



PNUD

GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Política del PNUD

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Enero 1997



El concepto de gobernabilidad incluye el Estado, pero lo trasciende pues incluye también las entidades del sector privado y de la sociedad civil. Esas tres instancias son de importancia crítica para sostener el desarrollo humano. El estado crea un ámbito político y jurídico propicio. El sector privado genera empleos e ingresos; y la sociedad civil facilita la interacción política y social, movilizando grupos para su participación en actividades económicas, sociales y políticas. Debido a que cada uno de esos ámbitos posee aspectos débiles y fuertes, un objetivo importante de nuestro apoyo al buen gobierno es promover la interacción constructiva entre esas tres instancias.

Se reconoce en general que la gobernabilidad es la clave del desarrollo humano. No obstante, hay pocas cuestiones más delicadas -o que entrañen un reto mayor- que la de mejorar la gobernabilidad y ayudar a los países en la gestión del desarrollo en un mundo en proceso de cambio.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) piensa que el presente documento de política puede orientar a las oficinas del PNUD en los países y a los principales copartícipes en tareas del PNUD en la concertación de alianzas a fin de promover un buen gobierno para el desarrollo humano sostenible, al ayudar a las tres instancias que son agentes del buen gobierno: el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

El PNUD, a solicitud de los gobiernos y en apoyo de sus esferas de concentración, ayuda en el fomento de la capacidad para el buen gobierno, la participación y el crecimiento económico con equidad. El PNUD destaca que los planes y prioridades de los países constituyen el único marco de referencia viable para la programación nacional de las actividades operacionales del sistemas de las Naciones Unidad para el desarrollo.

El PNUD también desempeña un papel prominente en la coordinación de las acciones del sistema de las Naciones Unidad para el desarrollo humano. El PNUD establece alianzas con los pueblos y los gobiernos de los países en desarrollo, con los países donantes, con otros organismos de las Naciones Unidad y con Instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales.

PNUD

División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad
Dirección de Política y de Apoyo a Programas
Programas de las Naciones Unidad para el Desarrollo
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
Estados Unidos de América
www.undp.org

fax (212) 906-6471

Prólogo

Un cambio arrollador está plasmándose en los países en desarrollo. Se están abriendo oportunidades de mercado. Los gobiernos tienen cada vez mayor obligación de rendir cuentas a sus pueblos. Y los hombres y mujeres están disfrutando de mayor cantidad de opciones para alcanzar plenamente su potencial. ¿Cuál es el resultado? Las economías están prosperando. Las sociedades están ganando en cohesión y se están suscitando esperanzas y oportunidades para las generaciones actuales y futuras.

Lamentablemente, en momentos en que este siglo llega a su fin, también aumentan las inseguridades que afectan a otro grupo de países: los que enfrentan situaciones de inequidad histórica, creciente endeudamiento, recesión económica, declinación del intercambio comercial, agotamiento de los recursos naturales, desintegración social y emergencias naturales. En el actual mundo interdependiente, el éxito de esos países -o su fracaso- nos afecta a todos.

Dondequiera que el cambio sea para avanzar, dondequiera que la condición humana esté mejorando, la gente afirma que la clave es el buen gobierno, el cual tiene escala no sólo nacional, sino también local, regional y mundial.

Hay pocas cuestiones que sean más delicadas -y que entrañen mayores retos- que la de mejorar la gobernabilidad y ayudar a los países en la gestión del desarrollo, en un mundo que no reconoce fronteras. Porque es solamente mediante el buen gobierno que podemos encontrar soluciones a la pobreza, la inequidad y la inseguridad.

El PNUD opina que el fomento de la capacidad para un buen gobierno fundamental para el desarrollo humano sostenible. Nos proponemos ser aliados imparciales de los gobiernos, de las entidades de la sociedad civil y del sector privado, creando oportunidades de interacción a fin de encontrar soluciones a largo plazo, centradas en el ser humano.

En este documento de política se ofrece un marco para la participación del PNUD en la gobernabilidad con fines de desarrollo humano sostenible. Desearía agradecer a nuestra División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad, al Grupo de Tareas entre Direcciones sobre Gobernabilidad y a las oficinas del PNUD en numerosos países, que han colaborado en la preparación de este documento.

Prefacio

El PNUD, a petición de los gobiernos y dentro de sus propias esferas de actuación, presta asistencia en el fomento de la capacidad necesaria para el buen gobierno, la participación popular; el desarrollo de los sectores privado y público y el crecimiento en condiciones de equidad, subrayando que los planes y prioridades nacionales constituyen el único marco de referencia viable para la programación nacional de las actividades operacionales para el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Declaración sobre la Misión del PNUD

Este documento de política, *Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Sostenible*, ha sido preparado para orientar a nuestras oficinas en los países e informar a nuestros principales aliados en los países donde se realizan programas. Es resultado de prolongadas consultas y una amplia colaboración, conducidas por la División de Desarrollo de la Gestión y Gobernabilidad, de la Dirección de Políticas y de Apoyo a Programas, en estrecha cooperación con las Direcciones Regionales del PNUD. Comenzó con la evaluación de los programas de desarrollo de la gestión financiados en ciclos anteriores y en el ciclo actual, a raíz de la cual se preparó un memorando donde se reseñaron las principales cuestiones relativas al buen gobierno. Ese memorando constituyó la base para un seminario práctico mundial de prominentes expertos en gobernabilidad y funcionarios del PNUD procedentes de las oficinas en los países y de la sede, y contribuyó a plasmar la estructura de este documento. Tras un análisis a fondo de la bibliografía sobre la gobernabilidad, se preparó un documento de debate titulado "Reconceptualising Governance" (Nueva conceptualización de la gobernabilidad), que está disponible por separado. Finalmente, se preparó el borrador del documento de política sobre buen gobierno, que fue enviado a las oficinas del PNUD en 40 países y a diez notables expertos en gobernabilidad, para obtener sus comentarios. El documento fue debatido ampliamente por funcionarios en la sede del PNUD, particularmente por el grupo de tareas entre Direcciones sobre Gobernabilidad, y fue aprobado por el Comité Ejecutivo del PNUD. Dado que este documento de política será revisado y actualizado periódicamente, acogeríamos con agrado las reacciones y observaciones de los lectores, particularmente en lo tocante a las experiencias recogidas en los países donde se realizan programas.

G. Shabbit Cheema
Director
División de Desarrollo de la Gestión
Y de Gobernabilidad
Dirección de Política y de Apoyo a Programas
Nueva York, enero de 1997

Índice

Prólogo

Prefacio

Sinopsis

1. Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible

¿Qué es el desarrollo humano sostenible?

¿Qué es, entonces, la gobernabilidad? ¿Y qué es el buen gobierno?

Relación entre gobernabilidad y desarrollo humano. El contexto mundial.

¿Qué papel puede desempeñar el PNUD?

2. Prioridades del PNUD en el apoyo a la gobernabilidad

Instituciones de gobierno: legislatura y órganos judiciales y electorales.

Gestión de los sectores público y privado.

Descentralización y apoyo a la gobernabilidad local.

Organizaciones de la sociedad civil.

Gobernabilidad en circunstancias especiales.

3. Ejecución de programas de gobernabilidad

Factores contextuales pertinentes a los programas de gobernabilidad.

Distribución de la responsabilidad en el PNUD.

Alianzas.

Glosario de términos básicos.

Documentos del PNUD relativos a la gobernabilidad.

Bibliografía recomendada.

Sinopsis

La gobernabilidad y el desarrollo humano son dos conceptos indivisibles. El desarrollo humano no puede sostenerse si no hay buen gobierno; y el gobierno no puede calificarse de bueno si no sostiene el desarrollo humano. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha estado a la vanguardia de este creciente consenso, destacando que el desarrollo de la capacidad para el buen gobierno debería ser uno de los principales medios de erradicar la pobreza.

El PNUD define la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas. El buen gobierno tiene muchos atributos. Se realiza con participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas. Es eficaz en cuanto al mejor aprovechamiento de los recursos; es equitativo; y promueve el imperio de la ley.

El concepto de gobernabilidad abarca el Estado, pero lo trasciende pues incluye también las entidades del sector privado y de la sociedad civil. Esas tres instancias son de importancia crítica para sostener el desarrollo humano. El Estado crea un ámbito político y jurídico propicio. El sector privado genera empleos e ingresos; y la sociedad civil facilita la interacción política y social, movilizando grupos para su participación en las actividades económicas, sociales y políticas. Debido a que cada uno de esos ámbitos posee aspectos débiles y fuertes, un objetivo importante de nuestro apoyo al buen gobierno es promover una constructiva interacción entre esas tres instancias.

La gobernabilidad ya no puede ser considerada como un sistema cerrado. Los cambios en los sistemas económicos, políticos y sociales en todo el mundo han redundado en adelantos sin precedentes en las condiciones de vida de los seres humanos; pero esos cambios también acarrearán nuevas incertidumbres y nuevos desafíos. La tarea del Estado es encontrar un equilibrio entre aprovechar las ventajas de la mundialización y proporcionar un ámbito social y económico seguro y estable a escala nacional.

Nuestras políticas en materia de programación para el buen gobierno son impulsadas por tres fuerzas: nuestro mandato, nuestra misión en lo concerniente al desarrollo humano sostenible y nuestra ventaja comparativa. Poseemos muchos aspectos institucionales fuertes que facilitan nuestra tarea en cuestiones de gobernabilidad, entre ellos, nuestra imparcialidad, nuestra orientación hacia los clientes y nuestra perspectiva a largo plazo, así como nuestra experiencia y la confianza que los países depositan en nosotros.

El PNUD agrega valor a los programas nacionales de lucha contra la pobreza al ayudar a los países en el desarrollo de su capacidad para el buen gobierno. Tenemos la intención de orientar nuestra asistencia y fomentar la competencia básica en las siguientes esferas:

- Instituciones gubernamentales - órganos legislativos, judiciales y electorales. Las legislaturas median entre intereses diferentes y establecen políticas, leyes y prioridades para el uso de recursos, que afectan directamente al desarrollo centrado en el ser humano. Los órganos electorales velan por que las elecciones sean independientes y transparentes. Los órganos judiciales velan por el cumplimiento de la ley y aportan seguridad y carácter previsible a las relaciones sociales, políticas y económicas.
- Gestión de los sectores público y privado - incluido el liderazgo y la gestión de los cambios, la reforma de la administración del Estado, la gestión económica y financiera y la gestión urbana. El

apoyo al desarrollo del liderazgo y la gestión del cambio abarca distintas acciones de promoción del buen gobierno. La reforma de las instituciones estatales a fin de que sean más eficientes y transparentes y tengan mayor obligación de rendir cuentas, es la base fundamental del buen gobierno. To dos los países aspiran a preparar marcos que proporcionen incentivos para un crecimiento sostenible de amplia base. Finalmente, el funcionamiento eficaz de ciudades y poblados es imprescindible para el crecimiento sostenible.

- Descentralización y apoyo al buen gobierno local - al descentralizar la administración se posibilita que la gente participe más directamente en los procesos de buen gobierno y se puede potenciar a personas anteriormente excluidas de la adopción de decisiones.
- Las organizaciones de la sociedad civil son la fuente del capital social - personas que colaboran con un propósito común, que es imprescindible para el buen gobierno. Esas organizaciones pueden propiciar y vigilar reformas que fomenten el desarrollo humano sostenible.
- Los países en circunstancias especiales -si bien los programas de gobernabilidad pueden reducir en general los riesgos de crisis, el PNUD puede apoyar acciones concretas antes y después de las crisis y durante éstas. Otra categoría de países -las llamadas economías en transición- tienen, en la mayoría de los casos, problemas peculiares en cuanto a la gobernabilidad.

Los diferentes ámbitos requerirán, naturalmente, diferentes programas y diferentes combinaciones de elementos programáticos. El reto para el PNUD será adoptar un enfoque estratégico de la gobernabilidad que abarque todo el sistema y satisfaga las prioridades nacionales.

En el diseño y la ejecución de programas y proyectos de gobernabilidad, destacaremos la participación y el establecimiento de consenso. También haremos hincapié en la flexibilidad, con un concepto de desarrollo a largo plazo; y al fomentar la capacidad estratégica nacional, haremos hincapié en programas que sean sostenibles y estén concentrados en el ser humano, en particular en las personas en situación desventajosa. El PNUD reconoce que la responsabilidad de formular y ejecutar programas de buen gobierno incumbe a los países y desempeñará un papel en lo tocante a facilitar la coordinación de la asistencia para la gobernabilidad y el desarrollo humana sostenible.

GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

<None>La meta de las iniciativas de buen gobierno debería ser desarrollar la capacidad necesaria para llevar a cabo un desarrollo que asigne prioridad a los pobres, mejore la situación de la mujer, mantenga el medio ambiente y cree las necesarias oportunidades de empleo y otros medios de vida.

Iniciativas para el Cambio, PNUD, 1994

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha estado a la vanguardia del creciente consenso internacional acerca de que el buen gobierno y el desarrollo humano sostenible son conceptos indivisibles. Y pensamos que el desarrollo de la capacidad para el buen gobierno puede -y debe- ser el medio primordial para eliminar la pobreza. Por otra parte, tanto en la bibliografía académica como entre los profesionales del desarrollo, hay grandes variaciones en los conceptos de buen gobierno y del vínculo entre gobernabilidad y desarrollo humano sostenible.

¿Qué es el desarrollo humano sostenible?

Definirnos el desarrollo humano como la ampliación de las opciones para todas las personas de una sociedad. Esto significa que hombres y mujeres -particularmente, los pobres y vulnerables- están en el centro del proceso de desarrollo. También significa "protección de las oportunidades en la vida de las futuras generaciones... y... los sistemas naturales de los que depende la vida en su totalidad" (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996). Por consiguiente, el propósito fundamental del desarrollo es la creación de un ámbito posibilitante en que todos puedan disfrutar de vidas largas, saludables y creativas.

El crecimiento económico es un medio para el desarrollo humano sostenible, y no un fin en sí mismo. En el Informe sobre Desarrollo Humano 1996, se demostró que el crecimiento económico no conduce automáticamente al desarrollo humano sostenible y la eliminación de la pobreza. Por ejemplo, países que ocupan categorías altas cuando se les clasifica en función del ingreso per cápita, a menudo pasan a ocupar posiciones más bajas cuando se les clasifica en función del índice de desarrollo humano. Asimismo, hay pronunciadas disparidades dentro de un mismo país -sea éste rico o pobre- y tales disparidades pasan a ser ostensibles cuando se evalúa por separado el desarrollo humano de las poblaciones indígenas y las minorías étnicas.

Hay cinco aspectos del desarrollo humano sostenible que afectan las vidas de los pobres y vulnerables:

Potenciación - La ampliación de las facultades y las opciones de hombres y mujeres aumenta su posibilidad de ejercer sus opciones en forma libre de la presión del hambre, la carencia y la privación. También aumenta su oportunidad de participar en la adopción de decisiones que afectan sus vidas, o de aprobarlas.

Cooperación - Dado que el concepto de pertenencia es importante para la realización personal de cada persona, su bienestar y el propósito y significado de su vida, en el desarrollo humano sostenible se presta atención a las maneras en que las personas colaboran en el trabajo e interactúan.

Equidad - La ampliación de las facultades y las oportunidades de la gente abarca más que el ingreso; también significa condiciones de equidad, como disponer de un sistema educacional al que todos tengan acceso.

Sustentabilidad - Las necesidades de esta generación deben satisfacerse sin comprometer el derecho de

futuras generaciones a estar libres de pobreza y privación y poder aprovechar sus facultades básicas.

Seguridad - en particular, la seguridad en los medios de vida. La gente necesita verse libre de amenazas, como las de enfermedades o represión, y tener protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en sus vidas.

El PNUD se centra en cuatro elementos críticos del desarrollo humano sostenible: eliminar la pobreza, crear empleos y medios de vida sostenibles, proteger y regenerar el medio ambiente, y promover el adelanto de la mujer. El desarrollo de la capacidad para el buen gobierno es subyacente a todos esos objetivos.

¿Qué es, entonces, la gobernabilidad? ¿Y qué es el buen gobierno?

El reto para todas las sociedades es crear un sistema que promueva, apoye y sostenga el desarrollo humano, especialmente para los más pobres y los más marginados. Pero la búsqueda de una clara expresión del concepto de buen gobierno recién ha comenzado.

Puede considerarse que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias.

El buen gobierno se caracteriza por, entre otras cosas, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Además, es eficaz y equitativo, y promueve el imperio de la ley. El buen gobierno vela por que las prioridades políticas, sociales y económicas se basen en amplios consensos en la sociedad y por que se escuchen las voces de los más pobres y los más vulnerables al adoptar decisiones con respecto a la asignación de recursos para el desarrollo.

El crecimiento económico no conduce automáticamente al desarrollo humano sostenible y la eliminación de la pobreza

La gobernabilidad abarca tres ámbitos: económico, político y administrativo. La gobernabilidad económica abarca procesos de adopción de decisiones que afectan las actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías. Tiene, evidentemente, repercusiones de gran magnitud en cuanto a la equidad, la pobreza y la calidad de la vida. La gobernabilidad política entraña el proceso de adopción de decisiones en la formulación de políticas. La gobernabilidad en los aspectos de administración abarca el sistema de aplicación de las políticas. El buen gobierno abarca esos tres aspectos y define los procesos y estructuras que orientan las relaciones políticas y socioeconómicas.

El concepto de gobernabilidad incluye el Estado, pero lo trasciende pues abarca también las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Qué constituye el Estado es una cuestión ampliamente debatida. La definición de Estado adoptada en este trabajo incluye las instituciones políticas y del sector público. El interés primordial del PNUD reside en el grado de eficacia con que el Estado está al servicio de las necesidades de su pueblo.

El sector privado abarca las empresas privadas (manufactureras, comerciales, bancarias, cooperativas, etc.) y el sector paralelo o no estructurado (informal) en el mercado. Algunos afirman que el sector privado es parte de la sociedad civil; pero está separado de ésta en la medida en que los protagonistas en el sector privado influyen sobre las políticas sociales, económicas y políticas de manera de crear un

ámbito más propicio al mercado y las empresas.

La sociedad civil, instancia intermedia entre el individuo y el Estado, abarca individuos y grupos (organizados o no organizados) que interactúan en los planos social, político y económico, en forma reglamentada por normas y leyes oficiales y oficiosas.

Las organizaciones de la sociedad civil abarcan las numerosas asociaciones en torno a las cuales la sociedad se organiza voluntariamente, entre ellas: sindicatos; organizaciones no gubernamentales; grupos unificados por factores de género, idioma, cultura o religión, entidades benéficas; asociaciones empresariales; clubes sociales y deportivos; cooperativas y organizaciones de desarrollo de la comunidad; grupos de defensa del medio ambiente; asociaciones profesionales; instituciones académicas y políticas; y medios de difusión de masas. También se incluyen los partidos políticos, aun cuando éstos abarcan a la vez la sociedad civil y el Estado, si están representados en el parlamento.

El buen gobierno se caracteriza, entre otras cosas, por la participación, la transparencia y la rendición de cuentas

Las instituciones de gobernabilidad en las tres esferas (Estado, sociedad civil y sector privado) deben estar estructuradas de modo de contribuir al desarrollo humano sostenible mediante el establecimiento de las circunstancias políticas, jurídicas, económicas y sociales propicias a la reducción de la pobreza, la creación de empleos, la protección del medio ambiente y el adelanto de la mujer.

Es mucho lo que se ha escrito acerca de las características de un gobierno eficiente, una empresa que tiene éxito y una organización de la sociedad civil que es eficaz, pero la definición de las características del buen gobierno en lo concerniente a organizaciones de la sociedad es difícil de precisar. Dichas características serían:

Participación - Todos los hombres y todas las mujeres deberían tener voz en la adopción de decisiones, o bien directamente o bien por conducto de instituciones intermedias legítimas que representen sus intereses. Esa amplia participación se basa en la libertad de asociación y de palabra, así como en la capacidad de participar de manera constructiva.

Imperio de la ley - Los marcos jurídicos deberían ser equitativos y debería aplicárseles de manera imparcial, particularmente cuando se trata de leyes sobre derechos humanos.

Transparencia - La transparencia depende de la libre circulación de información. Los procesos, las instituciones y la información deben ser directamente accesibles a los interesados y debe proporcionarse información suficiente para comprender y vigilar tales procesos e instituciones.

Respuesta a las necesidades de los interesados - Las instituciones y los procedimientos deberían estar al servicio de todos los interesados.

Orientación hacia el consenso - El buen gobierno media entre intereses discrepantes a fin de llegar a un amplio consenso acerca de qué responde a los mejores intereses del grupo y, de ser posible, acerca de políticas y procedimientos.

Equidad - Todos los hombres y todas las mujeres deben tener oportunidad de mejorar o mantener su bienestar.

Eficacia y eficiencia - Los procesos y las instituciones deben producir resultados que satisfagan las necesidades, al mismo tiempo que se aprovechan lo mejor posible los recursos.

Rendición de cuentas - Los funcionarios ejecutivos del gobierno, de las entidades del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil deberían rendir cuentas tanto al público como a los que tienen intereses creados en las respectivas instituciones. Esta obligación de rendir cuentas difiere en función de la organización de que se trate y si la decisión es interna o externa a la organización.

Perspectiva estratégica - Los líderes y el público deben tener una amplia perspectiva a largo plazo sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano, además de un conocimiento de lo que se necesita para ese desarrollo. También debe haber una comprensión de los complejos factores históricos, culturales y sociales en que se fundamenta esa perspectiva.

Esas características fundamentales y relacionadas entre sí se refuerzan mutuamente y no se las puede considerar en forma independiente. Por ejemplo, que la información sea accesible significa que haya transparencia, una amplia participación y una más eficaz adopción de decisiones. La participación amplia contribuye a la vez al intercambio de la información necesaria para una eficaz adopción de decisiones y a la legitimidad de esas decisiones. La legitimidad, a su vez, entraña una efectiva ejecución de las acciones y alienta una mayor participación. Y las instituciones que responden a las necesidades deben ser transparentes y funcionar bajo el imperio de la ley, para poder ser equitativas.

El buen gobierno y las esferas de concentración del PNUD

La pobreza y los medios de vida. La pobreza, la desigualdad y la gobernabilidad son cuestiones relacionadas entre sí; puesto que la pobreza y la desigualdad pueden socavar aún más una gobernabilidad que ya está debilitada ¿De qué manera es posible quebrar este ciclo? Sólo mediante la educación cívica y social que promueva una más amplia comprensión de los derechos y las responsabilidades individuales. El problema es que, en muchos países en desarrollo, los grupos de intereses que están apareciendo no siempre reflejan o expresan las necesidades de los pobres y, en consecuencia, dificultan más que éstos se organicen y hagan oír sus opiniones.

La pobreza no es una mera condición material; se debe en parte a las deficiencias en la capacidad y los valores. Para los pobres, un más fácil acceso al sistema de educación puede contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad. En muchos de los países en desarrollo más pobres, el analfabetismo impide que la gente obtenga empleos o participe en la adopción de decisiones.

A medida que las prioridades de los gobiernos y del sector privado han ido cambiando a lo largo del último decenio, se han ido borrando los vínculos entre pobres, desigualdad, gobernabilidad y desarrollo humano sostenible. La legitimidad del papel del Estado en la lucha contra la pobreza se está poniendo cada vez más en tela de juicio. No obstante, un ambiente propicio y una distribución equitativa de los recursos siguen siendo factores de importancia crucial en el abordaje de la pobreza, la desigualdad y la creación de empleos. En el pasado, se esperaba que el gobierno eliminara la pobreza: ahora, se reconoce cada vez más que es preciso que el Estado, la sociedad civil y el sector privado, en forma colectiva, combatan la pobreza y la desigualdad.

Género. A fin de poder establecer buenos sistemas de gobierno para un desarrollo humano sostenible, es preciso que las mujeres participen en la adopción de todas las decisiones, desde las atinentes a la familia hasta las propias de la política nacional. Más de la mitad de los habitantes del mundo son

mujeres; y es preciso que ellas tengan igualdad de oportunidades de participar en la adopción de decisiones públicas en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo del gobierno. Por otra parte, la representación sin facultades no es suficiente. Hay tres elementos principales que son necesarios para el liderazgo femenino: una base económica (por ejemplo, el acceso a los recursos y el control de éstos); el acceso a la educación y a la información; y los derechos jurídicos.

La desigualdad en la distribución del poder redonda en una desigualdad en el acceso a los recursos -de tiempo, ingresos y bienes- entre hombres y mujeres. Un análisis de la gobernabilidad nacional y local desde el punto de vista del género pone de manifiesto la realidad y la gravedad de la subordinación femenina; pero también cuestiona las estructuras del poder y, por ende, tropieza con resistencia. No obstante, se debería impulsar un programa de cambio basado en las buenas prácticas, como la determinación de los sistemas electorales que apoyan la participación femenina.

Medio ambiente. Los gobiernos necesitan contar con los incentivos, las estructuras de organización y la capacidad adecuados para recaudar recursos financieros a fin de proteger los recursos naturales e imponer el cumplimiento de las reglamentaciones sobre protección del medio ambiente.

Tanto el Estado como la sociedad civil y el sector privado tienen contribuciones de importancia crucial que hacer a las demás esferas de protección del medio ambiente:

- Educar a los jóvenes y a las poblaciones y comunidades indígenas.
- Fortalecer el poder de las organizaciones no gubernamentales.
- Educar a los agricultores y proporcionarles incentivos para que conserven el medio ambiente.
- Reglamentar las empresas e industrias.

Las características básicas señaladas representan el ideal; ninguna sociedad posee todas esas características. Pero aun así, el PNUD opina que las sociedades, mediante una creación de conciencia de amplia base, deberían tratar de definir cuáles son las características básicas más importantes para ellas, cuál es el mejor equilibrio entre el Estado y el mercado, y de qué manera cada marco sociocultural y económico puede avanzar desde la situación existente hacia la situación ideal.

El PNUD está enfrentando cada vez mayor cantidad de situaciones posteriores a crisis y sociedades en desintegración. En esos casos, la cuestión no es lograr la gobernabilidad, sino establecer las instituciones administrativas. La primera medida es hacia la conciliación: fomentar la capacidad de una sociedad para mantener diálogo sobre el significado del buen gobierno y las necesidades de todos los ciudadanos.

Relación entre gobernabilidad y desarrollo humano

Cada uno de los ámbitos de gobernabilidad -el Estado, el sector privado y las entidades de la sociedad civil- tiene una función singular en la promoción del desarrollo humano sostenible (véase el recuadro).

El Estado

En los países donde hay procesos electorales, el Estado cuenta con un poder legislativo y un poder ejecutivo. Las funciones del Estado son múltiples; entre ellas, opera como centro focal del contrato social que define la ciudadanía, es la autoridad a la que incumbe el control y el ejercicio de la fuerza, se encarga de los servicios públicos y crea un ámbito posibilitante del desarrollo humano sostenible. Esto último significa establecer marcos jurídicos y reglamentarios estables, eficaces y equitativos para la actividad pública y privada. Significa lograr estabilidad y equidad en el mercado. Significa mediar

entre intereses contrapuestos, en pro del bien público; y significa proporcionar servicios públicos eficaces y con obligación de rendir cuentas. En esas cuatro funciones, el Estado enfrenta un reto: velar por que el buen gobierno responda a las preocupaciones y necesidades de los más pobres, aumentando las oportunidades para que las personas procuren, logren y mantengan el nivel de vida al que aspiran.

Por supuesto, es mucho lo que el Estado puede hacer en cuestiones como la defensa de los derechos de las personas vulnerables, la protección del medio ambiente, el mantenimiento de condiciones macroeconómicas estables, el mantenimiento de un buen nivel de salud pública y de seguridad para todos a un costo asequible, la movilización de recursos para proporcionar infraestructura y servicios públicos esenciales y mantener el orden, la seguridad y la armonía social.

Las instituciones estatales también pueden potenciar a las personas a cuyo servicio están, proporcionando igualdad de oportunidades y asegurando la inclusión social, económica y política y el acceso a los recursos. Pero sólo es posible potenciar a las personas si las legislaturas, los procesos electorales y los sistemas jurídicos y judiciales funcionan correctamente. Los parlamentos integrados por miembros elegidos en forma libre e imparcial en representación de diferentes partidos revisten importancia crucial para la participación popular y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Los sistemas jurídicos y judiciales eficaces protegen el imperio de la ley y los derechos de todos. Las elecciones abiertas suscitan la confianza del público y, por ende, confieren legitimidad política. Los Estados también deberían descentralizar los sistemas políticos y económicos para que éstos respondieran mejor a las demandas de los ciudadanos y a las cambiantes condiciones económicas.

Los gobiernos que no responden a las necesidades de la comunidad, así como las incesantes presiones económicas y sociales, han obligado a la gente a organizarse según nuevas modalidades.

En los países tanto desarrollados como en desarrollo, el Estado se ve obligado a redefinir su papel en la actividad social y económica, a reducirlo, reorientarlo y reconfigurarlo. Las presiones para el cambio provienen de tres fuentes:

- El sector privado aspira a un ámbito de mercado más propicio y a un mejor equilibrio entre el Estado y el mercado.
- Los ciudadanos aspiran a que el gobierno responda mejor a sus necesidades, tenga mayor obligación de rendir cuentas y esté más descentralizado.
- Las presiones mundiales debidas a las tendencias sociales y económicas supranacionales y mundiales están poniendo en jaque la identidad y la naturaleza del Estado.

El sector privado

El Estado es una gran fuerza impulsora del desarrollo, pero no es la única. El desarrollo humano sostenible depende en parte de la creación de empleos que ofrezcan ingresos suficientes para mejorar los niveles de vida. Actualmente, los Estados, en su mayoría, reconocen que el sector privado es la fuente primordial de oportunidades de empleo productivo. La mundialización económica está cambiando fundamentalmente las maneras en que operan las industrias y las empresas. En muchos países en desarrollo, es preciso alentar y apoyar a las empresas privadas para aumentar su transparencia y su competitividad en el mercado internacional.

Sin embargo, el crecimiento equitativo, el equilibrio de género, la preservación del medio ambiente, la ampliación del sector privado y la participación responsable y eficaz en el comercio internacional no se pueden lograr únicamente por conducto del mercado. Los Estados pueden fomentar un desarrollo sostenible del sector privado mediante las siguientes acciones.

- Crear un ámbito macroeconómico estable.
- Mantener mercados competitivos.
- Velar por que los pobres (especialmente las mujeres) tengan fácil acceso al crédito.
- Fomentar empresas que generen la mayor cantidad posible de empleos y oportunidades.
- Atraer inversiones y ayudar a transferir conocimientos y tecnologías, en particular en beneficio de los pobres.
- Hacer cumplir la ley.
- Proporcionar incentivos al desarrollo de los recursos humanos.
- Proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

La sociedad civil

La sociedad civil también tiene que proteger los derechos de todos los ciudadanos. Así como se están reconfigurando el Estado y el sector privado y se están redefiniendo sus relaciones, está cambiando de maneras importantes la sociedad civil. Los gobiernos que no responden a las necesidades de la comunidad, así como las incesantes presiones económicas y sociales, han socavado algunas organizaciones tradicionales de la sociedad civil y han fortalecido a otras y, en muchos casos, han obligado a la gente a organizarse según modalidades nuevas. Por ende, la sociedad civil es más que meramente sociedad: es la parte de la social que conecta a los individuos con el ámbito público y con el Estado; es la faz política de la sociedad.

Las organizaciones de la sociedad civil encauzan la participación de la gente hacia actividades económicas y sociales y las congregan en grupos más poderosos para que influyan sobre las políticas públicas y tengan acceso a los recursos públicos, especialmente en beneficio de los pobres. Las organizaciones de la sociedad civil pueden proporcionar controles y elementos de compensación de las facultades gubernamentales y vigilar los abusos sociales. También ofrecen oportunidades para que la gente desarrolle su capacidad y mejore su nivel de vida, mediante la vigilancia del medio ambiente, la asistencia a las personas en situación desventajosa, el desarrollo de los recursos humanos y la mejor comunicación entre los empresarios.

Más fundamentalmente, las redes cívicas atenúan los dilemas de la acción colectiva al institucionalizar la interacción social, reducir el oportunismo, fomentar la confianza y facilitar las transacciones políticas y económicas. Las redes cívicas bien desarrolladas también amplifican las corrientes de información, que constituyen la base para una colaboración política, económica y social fiable y una participación pública de los miembros de la sociedad civil. Esas relaciones y normas sociales constituyen el capital social de un país.

Las organizaciones de la sociedad civil no siempre están en procura de un buen gobierno; ni tampoco son siempre los agentes más eficaces de desarrollo. Por esa razón, es preciso que los Estados, al mismo tiempo que reconocen y protegen los derechos democráticos de las organizaciones de la sociedad civil, velen por el imperio de la ley y los valores que reflejan las normas sociales. Las instituciones democráticas, en particular las locales, pueden ser importantes para asegurar que, en una sociedad, todos tengan voz y también que haya maneras transparentes y equitativas de llegar a un consenso.

Al igual que las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil necesitan facultades adecuadas para poder plasmar su potencial. También necesitan un ámbito propicio, incluido un marco legislativo y reglamentario que garantice el derecho de asociación, además de incentivos para facilitar el apoyo y maneras para que tales organizaciones participen en la formulación y la implementación de

políticas públicas.

Por consiguiente, el fortalecimiento de un ámbito propicio al desarrollo humano sostenible depende no sólo de un Estado que gobierne bien y de un sector privado que proporcione empleos y genere ingresos; también depende de organizaciones de la sociedad civil que faciliten la interacción política y social y movilicen la participación de la sociedad en actividades económicas, sociales y políticas.

La tarea del Estado es encontrar un equilibrio entre aprovechar la mundialización y proporcionar un ámbito social y económico nacional estable

El contexto mundial

La transición desde economías centralizadas hacia economías orientadas al mercado y el surgimiento de regímenes políticos democráticos en la ex Unión Soviética, el rápido desarrollo y la proliferación mundial de nuevas tecnologías, la omnipresencia de los sistemas de comunicación, la creciente importancia de las industrias basadas en conocimientos teóricos y prácticos y el continuo proceso de integración de la economía mundial mediante el comercio y la inversión, son todos factores que han creado las bases para una nueva era de desarrollo humano sostenible. Pero todos esos factores entrañan riesgos. ¿Conducirán acaso a un adelanto notable o, por el contrario, a una desintegración?

En verdad, los cambios en los sistemas económicos, políticos y sociales del mundo han redundado en mejoras sin precedentes en las condiciones de vida humana en países tanto desarrollados como en desarrollo. Considérense los profundos adelantos en materia de comunicaciones, transportes, agricultura, medicina, ingeniería genética, computadorización, sistemas energéticos ecológicamente racionales, estructuras políticas, acuerdos de paz; y la lista sigue.

Pero esos cambios también suscitan nuevas incertidumbres y nuevos retos, en momentos en que el mundo se aproxima al siglo XXI. Hay signos de desintegración por todas partes: la disolución de las familias; la destrucción de las sociedades indígenas; el deterioro y el aniquilamiento de la fauna y la flora; la contaminación de los ríos, los océanos y la atmósfera; la delincuencia, la alienación y la toxicomanía; el aumento del desempleo; y las crecientes discrepancias en materia de ingresos y capacidad. El panorama no es alentador.

La tendencia a la mundialización merece atención especial. Se manifiesta en la aparición de nuevos bloques regionales que cooperan en esferas como el comercio y los marcos jurídicos, en el papel más prominente de órganos intergubernamentales como la Organización Mundial del Comercio y en la proliferación de las empresas transnacionales. La mundialización tiene profundas consecuencias para la gobernabilidad, cuyos efectos finales aún no podemos determinar. En primer lugar, la creciente marginación de algunos grupos de población; quienes no tienen acceso a la revolución tecnológica e informática corren peligro de pasar a ser parte de una subclase estructural. En segundo lugar, la erosión de la soberanía de los Estados a medida que los órganos transnacionales van mediando cada vez más en las cuestiones de interés nacional y ejerciendo presión para la adopción de leyes universales. En tercer lugar, la creciente mundialización de los problemas sociales y económicos, como la delincuencia, los estupefacientes, las enfermedades infecciosas y la migración de la mano de obra. Por último, el capital internacional y el intercambio comercial están cada vez menos obligados a rendir cuentas a los Estados soberanos.

La gobernabilidad ya no puede ser considerada un sistema cerrado. La tarea del Estado es encontrar un equilibrio entre aprovechar la mundialización y proporcionar un ámbito social y económico nacional

estable, particularmente para las personas más vulnerables. Además, debido a la mundialización los gobiernos son objeto de mayor vigilancia, lo cual suscita una mejor conducción del Estado y la formulación de políticas económicas más responsables

Debido a que cada esfera de gobernabilidad –Estado, sector privado, sociedad civil- tiene aspectos fuertes y débiles, al procurar el buen gobierno es preciso que haya una mayor interacción entre las tres, a fin de definir un equilibrio correcto entre ellas para propiciar un desarrollo sostenible centrado en el ser humano. Dado que el cambio es continuo, es preciso establecer una capacidad intrínseca para que las tres esferas sigan interactuando y ajustándose a las circunstancias y, por ende, posibilitando una estabilidad a largo plazo. En el documento del PNUD titulado *Iniciativas para el Cambio* se reconoce que las relaciones entre gobierno, sociedad civil y sector privado:

son factores fundamentales que determinan si un país está en condiciones de crear y mantener oportunidades equitativas para todos sus habitantes. Si un gobierno no funciona eficaz y eficientemente, los escasos recursos serán desperdiciados. Si, en opinión de su pueblo, el gobierno carece de legitimidad, no estará en condiciones de alcanzar sus propias metas ni las de su pueblo. Si no puede establecer un consenso nacional entorno a esos objetivos, no hay asistencia externa que pueda ayudarlo a conquistar tales objetivos. Si el gobierno es incapaz de fomentar una sólida trama social, la sociedad corre el riesgo de desintegración y caos. Lo que es igualmente importante, si no se faculta a las personas para que asuman la responsabilidad de su propio desarrollo, en un marco propicio proporcionado por el gobierno, el desarrollo no será sostenible.

Los países en desarrollo deben velar por que todos puedan participar en el desarrollo económico y social y beneficiarse con la mundialización. Esos países deben establecer sistemas políticos que alienten al gobierno y a los dirigentes políticos, empresariales y cívicos a expresar y procurar objetivos centrados en torno al ser humano y promuevan el consenso público acerca de esos objetivos.

¿Qué papel puede desempeñar el PNUD?

Ya estamos logrando bastante. En 1995, un tercio de nuestros recursos se destinaban a cuestiones de gobernabilidad. La cooperación para el desarrollo en curso, en cuestiones de fomento de la capacidad de gestión y la gobernabilidad, incluida la participación en los gastos, asciende aproximadamente a 1,300 millones de dólares. Las asignaciones de recursos al desarrollo de la capacidad de gestión y la gobernabilidad varían sustancialmente entre distintas regiones. En las regiones de África, los Estados árabes y Europa oriental y la CEI, la contribución total de mayor magnitud (PNUD y participación en los gastos) es la asignada a la gestión y coordinación de la asistencia. En cambio, en la región de Asia y el Pacífico, la mayor asignación de recursos corresponde a la gestión económica y financiera, mientras que en la región de América Latina y el Caribe se tiende a destacar la planificación y el apoyo a la formulación de políticas. Dentro de los programas mundiales e interregionales, las mayores asignaciones son las relativas a la planificación y el apoyo a la formulación de políticas, la descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil.

La política del PNUD en cuanto a la programación para promover el buen gobierno está impulsada por tres fuerzas principales:

1. Nuestro mandato. Apoyamos la puesta en práctica de las declaraciones y acuerdos convenidos en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas de los cuales se refieren concretamente a la gobernabilidad. El mandato más reciente con respecto a la gobernabilidad es la decisión 96/29 de la Junta Ejecutiva, en la cual la Junta refrenda la Declaración sobre la misión

del PNUD.

2. Nuestra misión. La promoción del desarrollo humano sostenible.

3. Nuestra ventaja comparativa. Tenemos aspectos institucionales fuertes que, considerados en su conjunto, nos distinguen de otros copartícipes externos interesados en cuestiones de gobernabilidad:

- Imparcialidad - Podemos trabajar como agentes de cambio con todos los protagonistas.
- Orientación hacia el cliente - Damos cumplimiento a nuestro mandato dentro de las prioridades nacionales.
- Marco a largo plazo - Consideramos el desarrollo desde una perspectiva a largo plazo y tratamos de mantener una presencia en los países donde se ejecutan programas.
- Experiencia - Poseemos 50 años de experiencia en el fomento de la capacidad.
- Confianza - El PNUD se ha ganado la confianza de los gobiernos y otros copartícipes en los países donde se realizan programas.
- Universalidad - Nuestra presencia sobre el terreno en 137 países asegura un diálogo, un aprendizaje y una cooperación permanentes.

PRIORIDADES DEL PNUD EN EL APOYO A LA GOBERNABILIDAD

La democracia y un buen, gobierno y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad son bases indispensables para la consecución del desarrollo sostenible centrado en los aspectos sociales y en el ser humano.

Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995

El PNUD, al tratar de promover la gobernabilidad en los países donde realiza programas, se basa en su propia experiencia, respaldada por un claro mandato. No obstante, reconocemos que la realización de programas de apoyo a la gobernabilidad en ámbitos dinámicos cuya evolución es difícil de predecir, es un proceso complejo que entraña riesgos. Una visión estratégica y una política bien desarrollada y comprendida pueden contribuir al máximo rendimiento de nuestras actividades y reducir los riesgos, proporcionando un marco y una orientación a las iniciativas programáticas.

Es posible que se solicite al PNUD que apoye muchos tipos de programas relativos a la gobernabilidad; pero para maximizar el aprovechamiento de nuestros recursos es preciso que circunscribamos nuestra asistencia y desarrollemos nuestra competencia básica en unos pocos temas fundamentales. Sobre la base de nuestra comprensión del papel del buen gobierno en el desarrollo humano sostenible, de nuestro mandato y de nuestras ventajas comparativas, en el PNUD hemos determinado cinco esferas prioritarias para la programación de la gobernabilidad, que servirán para que alcancemos mejor nuestras metas:

- Instituciones gubernamentales.
- Gestión del sector público y del sector privado.
- Descentralización y apoyo al buen gobierno local.
- Organizaciones de la sociedad civil, y
- Gobernabilidad en circunstancias especiales.

Diferentes ámbitos requerirán diferentes programas, diferentes puntos de ingreso y diferentes tipos de programación. El reto para el PNUD será adoptar un enfoque estratégico y sistémico de la gobernabilidad que se ajuste a las prioridades nacionales.

Instituciones de gobierno: legislatura y órganos judiciales y electorales

El apoyo del PNUD puede, en principio, orientarse a los tres poderes del gobierno -ejecutivo, legislativo y judicial- y a los procedimientos necesarios para establecer y operar esas instituciones. Contar con legislaturas nacionales y locales e instituciones judiciales que sean sólidas reviste importancia crítica para poder crear y mantener ámbitos favorables a la erradicación de la pobreza. Las legislaturas median entre intereses encontrados y debaten y establecen políticas, leyes y prioridades en cuanto al uso de recursos que afectan directamente al desarrollo centrado en el ser humano. Los órganos y procesos electorales aseguran elecciones independientes y transparentes para cubrir cargos en las legislaturas. El poder judicial vela por el imperio de la ley y aporta un carácter predecible y seguridad a las relaciones sociales, políticas y económicas. Las organizaciones de derechos humanos contribuyen a velar por que las instituciones gubernamentales respeten las leyes nacionales y las convenciones reconocidas internacionalmente.

Recién hace poco tiempo que el PNUD empezó a trabajar con sistemas legislativos y judiciales; no obstante, la demanda de nuestra asistencia en esos temas ha sido alta. Debido a nuestra imparcialidad y a la confianza que ella suscita, tenemos una considerable ventaja comparativa con respecto a otras

organizaciones y también podemos contribuir en gran medida a la coordinación de los recursos externos.

Habida cuenta de que nuestros recursos son limitados, de que a menudo tenemos una estrecha relación con los gobiernos y de que la legislatura y el poder judicial tienen una importante influencia sobre las condiciones de equidad y la pobreza, el PNUD debería tratar de asumir un papel estratégico en aquella esfera. Nuestra tarea primordial es contribuir a la capacidad de un país para que fortalezca su gobernabilidad. Por consiguiente, el PNUD debería en primer lugar, ayudar al gobierno a crear un marco y una estrategia para la reforma institucional, que incluyera la relación entre las instituciones estatales y las entidades del sector privado y de la sociedad civil.

El apoyo al desarrollo institucional de las legislaturas puede incluir ayuda para establecer eficaces estructuras, sistemas y procedimientos parlamentarios (o similares, en los planos nacional y local), así como impartir capacitación a los parlamentarios en cuanto a sus funciones y a los procedimientos legislativos. La Unión Interparlamentaria, con sede en Ginebra, es un valioso copartícipe en este empeño, en particular en cuanto al diagnóstico de las necesidades, la prestación de servicios de asesoramiento y el desarrollo de la capacidad. También se está tratando de establecer relaciones de colaboración con Parliamentarians for Global Action (Asociación de Parlamentarios para la Acción Mundial), una ONG con sede en Nueva York que ofrece asesoramiento en materia de políticas y promoción.

El desafío para el PNUD será adoptar un enfoque estratégico y sistémico del buen gobierno que se ajuste a las prioridades nacionales

El apoyo a las legislaturas también abarca la asistencia para fortalecer los procedimientos electorales, incluido el apoyo a las comisiones electorales, la legislación electoral, el empadronamiento de votantes y los padrones electorales. El PNUD ha desempeñado un papel importante y cada vez mayor en los procesos electorales, complementado en algunos casos por acciones del PNUD para el fortalecimiento institucional. Cuando se solicita al PNUD que preste apoyo directo a procesos electorales o elecciones, las oficinas del PNUD en los países deberían establecer contacto con la Dependencia de Asistencia Electoral de la Secretaría de las Naciones Unidas, para recibir orientación y apoyo. Se dispone de un modelo de acuerdo en el que se establecen los papeles y responsabilidades recíprocos del PNUD y de las Naciones Unidas. *El International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (IDEA) es una entidad intergubernamental exterior al sistema de las Naciones Unidas que también puede proporcionar asesoramiento y apoyo técnico. Además, hay otras instituciones regionales experimentadas, como el Parlatino (Parlamento Latinoamericano).

Puede prestarse asistencia al poder judicial en el establecimiento de sistemas jurídicos y policiales, comisionados (ombudsmen) de justicia y aplicación de las leyes, comisionados de derechos humanos y órganos de vigilancia de derechos humanos y sistemas de seguridad. Entre las reformas judiciales y jurídicas a las que puede prestar apoyo el PNUD figuran mejorar la estructura, la organización y la administración de tribunales; capacitar a jueces, magistrados, abogados y personal de apoyo; facilitar el acceso a la justicia, mejorando los sistemas de tribunales subsidiarios; eliminar las barreras jurídicas que se oponen a la plena participación de la mujer, las minorías y las instituciones de la sociedad civil; y prestar asistencia especializada en materia de educación jurídica acerca de la constitución, la legislación electoral y las leyes relativas a los derechos humanos. Será importante entablar alianzas con organizaciones locales e internacionales experimentadas. Las cuestiones relativas a la seguridad humana y la delincuencia son de incumbencia de la División de Prevención del Delito, de las Naciones Unidas. Cuando se trate de cuestiones relativas a derechos humanos y de obtener servicios de

asesoramiento, corresponde dirigirse al Centro de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, con sede en Ginebra.

Para una reforma eficaz se requiere un compromiso político, incluido el apoyo de las entidades del sector privado y la sociedad civil

Gestión de los sectores público y privado

Uno de los principales aspectos fuertes del PNUD es el desarrollo de la capacidad de gestión, particularmente el desarrollo de la capacidad de los países. Sobre la base de nuestra vasta experiencia, hemos aprendido que para introducir un cambio constructivo es preciso satisfacer tres requisitos: establecer una clara definición de las metas y la manera de alcanzarlas; individualizar y apoyar a las personas que puedan conducir hacia esas metas y contribuir a alcanzarlas; y fomentar la capacidad de gestión y las estructuras institucionales eficaces y con obligación de rendir cuentas, a fin de implementar el cambio.

Liderazgo, formulación de políticas y gestión del cambio

Todas las acciones del PNUD en pro de la gobernabilidad abarcan el apoyo al desarrollo del liderazgo y la gestión del cambio. Un liderazgo eficaz, imprescindible para el éxito de los programas de gobernabilidad, es particularmente importante cuando los países están experimentando cambios complejos o sistémicos en los que participan entidades de la sociedad civil y protagonistas privados. Un efectivo liderazgo entraña el desarrollo de la capacidad de todos quienes pueden incrementar el compromiso político en pro del desarrollo humano sostenible; también incluye la capacidad de reunir a protagonistas públicos y privados a fin de definir las metas y estrategias de desarrollo sostenible centradas en el ser humano y la capacidad de gestión de los cambios sistémicos en situaciones que no se pueden predecir. Los países también necesitan profesionales que puedan reflejar la visión política en programas sostenidos de buen gobierno.

El PNUD debería tratar de desarrollar la capacidad de los países para expresar metas, políticas y estrategias, especialmente de largo plazo y en apoyo de la gobernabilidad, haciendo hincapié en procesos que susciten un amplio apoyo y consenso en el país. Con esos fines, el PNUD puede apoyar a instituciones nacionales que desarrollen los conocimientos prácticos de los líderes con respecto a la iniciación y la gestión de procesos sistémicos y complejos que involucran a interesados y beneficiarios del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Este apoyo abarcará la asistencia para impartir capacitación en cuestiones de planificación e implementación, fomentar la competencia nacional y formular enfoques de las alianzas entre entidades del sector público y del sector privado. Deberá prestarse especial atención a las cuestiones de género.

Además, el PNUD se ha concentrado en fortalecer la gestión en tres esferas de importancia vital para el desarrollo humano sostenible: reforma de la administración pública, gestión económica y financiera y gestión urbana.

Reforma de la administración pública

Un elemento fundamental del buen gobierno es la reforma de las instituciones estatales de modo que sean más eficientes y transparentes y tengan mayor obligación de rendir cuentas. Para una reforma eficaz se requiere el compromiso político, incluido el apoyo de las entidades del sector privado y la sociedad civil. La experiencia del PNUD en materia de reformas de la gobernabilidad pública y gestión

del desarrollo y sus conocimientos técnicos al respecto han abarcado desde labores pioneras en diagnósticos y programas de cooperación técnica con los países, hasta la prestación de apoyo a reformas integrales de la administración pública. En muchos países, el PNUD ha concertado alianzas con los principales protagonistas y ha establecido coaliciones que son políticamente fuertes, ha encontrado puntos de abordaje adecuados, ha iniciado diálogos de políticas en que se congrega a los interesados con los beneficiarios y ha introducido reformas en forma sistemática y por etapas.

El PNUD puede y debe llevar al centro de los debates sobre políticas las cuestiones relativas al desarrollo humano sostenible y la pobreza

Es posible responder a muchas necesidades: formulación de estrategias; diagnóstico de la capacidad; reforma de las normas y los procedimientos del gobierno, incluidos los relativos al mercado y a las poblaciones más vulnerables; examen y reestructuración de funciones y redes; mejora de sistemas, especialmente los relativos a la planificación, la gestión, la información y las nuevas tecnologías informáticas, la presupuestación y los gastos, las estadísticas, la preparación de informes y la rendición de cuentas; reforma de las estructuras de sueldos e incentivos; concertación de alianzas entre entidades del sector público y del sector privado: y descentralización. También es posible abordar las centrales de la sustentabilidad: lograr que los países asuman los proyectos como propios, establecer una disciplina fiscal, instaurar incentivos, ofrecer apoyo político y obtener asistencia exterior. En todas esas tareas deberían incorporarse las cuestiones de género.

Gestión económica y financiera

El buen gobierno abarca elementos tanto procedimiento como sustantivos; lo propio ocurre con la gestión económica y financiera. Los países necesitan establecer relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil y establecer marcos que proporcionen incentivos para un crecimiento económico de amplia base y sostenible. Entre los elementos de importancia crucial para el desarrollo humano sostenible cabe mencionar las políticas macroeconómicas, la gestión del sector externo (comercio, asistencia, inversión y deuda), la reglamentación de mercados y la privatización, las medidas mínimas de seguridad social y la gestión, de los recursos. Las políticas y prácticas racionales para la gestión económica y financiera contribuirán en gran medida a establecer un ámbito propicio al desarrollo humano sostenible.

Si bien las instituciones de Bretton Woods y varios donantes bilaterales poseen recursos mucho mayores para brindar asistencia en esta esfera a los países en desarrollo, el PNUD puede y debe llevar al centro de los debates sobre políticas las cuestiones relativas al desarrollo humano sostenible y la pobreza, hacer más transparente la adopción de decisiones macroeconómicas e influir sobre la asignación de recursos. Debido a su imparcialidad, puede pedirse al PNUD que ayude a desarrollar la capacidad nacional de negociación con asociados externos y a movilizar recursos, de conformidad con las prioridades nacionales. El PNUD también puede basarse en sus ventajas comparativas para apoyar la capacidad nacional en cuanto a mejorar la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia y las relaciones de cooperación en todos los sectores.

El PNUD también tiene una amplia experiencia en la coordinación y la gestión de la asistencia. Esto proporciona una importante oportunidad para que el PNUD ejerza influencia sobre las políticas de apoyo al desarrollo humano sostenible.

El PNUD puede ayudar a los países a involucrar a las entidades de la sociedad civil y del sector privado en la formulación de políticas y la gestión de los recursos de desarrollo y puede mejorar la

transparencia y la obligación de rendir cuentas de los procesos de gestión económica y financiera. También puede contribuir a congregarse a las empresas, el gobierno y las entidades de la sociedad civil a fin de abordar cuestiones de pobreza, género, medios de vida sostenibles y medio ambiente. La creación de un ámbito propicio para atraer inversiones privadas y fomentar las empresas (mediante leyes y políticas fiscales y monetarias apropiadas y estrategias estables de desarrollo a largo plazo), es una prioridad.

Más concretamente, el PNUD puede prestar apoyo al fomento de la capacidad en materia de: análisis, formulación y aplicación de políticas económicas; presupuestación; gestión económica (aduanas, manejo de la deuda y gestión de otros tipos), marcos reglamentarios; y contabilidad nacional. También es importante la capacidad de coordinación y gestión de la asistencia y la deuda, en la gestión general de los recursos de desarrollo. Al asumir el liderazgo en los procesos de coordinación de la asistencia, el PNUD también puede promover sus enfoques, influir sobre las políticas y contribuir a movilizar recursos con destino a programas para los países. El PNUD puede ayudar a los procesos de integración de los países en bloques económicos y comerciales y también puede ayudar a los países a aprovechar la revolución de la información y los conocimientos. Asimismo, es importante señalar que el PNUD debería ayudar a los gobiernos a introducir políticas económicas y financieras para la potenciación de las mujeres y en beneficio de éstas y de los pobres y otros grupos que pueden quedar marginados, así como para proteger la base de recursos naturales.

Al asumir el liderazgo de los procesos de coordinación de la asistencia, el PNUD también puede promover sus enfoques, influir sobre las políticas y contribuir a movilizar recursos con destino a programas para los países

Gestión urbana

En los últimos 40 años, han aumentado aceleradamente las poblaciones urbanas en los países en desarrollo. Este incesante crecimiento es irreversible. Es imprescindible lograr el funcionamiento eficaz de ciudades y poblados para lograr un crecimiento equitativo y sostenible. La gestión urbana abarca actividades multisectoriales en las esferas de concentración del PNUD: mitigación de la pobreza, mejora del medio ambiente, equidad de género y medios de vida sostenibles. El PNUD está en condiciones sin par para ofrecer liderazgo y ayudar a los países a entablar alianzas con los organismos del sistema de las Naciones Unidas. El Programa de Gestión Urbana, del PNUD, formulado y administrado conjuntamente con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, es el mayor programa de cooperación técnica con donantes múltiples en materia de desarrollo urbano.

Entre los problemas de gestión urbana cabe mencionar el ordenamiento del medio ambiente y las tierras, las finanzas municipales, el mantenimiento de infraestructura urbana, los marcos reglamentarios para el sector paralelo o no estructurado (informal), la vivienda y los servicios urbanos y, naturalmente, la mitigación de la pobreza. Las cuestiones de género deberían incorporarse a las actividades principales mediante programas de gestión urbana.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden llenar el vacío que queda cuando se reduce la estructura administrativa del Estado

Los organismos aliados del PNUD en esas esferas prioritarias son: el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión (DADSG), en lo concerniente a la reforma de la administración pública y la gestión financiera; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en lo relativo a las políticas y la gestión del intercambio comercial y la deuda; el Banco

Mundial, en lo relativo a cuestiones financieras y presupuestarias e inversiones en programas urbanos y de reforma de la gestión pública; el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), para actividades complementarias de la Conferencia HÁBITAT II y cooperación técnica en zonas urbanas; y las asociaciones de grupos de ciudades, para la cooperación con los alcaldes. Además, hay varias instituciones regionales que tienen una notable experiencia.

Descentralización y apoyo a la gobernabilidad local

La descentralización del gobierno -de la escala nacional a la escala de región, distrito, poblado, municipalidad, distrito rural, asentamientos y comunidades- posibilita que las personas participen más directamente en los procesos de gobierno y puede contribuir a la potenciación de personas que anteriormente estaban excluidas de la adopción de decisiones. De ese modo, un país puede crear y mantener oportunidades equitativas para todos sus pobladores. Un contacto más estrecho entre funcionarios gubernamentales y comunidades y organizaciones locales también alienta el intercambio de información que puede utilizarse en la formulación de programas de desarrollo adaptados a las necesidades y prioridades locales y que, por ende, son más eficaces y sostenibles.

El PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas han promovido ampliamente la descentralización y al hacerlo han ido acumulando una considerable experiencia. El PNUD ha apoyado muchos programas de reforma de la gestión pública que tratan de la descentralización y el fortalecimiento de las instituciones locales. Un ejemplo notable es el Fondo de la Iniciativa Local para el Medio Ambiente Urbano (LIFE), que promueve el diálogo entre municipalidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria, a fin de mejorar la calidad del medio ambiente urbano en asentamientos de personas de bajos ingresos.

El PNUD ofrece muchos servicios a escala nacional, regional y mundial para ayudar a los países en el fomento de la capacidad de descentralización de la administración. Entre estos servicios figuran: análisis institucional sistémico y formulación de políticas de descentralización; fortalecimiento de las autoridades locales; apoyo directo a las organizaciones de la sociedad civil preocupadas con cuestiones de gobernabilidad local; apoyo a instituciones rurales y a su gestión; implementación y evaluación de proyectos piloto locales; y documentación y difusión de experiencias de descentralización. Un ejemplo de ese apoyo a escala mundial es el Programa de Promoción de la Gobernabilidad Descentralizada.

Además, el PNUD debería contribuir a mejorar los gobiernos y la gestión de las ciudades de manera de lograr no sólo la coordinación entre los organismos, sino también la concertación de alianzas entre comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y gobiernos urbanos, a fin de responder a los problemas que enfrentan las poblaciones urbanas.

Durante las crisis, los sistemas e instituciones de protección a las personas vulnerables son los primeros que quedan destruidos

Los organismos que son asociados lógicos para todas las acciones señaladas son el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, el DADSG y el Banco Mundial.

Organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil es la fuente del capital social -las personas que colaboran en procura de propósitos comunes-, el cual es fundamental para el buen gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil pueden llenar el vacío que queda cuando se reduce la estructura administrativa del Estado, y pueden promover y vigilar reformas que propicien el desarrollo humano sostenible.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan en cuestiones de desarrollo complementan al Estado (en lugar de reemplazarlo). El PNUD considera que la colaboración con esas organizaciones es importante debido a que tienen capacidad para responder a las necesidades, son innovadoras, establecen relaciones directas con los pobres, tienen capacidad para estimular la participación local y expresar los puntos de vista locales, trabajan con buena relación costo/eficacia, están obligadas a rendir cuentas localmente y efectúan en forma independiente diagnósticos de los problemas.

No obstante, en muchos países en desarrollo, las organizaciones de ese tipo son débiles. Carecen de capacidad en cuanto al análisis de problemas, la promoción y difusión, el establecimiento de redes, la gestión y la recaudación de fondos. Además, es preciso que tengan mayor obligación de rendir cuentas a los interesados y que propicien una mayor participación de éstos. Algunas también funcionan dentro de marcos jurídicos y reglamentarios restrictivos.

El aliado tradicional del PNUD ha sido el gobierno, aun cuando el PNUD también está entablando alianzas con entidades de la sociedad civil. Nuestra posibilidad de colaborar con el gobierno sigue siendo una de nuestras principales ventajas comparativas. En muchos programas, podemos aprovechar la confianza del gobierno en el PNUD para alentar la interacción y la cooperación con las entidades de la sociedad civil y el sector privado, incluso (o particularmente) cuando hay cuestiones delicadas en juego.

La primera tarea del PNUD puede ser congregar a representantes del gobierno y de las entidades de la sociedad civil a fin de que intercambien ideas sobre políticas y programas y contribuir a crear un espacio seguro e imparcial que cimente la confianza y las relaciones duraderas. En verdad, el PNUD debería alentar las alianzas con las organizaciones de la sociedad civil para apoyar las acciones de los países y planificar e implementar los programas que reciben apoyo del PNUD. En esas circunstancias, el PNUD puede apoyar las acciones nacionales encaminadas a mejorar la legislación y los marcos administrativos e impositivos en que operan esas organizaciones y prestar asistencia para mejorar la relación del gobierno con ellas.

Durante una crisis, las alianzas tanto oficiales como extraoficiales con organizaciones de la sociedad civil pueden resultar de valor incalculable

El PNUD también puede considerar la posibilidad de ayudar a que esas organizaciones desarrollen su capacidad de planificar, administrar y ejecutar actividades en forma eficaz y con obligación de rendir cuentas, e investigar, promover y vigilar cuestiones de desarrollo humano sostenible (incluidas las de pobreza y género), de manera que se basen en nuestra experiencia y lleguen a los pobres, los marginados y las personas en situación desventajosa. Además, el PNUD puede ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a establecer redes, cooperar e intercambiar información con fines sociales y de desarrollo y participar en la coordinación y la gestión de la asistencia. El PNUD también tiene un papel en lo que puede denominarse “educación cívica”: ayudar a las organizaciones de la sociedad civil del país a definir y ejecutar programas específicos para el país que fomenten la cohesión social, contribuyan a resolver conflictos, incrementen la conciencia de la gente acerca de sus derechos y responsabilidades y promuevan la participación comunitaria en cuestiones de desarrollo y buen gobierno. También puede ser importante prestar asistencia en la recopilación y difusión imparciales de información pertinente sobre cuestiones de gobernabilidad y desarrollo humano sostenible.

Gobernabilidad en circunstancias especiales

Los países en circunstancias especiales pueden agruparse en dos categorías: países en crisis y países en transición. La estabilidad social y política asociada con el buen gobierno reviste importancia fundamental para el desarrollo humano sostenible. Durante las crisis, los sistemas e instituciones de protección de las personas vulnerables son los primeros que quedan destruidos y es preciso restaurarlos. Pero el buen gobierno es, por su naturaleza, de índole preventiva. Al valorar los bienes de desarrollo y fomentar la cohesión y el consenso social, puede contribuir a reducir la vulnerabilidad a desastres y conflictos, e incluso la probabilidad de que éstos se produzcan

La ventaja comparativa del PNUD reside no en su respuesta humanitaria y de socorro, sino en su presencia de desarrollo a largo plazo y en su posibilidad de responder a retos de desarrollo complejos y polifacéticos. En situaciones de crisis, cuando se necesita una respuesta rápida y coordinada, el PNUD debe trabajar en estrecho contacto con otros organismos de las Naciones Unidas y con aliados donantes que poseen mayor experiencia en situaciones de emergencia y mayores recursos. Sin embargo, el PNUD puede desempeñar un papel en la planificación para responder a las necesidades de desarrollo, mientras otros organismos se concentran en las necesidades inmediatas. Además, la capacidad del PNUD en cuanto a colaborar con el gobierno, la sociedad civil y el sector privado y de congregar a esas instancias, puede ser valiosa, tanto durante una crisis como después de ésta.

No hay un enfoque universalmente válido para responder a las crisis. El PNUD debe encontrar los puntos de abordaje más adecuados y responder de manera rápida y flexible. Si bien los programas de gobernabilidad pueden, en general, reducir el riesgo de crisis, hay acciones concretas que el PNUD puede apoyar antes y después de las crisis y durante éstas.

Antes de una crisis inminente

El PNUD puede iniciar acciones para la reconciliación y el establecimiento de consenso y fomentar la capacidad nacional a fin de evitar, manejar y mitigar situaciones de crisis. Además, podría reunir periódicamente información sobre indicadores que apuntan a una crisis inminente. Los informes nacionales sobre desarrollo humano son importantes para detectar problemas potenciales. El PNUD también debería establecer una red de personas e instituciones de las cuales poder obtener información sobre cuestiones de desarrollo y con las cuales cooperar durante la crisis.

Durante una crisis

El PNUD puede apoyar iniciativas de planificación, tanto a macroescala como a escala local, y acciones de reconciliación. Si el Estado se desintegra, el PNUD puede iniciar la planificación y formulación de programas con participación de los interesados a fin de atender a necesidades concretas, como la planificación de la seguridad alimentaria a escala de zona, ciudad, región y país. También debería fomentar una capacidad básica de gobernabilidad, buena gestión y coordinación. Durante una crisis, las alianzas -tanto oficiales como extraoficiales- con organizaciones de la sociedad civil pueden resultar de valor inapreciable. Esas organizaciones pueden ser intermediarias de importancia crucial en el apoyo de la planificación con participación de los interesados y la reconciliación, así como en la puesta en práctica de iniciativas de desarrollo en pequeña escala.

Después de una crisis

El PNUD debería diagnosticar las necesidades relativas a la gobernabilidad, asignar prioridad a restaurar la capacidad estratégica que tiene mayores efectos y contribuir a detectar las necesidades y coordinar las acciones para la movilización de recursos. Esto podría abarcar la asistencia a la

reconstrucción de instituciones básicas como las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno.

Otra categoría de países -aquellos cuyas economías están en transición- corresponde a los que están abandonando la planificación centralizada, que había tratado lograr la equidad social mediante un desarrollo conducido por el Estado y fuertemente subsidiado. Esos subsidios eran, en realidad, imposibles de sufragar y el fracaso de este modelo de desarrollo ha impuesto transiciones a menudo dolorosas hacia economías orientadas al mercado. Las economías en transición también están, en su mayoría, avanzando hacia sistemas políticos más abiertos (o democráticos). En muchos casos, las reformas económicas han tropezado con múltiples dificultades, entre ellos la recesión económica mundial (que acarreó una disminución en el comercio, la asistencia y la inversión), el deterioro del medio ambiente (que amenaza el bienestar de todos los seres humanos), el bajo nivel del ahorro y la inversión, el desempleo galopante y la desintegración social (que causa enormes aumentos de las enfermedades sociales y la delincuencia). Aun así, esos países -incluidos países recientemente independizados de Europa central y oriental, repúblicas de la ex Unión Soviética y Mongolia- han logrado notables adelantos y poseen una sustancial capacidad aún no aprovechada.

Las acciones del PNUD en muchos de esos países han hecho hincapié en aprovechar el alto nivel educacional de las personas y ayudarlas a obtener acceso a conocimientos, informaciones y experiencias exteriores, que los ayudan a desarrollar una capacidad en la que se reflejan las prioridades de reforma. Además, las reformas son sistémicas, a veces integran muchos procesos relacionados entre sí y por lo general destacan el buen gobierno y un marco macroeconómico estable. El desarrollo de instituciones democráticas y con obligación de rendir cuentas (incluidos los partidos políticos, los sindicatos libres y los medios de difusión) reviste importancia crítica. El apoyo a organizaciones nuevas, privadas y de la sociedad civil, y en particular el desarrollo de la capacidad de gestión y de rendición de cuentas, tienen prioridad; y lo propio ocurre con la coordinación de la asistencia, el fomento de la capacidad para definir metas y políticas, el apoyo a la seguridad social y la capacidad de producción y la gestión de recursos naturales y financieros. Debido a que las necesidades también son grandes, el PNUD ha hecho especial hincapié en imprimir un efecto multiplicador a sus recursos a fin de movilizar mayor cantidad de fondos.

EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE GOBERNABILIDAD

Factores contextuales pertinentes a los programas de gobernabilidad

Hay varias características contextuales que pueden afectar la determinación de qué tipos de programas de gobernabilidad son más o menos importantes y tienen mayores o menores probabilidades de lograr efectos:

- Indicadores socioeconómicos, entre ellos los de educación, acceso a la satisfacción de las necesidades básicas y papel de la mujer.
- La economía: su base, crecimiento y tipo; la dependencia financiera con respecto a recursos externos, incluida la asistencia, y la deuda; y el grado de integración en la economía mundial.
- Capacidad humana y sustentabilidad.
- Base de recursos naturales y tendencias con respecto al medio ambiente.
- Diversidad y estructuras culturales, religiosas y étnicas, conflictos o polarización y medios internos de resolver conflictos.
- Valores, redes y conocimientos autóctonos.

Las manifestaciones y la combinación de esos factores varían en gran medida entre distintas regiones y dentro de una misma región. Por ejemplo, en muchos países de Asia, Europa Oriental y América Latina, las reformas del sector público y de los mercados han creado condiciones para un acelerado crecimiento y una ampliación de las oportunidades. Aun así, algunos pueblos están quedando cada vez más marginados. Por su parte, los países de África al Sur del Sahara siguen agobiados por una enorme deuda, un estancamiento económico y un rápido crecimiento demográfico, que causa una excesiva explotación de la base de recursos naturales. Se están introduciendo reformas en momentos en que la asistencia oficial para el desarrollo se ha estancado y los beneficios de la mundialización han dejado a esa región mayormente de lado.

El éxito de los programas y proyectos de gobernabilidad depende en gran medida de la manera en que se los diseñe y ejecute. Los principios subyacentes a la estrategia del PNUD en materia de ejecución son encontrar puntos de abordaje y aliados adecuados para entablar un diálogo de política, responder rápidamente a las necesidades de los países, manteniendo al mismo tiempo un horizonte a largo plazo; crear oportunidades para que el gobierno, el sector privado y la sociedad civil interactúen, de modo de llegar a consensos en materia de política y programas; ejecutar los programas de manera que éstos sean impulsados por los países y sostenibles y desarrollen la capacidad estratégica; y coordinar el desarrollo y la utilización de los recursos de las Naciones Unidas.

Si los principales interesados y beneficiarios no participan plenamente en el diseño y la implementación de los programas, éstos no son sostenibles

A lo largo de toda la programación, la oficina del PNUD en cada país debería tener presente el mandato del PNUD, las ventajas comparativas y los enfoques del buen gobierno, el marco socioeconómico del país y el tipo de país.

Enfoque de participación

Si los principales interesados y beneficiarios no participan plenamente en el diseño y la ejecución de los programas, éstos no son sostenibles. Se dispone de numerosas metodologías de participación. La División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad, del PNUD, ha contribuido a elaborar y

ensayar una metodología, llamada proceso de consulta, para la formulación de programas de promoción de la participación que simultáneamente desarrollen el capital social. El papel de los expertos externos es ofrecer apoyo y contribuir a llegar a un consenso. La metodología ayuda a las oficinas del PNUD en los países y a los expertos a iniciar las acciones encaminadas a lograr un consenso, cultivar la conciencia acerca de la importancia de la gobernabilidad, individualizar a los principales agentes de cambio (reformistas, pensadores importantes, líderes cívicos y otras personalidades), fijar metas, formular estrategias y organizar procesos de cambio. La metodología puede aplicarse en todos los países donde el PNUD realiza programas. La consulta sobre procesos, combinada con el enfoque programático y la ejecución nacional (que fomentan el desarrollo de la capacidad nacional para alcanzar metas nacionales), puede servir como poderoso instrumento para desarrollar la capacidad de alcanzar metas colectivas. Es ésta una modalidad de eficacia comprobada en que el PNUD ofrece capacitación, desarrollo de la capacidad de gestión y programación para la gobernabilidad. También se dispone de otros enfoques eficaces. Pueden solicitarse a la División de Desarrollo de la Capacidad de Gestión y de Gobernabilidad directrices para la consulta sobre procesos y otros enfoques.

La consulta sobre procesos puede servir como poderoso instrumento para desarrollar la capacidad de alcanzar metas colectivas

Determinación de los puntos de abordaje

Al comenzar el proceso de programación, el PNUD debería individualizar y consultar a las principales personas en el gobierno, la sociedad civil y el sector privado que han de participar en los programas de gobernabilidad. De esa manera, es posible diagnosticar las necesidades nacionales e individualizar esferas de apoyo. Todo diálogo debería ser imparcial y reunir a los interesados nacionales a fin de que lleguen a un consenso, desarrollen su voluntad política de cambio y comprendan la importancia del buen gobierno. Podrían utilizarse documentos y estudios (como los informes nacionales sobre desarrollo humano) y estrategias regionales a fin de proporcionar análisis, opciones y metodologías y estimular el diálogo. Debería tratarse de establecer vínculos que tuvieran efectos sinérgicos entre gobernabilidad, pobreza, medios de vida sostenibles, cuestiones de género y medio ambiente. Esto debería proporcionar las bases para el marco de cooperación con el país que aclarara las metas y estrategias nacionales e indicara posibles esferas para el apoyo del PNUD, además de puntos de abordaje y aliados apropiados.

La experiencia indica que el PNUD tiene mayor eficacia cuando puede responder de manera rápida y flexible a cambiantes necesidades y oportunidades, manteniendo al mismo tiempo un horizonte a largo plazo en materia de sustentabilidad. A veces, el PNUD debe estar dispuesto a asumir riesgos para aprovechar oportunidades en rápida evolución, algunas de las cuales pueden relacionarse directamente con la gobernabilidad; por ejemplo, elecciones nacionales, cambios en los órganos gubernamentales, debates sobre la planificación y la presupuestación anual, campañas nacionales y conferencias sobre temas concretos. Por otra parte, algunos de los programas de gobernabilidad más eficaces se han iniciado en otros puntos, de abordaje, como pobreza, género, medio ambiente y programas rurales y urbanos integrados.

Desarrollo de la capacidad en materia de estrategia

El enfoque del PNUD con respecto del desarrollo de la capacidad se basa en dos importantes principios. En primer lugar, pregunta ¿desarrollo de capacidad para qué? y propugna que la respuesta se relacione estrechamente con el desarrollo sostenible centrado en el ser humano. En segundo lugar,

afirma que la manera en que se desarrolla la capacidad también influye sobre qué tipo de capacidad se desarrolla. Al diseñar programas de desarrollo de la capacidad, el PNUD propicia que tipo de capacidad se tengan en cuenta las características fundamentales del buen gobierno: participatorio, transparente, equitativo, obligado a rendir cuentas y dotado de visión estratégica.

El éxito de los programas de gobernabilidad depende de que se desarrolle la capacidad de expresar las metas y administrar el cambio. El PNUD hace hincapié en la importancia de sostener y ampliar la capacidad existente y prestar asistencia al fomento de la capacidad en temas que tengan efectos de gran magnitud. Entre los criterios para las acciones estratégicas cabe mencionar los efectos en las políticas, los recursos para el desarrollo y la creación de un ámbito propicio, en particular con fines de eliminación de la pobreza; además de determinar si se fortalecerán aspectos fundamentales de la capacidad de liderazgo y gestión y si el apoyo ampliará la participación. Debido a que la mayoría de los programas de gobernabilidad atañen, por ejemplo, a los sistemas judiciales, los sistemas de gestión financiera, los sistemas parlamentarios y los sistemas de descentralización del gobierno, lo más apropiado es adoptar un enfoque sistémico del desarrollo de la capacidad, que ubique a las instituciones y las personas en procesos para la realización de tareas concretas.

El apoyo del PNUD al fomento de la capacidad de sistemas nacionales de información y de vínculos con redes regionales y mundiales es un elemento fundamental de su estrategia para el fomento de la capacidad en esferas prioritarias. Merced a esos vínculos se apoya la adopción de decisiones a escala nacional, ayudando a los países a aprovechar diversos conocimientos y experiencias a escala local, nacional y mundial y establecer una red mundial de expertos en apoyo de los programas relacionados con la gobernabilidad. Se puede obtener orientación sobre cuestiones de diseño si se solicita al Programa de la Red de Desarrollo Sostenible y a la División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad, en la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas. Las instituciones de cada región recibirán asistencia para establecer redes regionales y subregionales. A escala mundial, la Red de Gestión y Gobernabilidad (MAGNET) del PNUD constituirá el nódulo mundial para las redes a escala nacional y regional. La red MAGNET, que es administrada por la División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad, cuenta con una lista de consultores y de documentos del PNUD sobre gobernabilidad que pueden encontrarse en el sistema Internet.

La retroinformación sobre los efectos logrados es un importante elemento del diseño y la implementación de futuros programas. El PNUD está tratando de establecer metas de capacidad, datos de referencia e indicadores de adelanto y éxito, adaptados a la medición del éxito de los programas sobre gobernabilidad.

El liderazgo que proporcionan las oficinas del PNUD en los países reviste importancia crucial, dado que la mayoría de los recursos de PNUD están disponibles a escala de país

Coordinación y papel del Coordinador Residente

El PNUD puede adoptar medidas a fin de mejorar los resultados de los programas de gobernabilidad a los que presta apoyo y lograr que los organismos de las Naciones Unidas y los aliados externos apoyen las prioridades nacionales de manera coordinada. Por ejemplo, el PNUD puede asumir funciones de organismo rector en la colaboración y la coordinación de la asistencia prestada por las oficinas con sede en el país, en relación con uno o más aspectos de los programas de gobernabilidad; proporcionar un foro imparcial para el intercambio de ideas sobre problemas relativos a la gobernabilidad y contribuir a forjar alianzas locales; proporcionar datos y servicios de información electrónica sobre programas nacionales de gobernabilidad para todos los copartícipes en el desarrollo; ayudar a los gobiernos a

formular y negociar programas de gobernabilidad para la movilización de recursos; y contribuir a coordinar las respuestas de los organismos de las Naciones Unidas y los programas en apoyo de las metas nacionales, en respuesta a las situaciones de crisis, o en ambos casos.

Distribución de la responsabilidad en el PNUD

El PNUD se encarga de programas de gobernabilidad en tres escalas: país, región y mundo.

La oficina del PNUD en el país

El liderazgo que proporcionen las oficinas del PNUD en los países reviste importancia crucial, dado que la mayoría de los recursos del PNUD están disponibles a escala de país. La oficina del PNUD en cada país se encarga de individualizar, formular, implementar y vigilar programas y proyectos para lograr consenso sobre metas y estrategias nacionales y luego desarrollar la capacidad pertinente. La coordinación y la movilización de recursos también tienen importancia vital. Esas responsabilidades tienen repercusiones importantes para una oficina dinámica: las oficinas del PNUD tal vez necesiten organizarse a sí mismas a fin de analizar las cambiantes necesidades y responder rápidamente a las oportunidades que vayan surgiendo. Algunas oficinas cuentan con un equipo que se ocupa exclusivamente de los programas de gobernabilidad. Más importante es la capacidad dentro de las oficinas del PNUD en los países para individualizar eficaces puntos de abordaje y aliados para la ejecución, individualizar instituciones aliadas que puedan vigilar y diagnosticar las tendencias y establecer una red de personas e instituciones que puedan contribuir a iniciar consultas y formular programas.

Apoyo regional a los países donde se realizan programas

Los programas regionales agregan valor y apoyan de una o diversas maneras las iniciativas de las oficinas del PNUD en los países. Los programas regionales contribuyen a definir las políticas y estrategias regionales de gobernabilidad, facilitar el intercambio de experiencias regionales, establecer redes y centros de excelencia regionales, proporcionar un apoyo flexible y rápido en toda la región para la formulación de programas nacionales, ofrecer sesiones informativas y capacitación a escala regional, efectuar estudios regionales sobre las tendencias e individualizar y ensayar en los países nuevos enfoques que también puedan ser aplicados a escala regional. Cada una de las Direcciones Regionales del PNUD ha preparado (o está preparando) estrategias de gobernabilidad adaptadas a la región.

Apoyo mundial a los países donde se realizan programas

El PNUD apoya varios proyectos mundiales de gobernabilidad, incluidos los relativos a instituciones que se ocupan de buen gobierno, descentralización y gestión urbana.

Equipo de Tareas del PNUD sobre Gobernabilidad. Este Equipo de Tareas está presidido por la División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad, de la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas, y facilita las políticas y las actividades de las Direcciones del PNUD en lo tocante a la gobernabilidad; comunica información y proporciona orientación y retroinformación sobre programas mundiales; y responde de manera coordinada a las solicitudes entre organismos y en relación con conferencias de las Naciones Unidas.

División de Desarrollo de la Gestión y Gobernabilidad, de la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas. Esta División, actuando dentro del marco del Programa Mundial de la Dirección, tiene tres responsabilidades principales: formular en el plano institucional políticas, instrumentos y metodologías

sobre la base de las experiencias en los países; efectuar investigaciones sobre cuestiones prioritarias para el PNUD; y ofrecer apoyo a las oficinas del PNUD en los países para la formulación y el respaldo de programas. La División está desarrollando capacidad en esferas como: las instituciones de gobernabilidad, la descentralización y el buen gobierno local; la sociedad civil; la gestión urbana; la gestión económica y financiera; la gestión de la ayuda y la rendición de cuentas; y las metodologías para el desarrollo de la capacidad. En otras esferas conexas, la División está entablando alianzas y preparando una lista integral de consultores cuyos servicios pueden ser contratados con poco preaviso. La estrategia de la División plantea una estrecha colaboración con otras divisiones de la Dirección que se ocupan del marco macroeconómico, la pobreza, las cuestiones de género, las entidades del sector privado y el medio ambiente. La División colaborará estrechamente con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización en programas de gobierno local. El Fondo está concentrando sus recursos en los países más pobres a fin de proporcionar modestos subsidios de capital y microfinanciación en apoyo de las instituciones locales y comunitarias de gobernabilidad.

Oficina de Servicios de las Naciones Unidas, Dependencia de Respuestas de Emergencia. La Dependencia de Respuestas de Emergencia proporciona recursos con arreglo a la partida 1.1.3 del objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC 1.1.3) para la formulación de marcos de estrategia y el desarrollo de la capacidad de las instituciones nacionales en cuanto a la preparación, la mitigación, el manejo o la prevención de crisis. De ser posible, los recursos disponibles deberían programarse durante la preparación del marco de cooperación con el país.

Alianzas

El PNUD establecerá alianzas con organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como con instituciones y redes fuera del sistema de las Naciones Unidas, a fin de aplicar su política de gobernabilidad. El PNUD preside el Subequipo de Tareas de todo el sistema (del Equipo Interinstitucional de Tareas sobre un entorno propicio) sobre el fomento de la capacidad para la gobernabilidad, integrado por representantes de 18 organismos y programas de las Naciones Unidas. El mandato del Subequipo de Tareas es promover el seguimiento integrado de las conferencias de las Naciones Unidas, apoyándose en las mejores prácticas de cooperación interinstitucional existentes. El PNUD también está asumiendo el liderazgo en el Subgrupo de Buena Administración, de la Iniciativa del Secretario General para África. Las alianzas con determinados organismos del sistema de las Naciones Unidas se indican en el segundo capítulo de este documento.

El PNUD también aprovechará los conocimientos especializados y la experiencia de instituciones y redes mundiales, regionales y nacionales, exteriores al sistema de las Naciones Unidas. Se han firmado o se están tramitando acuerdos de colaboración con varias instituciones y redes mundiales, entre ellas la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS

Ambito propicio

Condiciones circundantes de una actividad o sistema que facilitan plasmar el potencial de esa actividad o sistema. Este documento de política se refiere a las condiciones previas para un desarrollo humano sostenible, incluidas leyes y reglamentaciones propicias, suficientes recursos y conocimientos prácticos, amplia comprensión y aceptación de los diferentes papeles del Estado, el sector privado y la sociedad civil en el desarrollo humano sostenible, además de propósitos compartidos y confianza. También son importantes las relaciones entre esas condiciones y el ámbito mundial.

Capacidad, desarrollo de la capacidad, fomento de la capacidad

Capacidad - conocimientos teóricos y prácticos y recursos necesarios para realizar una función.

Desarrollo de la capacidad - proceso mediante el cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y países desarrollan, individual y colectivamente, su posibilidad de desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos.

Fomento de la capacidad - difiere del desarrollo de la capacidad dado que este último se efectúa a partir de la capacidad preexistente.

El propósito del desarrollo de la capacidad y del fomento de la capacidad es ayudar a los gobiernos, las organizaciones y las personas a alcanzar un nivel de autosuficiencia que baste para que manejen eficazmente sus propios asuntos.

Capital social

Elementos de organización social -como redes sociales y valores compartidos, incluidos los de tolerancia, inclusión, reciprocidad, participación y confianza- que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo. El capital social está ínsito en las relaciones entre dos o más protagonistas.

Consulta sobre procesos

Forma distintiva de consulta en materia de gestión en que el consultor ayuda al grupo cliente de gestión a iniciar y mantener un proceso de cambio y continuo aprendizaje para lograr una mejora sistémica. La función del consultor no es la de un típico experto técnico que analiza la situación del cliente y recomienda un curso de acción; por el contrario, la consulta sobre procesos compromete la participación del grupo cliente de gestión a fin de aclarar el propósito del proceso de cambio, redefinir las funciones y responsabilidades en el grupo y rediseñar los procedimientos mediante los cuales se integrarán las respectivas funciones de los miembros a fin de sostener los resultados mejorados en todo el sistema.

Coordinación de la asistencia y gestión de la asistencia

Coordinación de la asistencia - proceso por el cual un gobierno receptor integra y planifica la asistencia internacional, al servicio de las metas, las prioridades y las estrategias nacionales.

Gestión de la asistencia - proceso mediante el cual un gobierno receptor integra los recursos internos y externos en la ejecución de sus programas y actividades de desarrollo.

Descentralización

Término general que alude a la transferencia de facultades y/o responsabilidades para el desempeño de una función, desde las instancias superiores de una organización o del gobierno central de una institución hacia unidades en planos inferiores o entidades del sector privado.

La bibliografía sobre descentralización con frecuencia distingue entre los distintos grados de autoridad que efectivamente se transfieren desde el gobierno central:

Delegación - consiste en decidir qué funciones han de pasar desde el gobierno central a organizaciones semiautónomas o paraestatales, lo cual entraña transferir o conferir amplias facultades para planificar e implementar y aplicar decisiones relativas a actividades concretamente definidas.

Desconcentración - consiste en trasladar la carga de trabajo desde un ministerio del gobierno o la sede de un organismo hacia las instancias de trabajo sobre el terreno; crear un sistema de gobernabilidad sobre el terreno en virtud del cual se transfieren algunas facultades para la adopción de decisiones al personal sobre el terreno, dentro de las directrices planteadas por la instancia central; y desarrollar el buen gobierno local, de modo que todos los niveles subordinados del gobierno del país son agentes de la autoridad central.

Retrocesión - consiste en otorgar autoridad (facultades para adoptar decisiones) a gobiernos locales de jurisdicciones claras con límites geográficamente reconocibles, que tienen posibilidades de obtener recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Algunos de los posibles beneficios de la descentralización, y en especial de la retrocesión, son: una mayor participación y potenciación, en especial de grupos en situación desventajosa; mayor obligación de rendir cuentas y transparencia del gobierno; mayor grado de respuesta a las necesidades; y un ajuste de las actividades gubernamentales de desarrollo a las necesidades locales.

Efectividad

La capacidad de alcanzar objetivos individuales o de organización. La efectividad requiere competencia; sensibilidad y capacidad de dar respuesta a cuestiones humanas concretas y específicas; y capacidad de expresar esas preocupaciones, formular objetivos en consonancia con ellas y formular y aplicar estrategias para conquistar esos objetivos.

Ejecución nacional

Gestión general por autoridades de un gobierno nacional de programas y proyectos de desarrollo financiados por el PNUD, además de la asunción por ese gobierno de responsabilidad y obligación de rendir cuentas en cuanto a la utilización de recursos del PNUD y en cuanto a los productos y al logro de los objetivos de los programas o proyectos.

Enfoque programático

Método para que los gobiernos y sus aliados aborden de manera coherente e integral un conjunto de

problemas de desarrollo que, a su vez, conforman un importante objetivo o conjunto de objetivos nacionales. La expresión de esos problemas, las estrategias para su resolución y las metas y objetivos nacionales resultantes se consignan en un documento de marco programático nacional.

Equidad

Trato imparcial o justo, que requiere que casos similares sean tratados de manera similar.

Estado

Conjunto de instituciones políticas cuyo propósito específico es la organización y la gestión social y política, en nombre del interés común, en jurisdicción de un determinado territorio,

Gobernabilidad y buen gobierno

Gobernabilidad - ejercicio de facultades políticas, económicas y administrativas en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Gobernabilidad es un concepto neutral que abarca los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.

Buen gobierno - se refiere a la asignación y gestión de recursos para responder a problemas colectivos; se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el imperio de la ley, la eficacia y la equidad.

Imperio de la ley

Protección en igualdad de condiciones (de los derechos humanos, así como de los derechos de propiedad y otros derechos económicos) y castigo en igualdad de condiciones con arreglo a la ley. El imperio de la ley obliga al gobierno, protege a los ciudadanos contra acciones estatales arbitrarias y obliga en general a la sociedad, pues rige las relaciones entre intereses privados. Garantiza que todos los ciudadanos sean tratados en igualdad de condiciones y estén sujetos a las leyes y no a los caprichos de los poderosos. El imperio de la ley es un requisito previo imprescindible para la rendición de cuentas y la posibilidad de pronóstico en los sectores tanto público como privado.

El establecimiento y el mantenimiento del imperio de la ley dependen de una clara comunicación de las normas, de su aplicación indiscriminada, de su refuerzo efectivo, de la posibilidad de disponer de métodos pronosticables y legalmente aplicables para cambiar el contenido de las leyes, además de una ciudadanía que perciba que todas las normas son equitativas, justas o legítimas y que esté dispuesta a acatarlas.

Institución y fomento institucional

Fomento institucional - creación, desarrollo y vinculación de ciertas funciones para el cumplimiento de tareas específicas dentro de las instituciones.

Institución - organización o grupo de organizaciones conexas creadas con un propósito específico.

Legitimidad

Grado en que los procedimientos de un gobierno para formular y aplicar leyes son aceptables para el pueblo. Un sistema legítimo es legal, pero lo que es más importante, la gente opina que es apropiado y acata sus preceptos. La legitimidad está estrechamente vinculada con la gobernabilidad: contar con el cumplimiento voluntario de leyes y reglamentaciones es más efectivo que depender de la coacción y las lealtades personales.

Marco de cooperación con el país

Documento que indica la naturaleza, el enfoque y el alcance financiero previstos para la cooperación del PNUD con un país. En el marco de cooperación se indican las principales metas y oportunidades de nuestro apoyo a programas y prioridades nacionales, coherentes con las metas prioritarias de eliminar la pobreza y lograr el desarrollo humano sostenible aprobadas por la Junta Ejecutiva. En este documento se reflejan los principales elementos de las estrategias y esferas temáticas previstas, sin entrar en detalles acerca de los programas.

Obligación de rendir cuentas

Es el requisito de que los funcionarios informen a los interesados sobre la forma en que han cumplido con sus obligaciones, han ejercido sus facultades, han actuado cuando se les han formulado críticas o solicitudes y han aceptado responsabilidad (en algún grado) por los fracasos, la incompetencia o el fraude.

Los mecanismos para la rendición de cuentas por parte de los funcionarios pueden ser interinstitucionales, por ejemplo, pueden abarcar varias ramas del gobierno; pueden ser internos a una organización, como los establecidos entre supervisores y subordinados; y pueden ser externos a la organización, por ejemplo, cuando una organización y sus funcionarios rinden cuentas directamente a los clientes o interesados. La rendición de cuentas también puede referirse a quién ocupa un determinado cargo y la naturaleza de las decisiones adoptadas por quien ocupa ese cargo.

Para la rendición de cuentas es necesario que haya libertad de información, que los interesados puedan organizarse y que impere la ley.

Organización

Grupo social dotado de una estructura diseñada para alcanzar metas colectivas. Las organizaciones proporcionan la base para acciones colectivas con determinados propósitos.

Participación

Significa, literalmente, tomar parte. La cuestión para personas que se ocupan de cuestiones de gobernabilidad es si la participación es efectiva. La participación es efectiva cuando los miembros de un grupo tienen oportunidad suficiente y en igualdad de condiciones para incorporar cuestiones en el temario de que se trate y expresar sus preferencias acerca del resultado final durante la adopción de decisiones. La participación puede darse en forma directa o por conducto de representantes legítimos.

Potenciación

Ampliación de la capacidad y las opciones de la gente; posibilidad de optar sin estar sujetos a hambre, pobreza y privación; y oportunidad de participar en la adopción de decisiones que afectan la propia

vida, o de aprobarlas.

Sector privado

En una economía mixta, es la parte de la economía que no está bajo control gubernamental y que opera en el mercado; empresa privada.

Sector público

Parte de la economía que no es de propiedad privada, debido a que es de propiedad del Estado, o a que está sujeta a propiedad común. Abarca el gobierno nacional, las autoridades locales, las industrias nacionales y las empresas públicas.

La reforma del sector público abarca la racionalización de las dimensiones del sector público y el fomento de su capacidad a fin de contribuir al desarrollo humano sostenible. Los principios de buen gobierno son aplicables a la gestión del sector público.

Sistema

Concepto que tiene en cuenta la interdependencia de las personas y los eventos, las acciones y condiciones y las instituciones y organizaciones. Un enfoque sistémico tiene en cuenta varias "líneas de producción" de tareas procedimientos conexos (sistema operacional, sistema de adopción de decisiones, sistema financiero, sistema administrativo) para el cumplimiento de ciertas funciones.

Sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil

Organizaciones de la sociedad civil - multitud de asociaciones en torno a las cuales la sociedad se organiza voluntariamente a sí misma, que pueden representar una amplia gama de intereses y vínculos, desde étnicos y religiosos, pasando por metas profesionales, de desarrollo y de recreación comunes, hasta llegar a cuestiones como la protección del medio ambiente o los derechos humanos.

Sociedad civil - conjunto de individuos y grupos, organizados o no, que interactúan en las esferas social, política y económica y se rigen por normas y leyes explícitas e implícitas. La sociedad civil ofrece un conjunto dinámico y polifacético de perspectivas y valores que tratan de expresarse en el ámbito público.

Sustentabilidad

Los procesos e instituciones sostenibles satisfacen determinados criterios: no agotan los recursos de que han de disponer las futuras generaciones y realzan permanentemente la capacidad de las personas y las instituciones. Las responsabilidades y los beneficios son ampliamente compartidos.

Transparencia

Intercambio franco de información y actuación abierta. La transparencia posibilita que los interesados recojan información que puede tener importancia crítica para poner de manifiesto abusos y defender sus intereses. Los sistemas transparentes tienen claros procedimientos para dar a conocer públicamente las decisiones adoptadas y mantienen cauces de comunicación abiertos entre interesados y funcionarios, además de dar acceso a una amplia gama de datos.

Documentos del PNUD relativos a la governabilidad

División de Desarrollo de la Gestión y de Gobernabilidad

1. Reconceptualising Governance for Sustainable Human Development: Discussion Paper 2 (1997).
2. LIFE Programme 1992-1996: Analysis of Methodology and Experience (1997).
3. Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development: A Discussion Paper (1995).
4. Workshop Report on Governance for Sustainable Human Development (1996).
5. UNDP-Assisted Management Development and Governance Projects (1997).
6. Systemic Improvement of Public Sector Management Process Consultation (1994).
7. Report on the Assessment of the LIFE Programme (1995).
8. Cities, People and Poverty: Urban Development Cooperation for the 1990s (1991).
9. Discussion Paper on Participatory Local Governance (1996).
10. Discussion Paper on Participatory Evaluation Methodologies (1996).

Oficina del informe sobre Desarrollo Humano

11. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994 y 1996.

División de Equidad Social y Eliminación de la Pobreza, PNUD

12. UNDP and Organisations of Civil Society (junio de 1995).
13. Poverty Eradication: A Policy Framework for Country Strategies.

Programa de la Mujer en el Desarrollo, PNUD

14. Gender and Governance (marzo de 1995).

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)

15. Poverty Reduction, Participation and Local Governance: the Role for UNCDF (junio de 1995).
16. Local Development Funds: Promoting Decentralised Participatory Planning and Financing (diciembre de 1996).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

17. Presentación de James Gustave Speth ante la Junta. Ejecutiva: "Iniciativas para el Cambio" (1994).
18. Aid Coordination and Aid Management by Government: A Role for UNDP (agosto de 1994).
19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles" (diciembre de 1994).
20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Harvard University: "Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector" (noviembre de 1994).

Dirección Regional de África, PNUD

21. Secretary General's Initiative for Governance in Africa (SIGA) (1996).
22. To Strengthen Governance through National Capacity Building. A Strategy Paper for Sub-Saharan Africa (febrero de 1995).
23. Conceptual Paper on the Secretary-General's Initiative in Africa (septiembre de 1995).
24. Dirección Regional de África y Development Alternatives, Inc.: "Rethinking Technical

Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa" (1993).

Dirección Regional de Europa y la CEI, PNUD

25. Democracy, Governance, Participation- Europe and the CIS (second edition, 1996).

26. Regional Project to Support the Democracy, Governance and Participation Programme (1996).

Dirección Regional de los Estados Árabes, PNUD

27. Regional Programme on Public Sector Management in the Arab States. Proyecto (1996).

Dirección Regional de Asia y el Pacífico, PNUD

28. Inter-Country Programme, Sixth Cycle (1997).

29. Informe sobre "Asian Ministerial Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity", Lahore (1996).

Dirección Regional de América Latina y el Caribe, PNUD

30. Documento de proyecto sobre desarrollo humano y gobernabilidad en América Latina y el Caribe (1996).

31. Hacia una estrategia regional del PNUD para Centroamérica: Marco para promover la consolidación de la paz, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática (1995).

Bibliografía recomendada

Desarrollo de la capacidad

- Dror, Yehezkel, *The Capacity to Govern: Report to the Club of Rome* (Barcelona: Círculo de Lectores, 1994).
- Institute on Governance, *Emerging Issues in Capacity Development: Proceedings of a Workshop* (Ottawa: Institute on Governance, 1994).
- Secretaría del Commonwealth, *The Commonwealth Portfolio of Current Good Practices and New Developments in Public Service Management* (Londres: Commonwealth Secretariat, 1996).

Descentralización

- Cheema, G. Shabbir y Dennis A. Rondinelli (editores), *Decentralisation and Development: Policy Implementation in Developing Countries* (Beverly Hills: Sage, 1984).
- Cohen, John M, y Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralisation Strategies for the 1990s and Beyond* (Nueva York: Naciones Unidas/DSDAG, 1996).
- Morris, Arthur y Stella Lowder, *Decentralisations in Latin America: An Evaluation* (Nueva York: Praeger 1992).

Gestión económica y financiera

- Sachs, Jeffrey, y Andrew Warner, *Sources of Slow Growth in the African Economies* (Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, 1996).
- Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

Gestión urbana

- Arrossi, Silvina y otros, *Funding Community Initiatives* (Londres: Earthscan, 1994).
- Cheema, G. Shabbir, editor, *Urban Management: Policies and Innovations in Developing Countries* (New York: Praeger, 1993).
- CNUAH (Hábitat), *An Urbanising World -Global Report on Human Settlements* (Nueva York: Oxford University Press, 1996).
- World Resources Institute/PNUMA/PNUD, *World Resources-The Urban Environment* (Nueva York: Oxford University Press, 1996).

Gobernabilidad

- Arato, Andrew, y Jean L. Cohen. *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992),
- Lal, Deepak, y H. Hyint, *The Political Economy of Poverty; Equity and Growth: A Comparative Study* (Oxford:

- Clarendon Press, 1996).
- Leonard, David, *The Secrets of Successful African Governance* (Berkeley: University of California Press, 1989).
- March, James G., y Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (Nueva York: Free Press, 1995).
- Putman, Robert D., R. Leonardi y otros, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1992).
- Ul-Haq, Mahhub; *Reflections on Human Development* (Nueva York: Oxford University Press, 1995).