Reconociendo la necesidad de herramientas más significativas y operativas para evaluar la gobernabilidad, el Programa Global (2008-2011) proporciona financiación a países que

¹² UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement. www.undp.org/partners/cso/publications/UNDP%20CSO%20Policy.doc

Recuadro 12. Socios de Implementación

Implementación Nacional:

La Implementación Nacional se lleva a cabo si las autoridades nacionales poseen las capacidades suficientes para desempeñar las funciones y actividades del programa o proyecto. La implementación de los proyectos requiere que la institución nacional que actúa como Socio Implementador disponga de las capacidades técnicas y administrativas para asumir la responsabilidad de movilizar y aplicar de manera efectiva los insumos necesarios para lograr los resultados esperados. La autoridad nacional más apropiada diferirá según la situación del país, pero se recomienda que sea la autoridad responsable del plan nacional de desarrollo: de esta manera, se pueden maximizar las oportunidades para integrar la evaluación de gobernabilidad en los procesos consultivos del plan nacional de desarrollo, además de supervisar y evaluar los objetivos y metas del plan. Según la experiencia del PNUD en la Implementación Nacional de programas de evaluación de gobernabilidad, la adopción de decisiones estratégicas y la supervisión deben llevarse a cabo a través de comisiones de dirección formadas por las múltiples partes interesadas. Una manera de superar las limitaciones a las capacidades que surjan durante la Implementación Nacional se consigue incorporando un organismo de implementación externo, como la Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS por sus siglas en inglés), para desempeñar algunas de las actividades más complejas del marco del proyecto ejecutado a nivel nacional.

Implementación directa del PNUD:

La implementación directa debe tenerse en cuenta si: (a) la situación requiere acelerar la entrega y la adopción de decisiones, en la que la gestión del PNUD es necesaria para la movilización de recursos; (b) las autoridades nacionales no poseen las capacidades para llevar a cabo el proyecto; (c) el proyecto no puede ser llevado a cabo por otra agencia de las Naciones Unidas; (d) La Oficina de País del PNUD dispone de la capacidad adecuada para gestionar, examinar y alcanzar los resultados esperados del proyecto. Antes de optar por la implementación directa, conviene analizar cuidadosamente la naturaleza política de una evaluación de gobernabilidad realizada por múltiples partes interesadas. Las Oficinas de País deben considerar cómo afectará la implementación directa a las relaciones del PNUD con el Ejecutivo, y cómo otros actores y donantes de la ayuda al desarrollo percibirán la neutralidad de las Naciones Unidas.

Implementación a través de una ong:

La implementación a través de una ong debería considerarse en los proyectos de evaluación dirigidos por país, especialmente en aquellos que implican una interacción estrecha con los grupos objetivo como los pobres o los vulnerables, así como los proyectos que requieren de expertos en el uso de métodos participativos. Asimismo, la implementación mediante ong también puede ser una opción útil para realizar actividades de la evaluación de gobernabilidad enfocadas a la investigación o a la capacitación.

Implementación a través de una agencia de las Naciones Unidas o una organización multilateral:

La implementación de una evaluación de gobernabilidad a través de una agencia de la ONU presenta las mismas ventajas e inconvenientes que la realización de otros programas. Una ventaja es la incorporación de un actor neutral y externo a la mesa de adopción de decisiones. Sin embargo, no existe ninguna agencia especializada técnicamente en este campo. El Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Externos (UNDPA por sus siglas en inglés) ha desarrollado capacidades propias para llevar a cabo análisis políticos de países pero su experiencia en el apoyo y la facilitación de evaluaciones dirigidas por país es limitada.

reúnen los requisitos necesarios para desarrollar y aplicar métodos y enfoques de medición y de supervisión de la gobernabilidad. El programa presenta tres ventanas de financiación: (1) ventana de país, que incluye financiación de cuatro actividades en los países beneficiarios (i) búsqueda de indicadores de gobernabilidad existentes, (ii) desarrollo de marcos de evaluación de gobernabilidad, (iii) recopilación de datos y (iv) desarrollo de bases de datos de gobernabilidad y utilización de indicadores de gobernabilidad; (2) ventana regional, que financia (i) capacitación regional, (ii) desarrollo de productos de conocimiento específicos para la región y (iii) conferencias regionales; (3) ventana internacional, que cubre (i) servicios de conocimiento, (ii) desarrollo de capacidades y (iii) desarrollo de políticas y defensa de la sociedad civil. Las Oficinas de País pueden ponerse en contacto con el Especialista sobre Gobernabilidad del Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD para obtener información sobre el acceso a los fondos del Programa Global.

- **Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (DGTTF):** el Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática (www.undp.org/governance/ttf.htm) está gestionado por el Grupo para la Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD. Su principal función es la de proporcionar fondos discrecionales a las Oficinas de País para explorar enfoques innovadores y abordar asuntos en áreas políticas sensibles donde el uso de los fondos principales pueda ser más problemático y lento. Se anima a la Oficinas de País a solicitar fondos del DGTTF para realizar evaluaciones de gobernabilidad.

- **Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF):** El objetivo principal del UNDEF es promover la democratización en el mundo. UNDEF financia proyectos que crean y fortalecen instituciones democráticas, fomentan los derechos humanos y garantizan la participación de todos los grupos en los procesos democráticos. El Fondo presta asistencia a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales. UNDEF ha respaldado actividades de evaluación democrática dirigidas por los países en, por ejemplo, Mongolia. Para más información, consulte www.un.org/democracyfund/

V. Bibliografía y Recursos de Conocimiento

5.1 Publicaciones del PNUD

- ◆ UNDP Strategic Plan (2008-2011): *Accelerating Global Progress on Human Development* www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc
- ◆ UNDP. *Indicadores de Gobernabilidad: Guía del Usuario* (2007, 2ª edición) www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf
- ◆ UNDP. *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender-Sensitive Indicators* (2006). www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf
- ◆ PNUD. Series de guías de usuario. Guías temáticas sobre medición de gobernabilidad. Destaca: *Guía del Usuario para Medir la Corrupción* www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html; *Measuring Decentralised Governance* (próxima publicación); *Measuring Public Administration Reform* (próxima publicación); *A Users Guide on Indicator Sources Measuring Conflict and Fragility* (próxima publicación); *Planning A Governance Assessment: A Guide to Approaches, Costs and Benefits* (próxima publicación). Las próximas publicaciones estarán disponibles en: www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html
- ◆ *UNDP Practice Note on Capacity Assessment* capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6004
- ◆ UNDP. *Capacity Assessment Methodology User's Guide* (2007) www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6022
- ◆ UNDP. *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach* (2007). capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=2141
- ◆ *UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement* www.undp.org/partners/cso/publications/UNDP%20CSO%20Policy.doc
- ◆ PNUD, *Notas Prácticas sobre gobernabilidad democrática* www.undp.org/governance/practice-notes.htm
- ◆ PNUD, *Measuring Human Development: A Primer* (2007) hdr.undp.org/en/nhdr/support/primer/
- ◆ PNUD, Christian Michelson Institute (CMI). *Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership*, Informe sobre el Seminario, septiembre de 2007. www.undp.org/oslocentre/docs07/BergenSeminar.pdf
- ◆ Hasbat Hulan. *Assessing Democratic Governance in Mongolia*, documento preparado para el Seminario sobre Evaluaciones de Gobernabilidad celebrado en Bergen y organizado por el Instituto CMI y el PNUD, septiembre de 2007. www.undp.org/oslocentre/docs07/bergen_2007/Governance%20Assessments%20Mongolia%20Case%20Study.pdf
- ◆ Goran Hyden. *The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned*, documento presentado en el Seminario sobre Evaluaciones de Gobernabilidad celebrado en Bergen y organizado por el Instituto CMI y el PNUD, septiembre de 2007. www.undp.org/oslocentre/docs07/bergen_2007/Key%20Note%20speech%20Goran%20Hyden.pdf
- ◆ Lise Rakner, Vibeke Wang. *Governance Assessments and the Paris Declaration. A CMI Issues Paper*, documento preparado para el Seminario sobre Evaluaciones de Gobernabilidad celebrado en Bergen y organizado por el Instituto CMI y el PNUD, septiembre de 2007. www.undp.org/oslocentre/docs07/CMI%20paper.pdf

- ♦ Universidad de Sussex, PNUD. *Preliminary Survey on Donor Use of Governance Assessments*, documento presentado en el Seminario sobre Evaluaciones de Gobernabilidad celebrado en Bergen y organizado por el Instituto CMI y el PNUD, septiembre de 2007. www.undp.org/oslocentre/docs07/bergen_2007/Survey%20of%20Donor%20Use%20of%20Governance%20Assessments.pdf

5.2 Recursos del PNUD

- ♦ El Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD forma parte del Grupo para la Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo. Es responsable de la gestión del Programa Global sobre Desarrollo de Capacidades para las Evaluaciones y Mediciones de Gobernabilidad Democrática, así como del desarrollo del apoyo político y programático del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad. Parte de esta tarea consiste en gestionar un portal de conocimiento sobre evaluaciones de gobernabilidad, facilitar la capacitación y otras actividades de desarrollo de capacidades sobre el tema, y mantener una base de datos sobre expertos en medición y evaluación de gobernabilidad: www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

5.3 Otras publicaciones

- ♦ Christiane Arndt, Charles Oman. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. OCDE, Development Centre Studies (2006) (www.oecd.org/dev/publications/governanceindicators)
- ♦ El Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD dispone de una bibliografía de más de 200 publicaciones sobre evaluaciones y mediciones de gobernabilidad: www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

5.4 Otros recursos

- ♦ El proyecto Metagora (www.metagora.org), llevado a cabo por Paris21 en París, es una iniciativa piloto sobre estadística general internacional respaldada por el Banco Mundial, la OCDE, las Naciones Unidas y la UE. Se centra en métodos, herramientas y marcos para medir la democracia, los derechos humanos y la gobernabilidad. Su programa de trabajo incluye la implementación de encuestas piloto sobre temas seleccionados en torno a los derechos humanos, el desarrollo de bases de datos, el test de indicadores y los análisis orientados a las políticas. Metagora ha desarrollado materiales para capacitación y orientación para medir la gobernabilidad y utilizar los datos resultantes (www.metagora.org/training/).
- ♦ El Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares (APRM) es la pieza fundamental de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), proceso para fomentar el desarrollo socioeconómico en el continente africano (www.nepad.org/aprm/).
- ♦ El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés) es una organización intergubernamental con sede en Estocolmo, Suecia, que ha elaborado un marco democrático y apoya la implementación de evaluaciones de ciudadanos sobre la democracia (www.idea.int/democracy/index.cfm).
- ♦ El Comité de Asistencia para Desarrollo de la OCDE (CAD, www.oecd.org/dac), órgano principal mediante el cual la OCDE trata asuntos sobre cooperación con países en vías de desarrollo, incluye temas relativos a la armonización y coordinación de evaluaciones de gobernabilidad en su propio programa. Esta labor se dirige a través de la red de gobernabilidad del CAD (GOVNET), un foro internacional que reúne a profesionales de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación al desarrollo, así como a expertos de los países asociados. Inició su andadura con una conferencia de donantes sobre evaluaciones de gobernabilidad en febrero de 2008. (www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34565_39869902_1_1_1_1,00.html).

- ♦ El Instituto del Banco Mundial gestiona el proyecto Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial (WGI), que durante el período de 1996 a 2006 produjo indicadores de gobernabilidad agregados e individuales en 212 países en torno a seis dimensiones de gobernabilidad. Los indicadores agregados combinan las opiniones reflejadas en encuestas a empresarios, ciudadanos y expertos de países desarrollados y países en vías de desarrollo. Las fuentes de datos individuales subyacentes a los indicadores agregados se crearon a partir de una serie de institutos de demoscopia, think tanks, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales (info.worldbank.org/governance/wgi2007/).
- ♦ La agencia alemana Capacitación y Desarrollo Internacional (InWEnt por su acrónimo en alemán) ofrece capacitación en medición de gobernabilidad mediante sus programas de desarrollo centrados en la estadística. Los programas van dirigidos a los representantes de organizaciones locales de países en vías de desarrollo que trabajan con estadísticas de gobernabilidad (www.inwent.org).
- ♦ WorldPublicOpinion.Org proporciona un sitio de Internet con distintas encuestas de opinión pública realizadas en todo el mundo, cuyos temas son principalmente la gobernabilidad y los derechos humanos (www.worldpublicopinion.org/?nid=&id=&lb=hmpg)
- ♦ El Afrobarómetro (www.afrobarometer.org) es un proyecto de investigación que mide la actitud pública sobre asuntos económicos, políticos y sociales en África subsahariana. Se lleva a cabo mediante la asociación del Instituto para la Democracia de Sudáfrica (www.idasa.org) y el Centro de Ghana para el Desarrollo Democrático (www.cddghana.org). Los resultados del Afrobarómetro se basan en encuestas de hogares en las que se entrevista a las personas cara a cara.