



# LA GOBERNABILIDAD COMO TEMA TRANS- VERSAL :

## GUÍA DE ORIENTACIÓN PARA SU IMPLEMENTACIÓN



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE

**LA GOBERNABILIDAD COMO TEMA  
TRANSVERSAL :**  
**Guía de orientación para su implementación**

**Publicación :**  
Agencia Suiza para el Desarrollo y la  
Cooperación (COSUDE)  
Ministerio Suizo de Asuntos Exteriores (DFAE)  
3003 Berna  
[www.deza.ch](http://www.deza.ch)

**Pedidos :**  
Centro de distribución de la COSUDE  
Teléfono +41 31 322 44 12  
Fax +41 31 324 13 48  
Correo electrónico : [info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)

**Fotografías :**  
Christian Poffet, [www.poffet.net](http://www.poffet.net)  
Raphael Nägeli : página 24  
(COSUDE : páginas 3 y 20)

**Concepción gráfica :**  
etter grafik+co., Zúrich

**Autor/Coordinación :**  
División Gobernabilidad, COSUDE  
[governance@deza.admin.ch](mailto:governance@deza.admin.ch)

**© COSUDE 2007**  
Disponible también en francés e inglés

# **LA GOBERNABILIDAD COMO TEMA TRANSVERSAL: Guía de orientación para su implementación**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | <b>2</b>  |
| Consejos de utilización de la guía   | 2         |
| <b>2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS</b>   | <b>3</b>  |
| 2.1. Niveles de gobernabilidad   | 3         |
| 2.2. Gobernabilidad de un Estado   | 4         |
| 2.3. Gobernabilidad global   | 5         |
| 2.4. Incorporación de la gobernabilidad  | 7         |
| 2.5. La gobernabilidad transversal y su relación con el enfoque basado en los derechos humanos y en la equidad de género | 8         |
| 2.6. ¿Por qué implementar la gobernabilidad como tema transversal?   | 9         |
| <b>3. UTILIZACION DE LOS 5 PRINCIPIOS DE GOBERNABILIDAD COMO INSTRUMENTO PARA HACER TRANSVERSAL LA GOBERNABILIDAD</b>    | <b>12</b> |
| 3.1 Método y descripción de los cinco principios   | 12        |
| 3.2 Campos de aplicación   | 13        |
| 3.3 Preguntas de orientación para la gobernabilidad como tema transversal en los sectores, programas y proyectos         | 14        |
| 3.4 Preguntas de orientación para la gobernabilidad como tema transversal en las nuevas modalidades de ayuda             | 21        |
| 3.5. Riesgos y desafíos  | 23        |
| <b>4. ANCLAJE INSTITUCIONAL</b>  | <b>24</b> |
| 4.1. Consejos prácticos  | 24        |
| 4.2. Apoyo de la División Gobernabilidad   | 26        |
| <b>5. ANEXOS</b>   | <b>27</b> |

# 1. INTRODUCCIÓN

En su Estrategia 2010, COSUDE ha definido cinco temas prioritarios, entre los cuales se encuentran la buena gestión de los asuntos públicos, es decir, la gobernabilidad. La División Gobernabilidad formuló, en el año 2005, los enunciados fundamentales que COSUDE desea promover en esta temática. El análisis del portafolio de COSUDE, efectuado en el 2005 / 2006, ha demostrado el carácter fundamental de este tema en el desarrollo. Por consiguiente, la Dirección de COSUDE ha definido la gobernabilidad como tema transversal de sus actividades al igual que la equidad de género.

El objetivo de la presente guía es ofrecer una orientación práctica al personal operativo para la implementación de la gobernabilidad como tema transversal. En el capítulo dos, se exponen las definiciones de los diferentes niveles de gobernabilidad y lo que es un tema transversal. Asimismo, se hace referencia a las relaciones entre la gobernabilidad, la equidad de género y los derechos humanos al igual que al valor agregado de la gobernabilidad como tema transversal. Los capítulos tres y cuatro constituyen la parte principal de la presente guía, ofreciendo al lector una serie de preguntas de orientación que se podrán aplicar al programa / sector / institución de trabajo y que podrán, además, servir de consejos prácticos para una oficina de cooperación o una división.

Esta guía está dirigida al personal operativo de los departamentos bilaterales y multilaterales.

## CONSEJOS DE UTILIZACION DE LA GUIA

- Una guía es ante todo una herramienta que no tiene que ser leída necesariamente en su integridad, para ser útil. Se puede consultar en un momento preciso.
- Construir sobre lo que existe: el tema transversal debe integrarse en las actividades actuales y permitir mejorar lo hecho en los diferentes sectores. Esta guía puede servir como referencia importante, sobre todo, durante los momentos fuertes de los sectores / programas / proyectos (planificación de una nueva fase, evaluaciones, etc.)
- En el capítulo tres, se proponen las preguntas de orientación. Éstas forman una «lista máxima». Nadie podrá responder a todas las preguntas, ya que son básicamente una referencia y no una exigencia. Sin embargo, dicha lista, aun siendo máxima, no necesariamente es exhaustiva. También se pueden formular otras preguntas según las necesidades.
- El nivel de pertenencia o de utilidad de las preguntas de orientación dependerá principalmente del contexto del país, del sector o del programa examinado.

## 2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS

Este breve capítulo tiene como objetivo esclarecer las nociones relativas a la gobernabilidad: por una parte, se pretende delimitar el tema y explicitar los distintos niveles de gobernabilidad (2.1 a 2.3); por otra, explicar la metodología relativa a un tema transversal y los vínculos que existen entre los temas transversales de COSUDE (2.4–2.5). Por último, se ofrecen algunas explicaciones sobre el valor agregado del tema transversal (2.6).



### 2.1. Niveles de gobernabilidad

El término gobernabilidad define la manera de ejercer el poder y se aplica a diferentes niveles. En primer lugar, COSUDE trabaja la *gobernabilidad nacional*, es decir, el modo de funcionamiento y los procesos de toma de decisiones de las instituciones estatales a todos los niveles (regional, local) así como las relaciones del Estado con los ciudadanos y ciudadanas y con el sector privado.

Sin embargo, el marco legal y político nacional también se determina por factores internacionales que deben ser mejorados. Este hecho cobra aún más importancia en los países en vías de desarrollo, los cuales tienen pocas posibilidades de progresar en un contexto internacional que los desfavorece y los excluye del poder y los mercados. Esto se denomina *gobernabilidad global*.

La gobernabilidad de las empresas o de las instituciones («corporate governance») comprende los diferentes procedimientos, políticas y costumbres, que influyen en la manera de administrar, dirigir y controlar una institución. Esta noción incluye también las relaciones entre los diferentes actores implicados (gerencias, equipos, socios y beneficiarios) y los objetivos de la propia institución (mismas). Los principios de rendición de cuenta, riesgo y eficacia están en el centro de esta noción.

#### **Estado de derecho :**

El concepto de Estado de Derecho hace referencia a la existencia de un sistema normativo, al que están sujetos los poderes públicos dentro de un Estado. La primera condición es la «jerarquía de normas», que constituye una de las más importantes garantías del Estado de derecho. En este marco, se definen las competencias de cada órgano del Estado. Las normas dictadas por él mismo únicamente son válidas, si se respeta el conjunto de leyes, en cuya cúspide se encuentra la Constitución y después los compromisos internacionales. La igualdad de los ciudadanos y ciudadanas ante la ley y la aplicación de la misma constituye la segunda condición para un Estado de Derecho (principio de igualdad). Un modelo así implica la existencia de una separación de poderes y una justicia independiente e imparcial en cuanto a la interpretación de las normas de derecho y su aplicación. Las normas nacionales están sujetas a evolucionar y debe buscarse<sup>1</sup> su coherencia con los sistemas informales y/o tradicionales.

## **2.2. Gobernabilidad de un Estado**

La lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social dependen estrechamente de las condiciones jurídicas y políticas que reinan en el país considerado. Actualmente, existe un consenso de que la gobernabilidad es una de las condiciones necesarias para el desarrollo de un país. El Estado juega un papel clave determinando las reglas de juego, haciéndolas respetar y aplicando sus recursos al servicio de toda la población. Si la gobernabilidad responde a ciertos valores (como la democracia), ella servirá a una finalidad concreta: el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La gobernabilidad permite el buen funcionamiento de un Estado al servicio de sus ciudadanos / ciudadanas.

Es de suponer que una visión así implica, tanto desde el punto de vista nacional como internacional, la creación de un espacio de seguridad, un buen equilibrio entre los diferentes poderes y fuerzas presentes y algunas condiciones para un crecimiento económico que sirva igualmente a los intereses y derechos de los pobres. El respeto y la realización del Estado de Derecho, los derechos humanos y la separación de poderes son fundamentales.

Además, los poderes públicos deben velar para que toda la población tenga acceso a los servicios públicos principales y para que los ciudadanos puedan participar de manera activa

en los procesos de decisión del gobierno. Por consiguiente, la gobernabilidad también consiste en la interacción entre el Estado y otros actores (sociedad civil, sector privado), que pueden servir de contrapoderes. Ésta cubre el conjunto de mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos organizan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y arreglan sus diferencias.

<sup>1</sup> En los países enfrentados a un conflicto violento, latente o a un conflicto que ya ha estallado, la aplicación de los principios de gobernabilidad debe efectuarse en función de un análisis de contexto que tenga en cuenta, en especial, la dimensión del conflicto. Para estas situaciones, COSUDE ha adoptado un enfoque de Gestión de Programas Sensible al Conflicto (GPSC), que completa y fortalece la dimensión transversal de la gobernabilidad. Esta última contribuye a prevenir la resolución violenta de los conflictos y ofrece un marco de negociación entre las partes. En la fase posterior al conflicto, la reconstrucción del Estado debe inspirarse en los principios de gobernabilidad.

Los Estados se han comprometido a respetar ciertas normas. Todos los Estados han ratificado como mínimo una de las convenciones internacionales de derechos humanos, ofreciendo así a las autoridades, a los ciudadanos y ciudadanas y a los donantes un marco de referencia universal y legítimo para introducir las reformas en materia de gobernabilidad. Los Estados miembros de las Naciones Unidas han reafirmado, en la *Declaración del Milenio*, su voluntad de mejorar el contexto político en los ámbitos fundamentales de la paz, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y la democracia.

COSUDE ha fijado cinco principios hacia los cuales debe tender un estado para implementar la gobernabilidad : la rendición de cuentas («accountability»), la transparencia, la no discriminación, la participación y la eficacia<sup>2</sup>. Lo esencial de estos principios proviene del sistema de valores de los derechos humanos universales e indivisibles y legitima la promoción de la gobernabilidad. Estos principios son como cinco «lentes» que permiten analizar las actividades del Estado bajo ciertos ángulos prioritarios. Estos se inscriben en la noción fundamental del Estado de derecho.

## 2.3. Gobernabilidad global

COSUDE entiende por gobernabilidad global las instituciones, normas y los nuevos mecanismos de la cooperación al desarrollo, que permiten un trabajo continuo sobre los retos mundiales que atraviesan las fronteras nacionales.

La gobernabilidad global se constituye principalmente por dos elementos :

- la gobernabilidad internacional, que abarca la aplicación de los principios de gobernabilidad en las relaciones entre los diferentes actores internacionales (Estados y sociedad civil) ;
- la gobernabilidad institucional que esta orientada hacia las modalidades de funcionamiento de las instituciones internacionales (organizaciones de Bretton Woods y Naciones Unidas).

Las conferencias mundiales celebradas en los años 90 han situado en un primer plano unos intereses de supervivencia comunes (bienes públicos comunes) ; de allí han derivado unas ideas fuerza para el comercio mundial y la preservación del medio ambiente en particular, mediante el establecimiento de tres convenciones medioambientales. El concepto de «gobernabilidad global» ha dado lugar a controversias en el marco de debates sobre la globalización. Esta noción provee instrumentos para analizar la dinámica de la globalización, para constituir nuevas constelaciones de actores activos en la escena política internacional y, para concebir al mismo tiempo, unos instrumentos de reforma política y estratégica, que sirvan para modelar esta globalización.

### Piedras angulares de la arquitectura de la gobernabilidad global

- Los regímenes internacionales. El concepto de gobernabilidad global intenta integrar los regímenes internacionales como pilares de la cooperación internacional en una arquitectura global. De este modo, se busca la autorregulación de los sistemas estatales y regular los problemas relacionados con ellos.

<sup>2</sup> Estos principios se describen en el capítulo 3 del presente documento. Para una definición más detallada véase los «Enunciados fundamentales de la División Gobernabilidad»

- «*La gobernabilidad sin gobierno*». Los cambios recientes en la política mundial implican la creación de un mundo con varios polos y, en ciertos casos, el traspaso de la autoridad de los Estados nacionales a los actores supranacionales, la reevaluación de las competencias de los actores privados y la sociedad civil, la proliferación de organizaciones internacionales, ONG y redes transnacionales (las cuales sirven de movimiento social u operan como mecanismos de regulación para unos problemas específicos y permiten acuerdos entre los actores privados y públicos).
- *Los roles de los Estados*. Los Estados son cada vez más interdependientes y pierden autonomía ; no obstante, siguen siendo los actores principales de la política internacional y constituyen los pilares de arquitectura de la gobernabilidad global. Son cada vez mas inducidos a trabajar con los grupos de la sociedad civil. El Estado debe asegurar la coordinación de las tareas y hacer frente a un sistema de decisiones escalonado a diferentes niveles, pero también debe ser el receptáculo de las decisiones tomadas a nivel multilateral e implementarlas, como paso siguiente.
- *La gobernabilidad global no significa gobernabilidad mundial o Estado mundial*. La simultaneidad de la globalización y la regionalización, la tensión que resulta de la globalización y el acento puesto cada vez mas sobre el nivel local pertenece a las tendencias actuales que refunden la sociedad y la política mundial. La globalización permite, además, valorar las organizaciones regionales y movilizar, tanto a nivel nacional como local, la necesidad de definir los espacios de autonomía y de margen de maniobra, con el fin de renovar los intereses para los sistemas descentralizados.
- *El rol de las ONG*. Las ONG transnacionales se imponen a través de los ámbitos políticos no tradicionales como el medio ambiente, los derechos humanos y la política de desarrollo. En estos ámbitos tienen una función de corrección y consulta.
- *La gobernabilidad global abarca diferentes formas y niveles de cooperación internacional*. Las organizaciones internacionales retoman una función de coordinación y contribuyen a la defini-



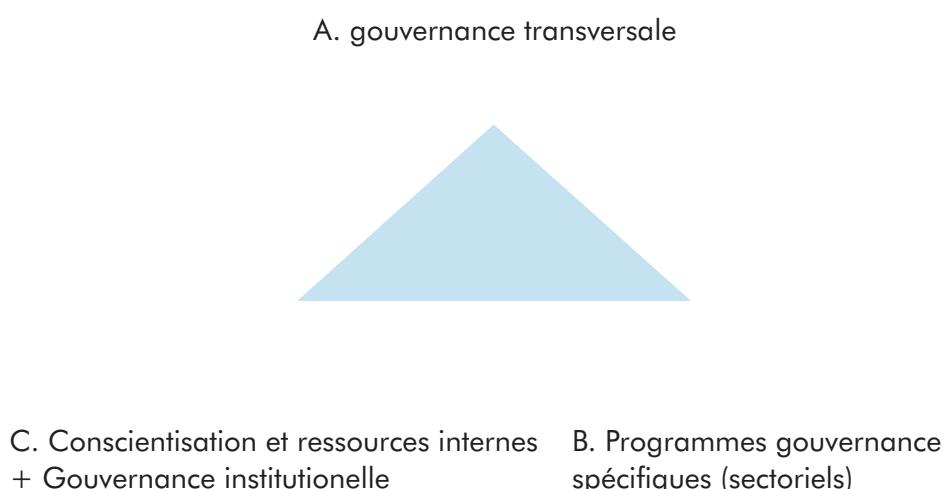
ción de los problemas. Los Estados se comprometen a trabajar en problemas comunes mediante acuerdos que pasan entre ellos (por ejemplo, convenciones).

- *La soberanía compartida.* Los conceptos referentes a la gobernabilidad global han reducido los márgenes de maniobra de los Estados / naciones y han limitado su soberanía.

## 2.4. La incorporación (mainstreaming) de la gobernabilidad

El término «mainstreaming» (incorporación) define el proceso por el cual una institución ancla sistemáticamente sus orientaciones y temas estratégicos en sus programas y maneras de trabajar. Esto se hace de manera directa y explícita, es decir, mediante un proceso vinculado a una decisión de gestión o de manera indirecta e implícita, es decir, a través de discusiones sobre los conceptos y las prácticas. En realidad, habrá a menudo una combinación de ambos enfoques<sup>3</sup>. El «mainstreaming» ha sido puesto en práctica por COSUDE en el tema genero. Dicho concepto se puede emplear de manera similar en la gobernabilidad.

### Integración de la gobernabilidad



Para asegurar que la gobernabilidad de un Estado responda a las exigencias descritas en el apartado 2.2 de este documento, no es suficiente con elaborar e implementar unos programas sectoriales de gobernabilidad en los países analizados (por ejemplo, la lucha contra la corrupción, la descentralización o la promoción de los derechos humanos). En ese tipo de documento, la gobernabilidad estaría reducida a un sector de actividad (B). La incorporación de la gobernabilidad trasciende más allá: las dimensiones principales y los principios que definen la gobernabilidad (rendición de cuenta, transparencia, participación, no discriminación, eficacia) deben ser incorporados en todos los sectores y programas de actividades (por ejemplo, los programas de salud o de desarrollo rural). De este modo la gobernabilidad se convierte en transversal (A). El capítulo 3 de la presente guía está dedicado por completo a ello.

<sup>3</sup> Definición del grupo de trabajo «Temas transversales», 2003.

Por último, la incorporación de la gobernabilidad comprende también la aplicación de estos principios dentro de una institución<sup>4</sup> y la disposición de recursos para ejecutarlos (sensibilización del personal de COSUDE en la sede central y en el terreno así como el refuerzo de sus capacidades). Se trata aquí de aspectos relativos a la gobernabilidad institucional (C). Referente a este tema, esta guía se limita a las relaciones entre COSUDE y sus socios (capítulo 3) y ofrece algunas ideas para un mejor anclaje institucional del tema (capítulo 4).

#### **Implementación del enfoque basado en los derechos humanos: ejemplo de COSUDE en Pakistán**

La Estrategia de Cooperación de COSUDE en Pakistán (2006–2010) ha sido la primera en incorporar de forma explícita el enfoque basado en los derechos humanos. El valor agregado de la aplicación de este enfoque en este contexto es, según esta estrategia :

- está basado en los principios universales e indivisibles de los derechos humanos y proporciona una base legítima para reforzar la autonomía de los ciudadanos y las capacidades del Estado en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones estimulando un cuestionamiento de las prácticas políticas, socio-económicas y culturales.
- énfasis puesto en el análisis de las relaciones de poder entre los ciudadanos y el Estado y en el refuerzo de los sistemas e instituciones existentes.
- el cambio de perspectiva de una reducción de la pobreza basada en las necesidades (por lo tanto, considerada como un tipo de caridad) hacia una perspectiva de reducción de la pobreza como la realización de los derechos humanos de las poblaciones. Reconociéndose la estrecha relación que existe entre las causas esenciales de la pobreza y los derechos humanos, la cooperación al desarrollo gana legitimidad<sup>5</sup>.

## **2.5. La gobernabilidad transversal y su relación con el enfoque basado en los derechos humanos y la equidad de género**

La gobernabilidad y los derechos humanos se refuerzan mutuamente ; ambas nociones se basan en los principios de participación, rendición de cuenta, transparencia y no discriminación. El enfoque basado en los derechos implica por un lado la noción de ciudadanos responsables, que tienen derechos y deberes, así como de un Estado que tiene obligaciones en cuanto al respeto, protección y realización de los derechos de sus ciudadanos. Estos derechos y deberes se pueden respetar y fomentar de manera duradera, si existe una legislación adecuada e instituciones y procesos políticos, administrativos y de gestión que funcionen de manera satisfactoria.

El enfoque basado en los derechos humanos («human rights based approach» o HRBA), definido en la política de derechos humanos de COSUDE, es un método para implementar la gobernabilidad como tema transversal y se basa en los dos elementos siguientes :

- Integrar las normas y los principios de los derechos humanos en la concepción, implementación y monitoreo de los programas y proyectos ;
- Contribuir al empoderamiento de los ciudadanos para hacer valer sus derechos («rights-holders») y al refuerzo de las capacidades de las autoridades estatales para el cumplimiento de sus obligaciones.

La gobernabilidad únicamente es posible si existe un mejor equilibrio de oportunidades entre los hombres y las mujeres. Reforzar la gobernabilidad como tema transversal implica, pues, la promoción de la equidad de género.

<sup>4</sup> Algunas líneas directrices de COSUDE persiguen estos objetivos. Véase por ejemplo, los «valores de COSUDE» o los documentos del departamento de personal, sobre los principios de gestión.

<sup>5</sup> Extraído del informe de la Conferencia de Capitalización «Derechos Humanos y Desarrollo en COSUDE : Aprender de las Experiencias». Thun, Septiembre 2006.

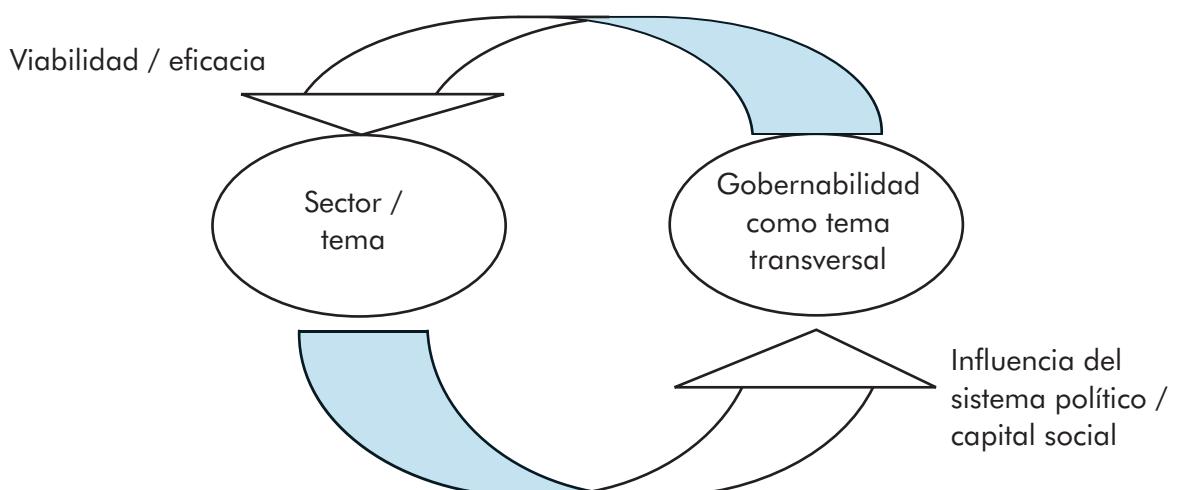
Los cinco principios de gobernabilidad incluyen, de hecho, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La participación, por ejemplo, implica que los hombres y mujeres puedan participar de manera equitativa en los procesos políticos. Del mismo modo, la rendición de cuenta del Estado hacia sus ciudadanos debe aplicarse tanto hacia los hombres y las mujeres.

El principal punto de entrada del enfoque de los derechos humanos es el individuo, el del enfoque de género son las relaciones entre hombres y mujeres, mientras que el principal punto de entrada de la gobernabilidad, como tema transversal, son las instituciones, en particular las estatales. En los tres casos la conexión entre los ciudadanos y el Estado constituye un elemento importante.

## **2.6. ¿Por qué implementar la gobernabilidad como tema transversal?**

**La gobernabilidad como tema transversal refuerza la eficacia y la sostenibilidad del apoyo sectorial :** si los apoyos sectoriales se concentran solo en los aspectos de infraestructura o técnicos éstos no son suficientes. En efecto, resulta necesario un enfoque sistémico, que implique no solo a las poblaciones beneficiarias sino también a las instituciones, en particular las instituciones estatales a todos los niveles. La gobernabilidad aplicada en el sector de los servicios públicos deberá servir para mejorar el funcionamiento de los mismos y tener efectos sociales y económicos positivos para la población.

Si tomamos como ejemplo el sector agua y saneamiento, podemos observar que COSUDE financia cada vez menos la infraestructura ; sin embargo, presta cada vez más apoyo a los actores implicados (públicos y privados) en la definición de sus roles y en el refuerzo de sus capacidades (técnicas y de gestión). Una mejor definición de las responsabilidades y competencias entre los niveles central, regional y local del Estado, en el campo del saneamiento, y entre el Estado y el sector privado, están hoy día al centro de los programas de COSUDE. Asimismo, el establecimiento de mecanismos de gestión participativa y transparente del agua potable entre las municipalidades y las poblaciones y la existencia de organizaciones legítimas y representativas de la población son algunos elementos que pueden aumentar de manera significativa la eficacia de las inversiones y la viabilidad de las mismas.



**El apoyo sectorial contribuye también a una mejor gobernabilidad :** la experiencia ha demostrado que las mejoras en la gestión de los asuntos públicos en un sector, tienen efectos positivos sobre otros sectores. A título de ejemplo, un proyecto sectorial de apoyo a las microempresas de mujeres tiene, frecuentemente, un efecto positivo no solamente en sus ingresos sino también en su autoestima.

Según la experiencia, esas mujeres posteriormente participan de manera más activa en los procesos de gestión participativa a nivel local de otros sectores. Esto significa que, poco a poco, ha ido mejorando la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en el Estado. La existencia de una relación constructiva entre los ciudadanos / ciudadanas y el Estado puede entonces, contribuir a la gobernabilidad. De un apoyo -en un principio técnico- puede lograrse una influencia positiva sobre el sistema político en su conjunto.

**Las lecciones aprendidas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en la implementación de la gobernabilidad como tema transversal**

La División CEI ha aprendido lo siguiente : la gobernabilidad es importante, pero raramente tratada como tal. Los contextos son específicos y la descentralización es un gran reto. La participación aumenta el compromiso y la transparencia, lo que conduce al mejor uso de los recursos del proyecto, garantiza una mayor durabilidad y finalmente un mayor impacto. Por consiguiente, se consagra una atención particular a los principios de gobernabilidad, debido a que ésta última, casi siempre, produce un mejor efecto en las medidas tomadas a largo plazo. La implementación de los temas transversales a nivel de los programas es un reto y exige que los recursos sean destinados directamente.



### **La buena gobernabilidad en el centro de los retos relacionados con el agua**

El siglo XXI se enfrenta a un doble reto: por una parte, las tensiones sobre los recursos de agua que no cesan de aumentar y, por otra, los miles de millones de personas privadas del acceso al agua y/o que no disponen de sistemas de saneamiento. La primera causa de mortalidad en el mundo, es la falta de acceso al agua y al saneamiento, lo cual afecta principalmente a los pobres. El agua es, por lo tanto, un derecho humano fundamental y una premisa para otros derechos humanos como la alimentación, la salud y la educación. Retos como estos comprometen la responsabilidad a todos los niveles y, en particular de la comunidad internacional. Sin duda alguna, es a nivel de las colectividades locales donde mejor se puede ejercer y evaluar la gobernabilidad en el sector del agua.

En un gran número de países, la responsabilidad de los servicios de agua y saneamiento es transferida a las administraciones locales. El sector agua ofrece así una oportunidad única para que los gobiernos y actores locales (sociedad civil y sector privado) puedan desarrollar sus competencias en la aplicación de los principios de la gobernabilidad y la ciudadanía responsable. El apoyo de COSUDE se orienta cada vez más a la definición de los roles de los diferentes actores.

### **La aplicación de los principios de gobernabilidad puede expresarse como sigue:**

- **Participación:** La sociedad civil está implicada en la gestión del agua con derechos y obligaciones. Estas estructuras cobran más importancia con la puesta en marcha de alianzas público privadas.
- **No discriminación:** Las necesidades fundamentales de agua deben asegurarse equitativamente para toda la población. El acceso al agua es un derecho humano y las políticas deben equilibrar los intereses de toda la población (minorías, grupos marginados y agricultores), para quienes el riego es una prioridad.
- **Eficacia:** Sin una gestión integrada de los diferentes usuarios del agua, está en peligro el potencial humano y la salud pública. El agua debe permanecer un bien accesible a todos, independientemente de su potencialidad a ser cargada con impuestos. Debe ser protegida de la contaminación y utilizada sin derroche.
- **Transparencia y acceso a la información:** La difusión de información sobre la disponibilidad del agua y sobre las políticas de tarifas transparentes son elementos decisivos.
- **Responsabilización:** Dado que el agua es un bien común, todos los actores deben sentirse responsables de su gestión. Esto implica una regulación clara de las políticas tarifarias y los subsidios, además de la implementación de políticas que garanticen una buena gestión de los reservorios y los ecosistemas productores de agua.

### **Los gobiernos locales se ganan la confianza de los ciudadanos en Bangladesh: el testimonio de un alcalde**

«Entre el 2005 y 2006, hemos (Unión Parishad – gobierno local de Bangladesh) aumentado el abastecimiento de agua potable para 3328 personas (pobres en su mayoría) construyendo 84 instalaciones. Esto es una experiencia extraordinaria. En general, el gobierno central construye los tubos y cava los pozos. Por primera vez, la Unión Parishad (UP) ha asumido la responsabilidad de esta construcción. La Unión ha llamado a los ciudadanos, con el fin de prestar fondos a los constructores de estas infraestructuras. En un principio, la población no confiaba en la UP y, por tanto, no quería hacer sus depósitos en la cuenta de la Unión. Una ONG local, en la cual sí confiaba la población, propuso el uso de su cuenta para los depósitos. Una vez reunidos los fondos, se hizo público un llamamiento de ofertas (periódicos, radio) y se seleccionaron los constructores privados. La población ha podido ver los resultados de nuestra gestión y hoy está de acuerdo con los llamamientos de ofertas de la UP. Ahora, mis colegas son respetados por la población. Ahora existe una lista de personas que esperan para poder contribuir financieramente a la siguiente fase de construcción. Yo estoy contento de que la gente me anime a presentarme a las siguientes elecciones, que tendrán lugar en el 2007»

(Sr. Delawere Hossain, Maire, Binodpur Unión Parishad, Chapainawabgonj, Bangladés)

## 3. UTILIZACION DE LOS 5 PRINCIPIOS

Este capítulo propone una metodología para facilitar la aplicación de los cinco principios de gobernabilidad.

### 3.1. Método y descripción de los cinco principios

El método utilizado para fortalecer la incorporación de la gobernabilidad como tema transversal consiste en basarse en los cinco principios «rendición de cuenta, transparencia, participación, no discriminación y eficacia» y hacerlos operacionales en los programas.

**Rendición de cuenta (accountability)**: corresponde al control del poder que se ejerce en el seno del Estado y la sociedad. Esto supone, por una parte, la obligación que tiene el responsable de explicar sus decisiones y, por otra parte, el deber de las instancias de control de recompensar los buenos resultados y sancionar el abuso de poder. La rendición de cuenta necesita una clara definición de las funciones, tareas y reglas de funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

**Transparencia**: implica que el público en general o, como mínimo, los directamente afectados dispongan de información sobre los fundamentos y los criterios de decisión del Estado, los motivos de las decisiones adoptadas, las disposiciones previstas para su implementación y lo que se sabe acerca de sus eventuales efectos.

**No discriminación**: significa que ningún grupo debe ser excluido del poder y de los recursos. Esto supone la necesidad de establecer unas políticas públicas activas para integrar a los grupos excluidos o marginados. El principio de no discriminación debe aplicarse de manera explícita a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, entre la población urbana y rural o entre grupos étnicos.

**Participación**: implica que todos los grupos de la población puedan tomar parte en los procesos de decisión políticos y sociales que les afectan. Esto significa que existen espacios abiertos a la confrontación de opiniones y de intereses expresados por diferentes grupos y que se toman en serio sus opiniones en la toma de decisiones.

**Eficacia**: implica que los recursos financieros y humanos deben ser usados de manera óptima (es decir, que el objetivo debe fijarse en función de los recursos o que los recursos deben adaptarse al objetivo fijado); sin derroches, ni corrupción, ni retrasos.

Para este fin, se han elaborado una serie de preguntas para cada uno de los principios. Éstas ilustran los problemas más recurrentes referentes a la gobernabilidad global, nacional, local e institucional. Además, sirven como punto de partida para la reflexión y constituyen una fuente de inspiración para la elaboración de un análisis de contexto, preparación de un diálogo político o de procedimiento para la gestión de un programa. Esta lista no es exhaustiva y puede completarse en función del contexto. Del mismo modo, no es necesario intentar responder al conjunto de las preguntas de manera sistemática.

Se han definido preguntas para dos categorías de ayuda: por una parte, los programas / proyectos / sectores (apartado 3.4) y, por otra, las nuevas modalidades de ayuda (apartado 3.5). La siguiente tabla permite al usuario consultar directamente las preguntas requeridas:

|                              | <b>Rendición de cuenta</b> | <b>Transparencia</b> | <b>No discriminación</b> | <b>Participación</b> | <b>Eficacia</b> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|-----------------|
| Gobernabilidad global        | Preguntas 1–2              | Pregunta 12          | Pregunta 24              | Preguntas 30–31      | Preguntas 38–41 |
| Gobernabilidad nacional      | Preguntas 3–7              | Preguntas 13–17      | Preguntas 25–27          | Preguntas 32–34      | Preguntas 42–44 |
| Gobernabilidad local         | Preguntas 8–10             | Preguntas 18–22      | Pregunta 28              | Preguntas 35–36      | Preguntas 45–47 |
| Gobernabilidad institucional | Pregunta 11                | Pregunta 23          | Pregunta 29              | Pregunta 37          | Pregunta 48     |
| Nuevas modalidades de ayuda  | Preguntas 49–51            | Preguntas 52–53      | Preguntas 54–58          | Preguntas 59–60      | Preguntas 61–63 |

Es importante considerar que los principios de gobernabilidad pueden no ser aplicados simultáneamente en todos sectores. Es necesario seleccionar ciertos criterios que serán elegidos en función del contexto local y de las especificidades tanto del sector como del programa / proyecto. También ha de mencionarse que existen ciertas contradicciones entre los diferentes principios y que la prioridad dada a uno de ellos puede dificultar la realización de otro<sup>6</sup>.

### 3.2. Campos de aplicación

COSUDE ha decidido que todas sus unidades organizativas incorporen los aspectos y principios del tema transversal de gobernabilidad :

- en los programas anuales y las estrategias de cooperación
- en los programas y proyectos
- en las contribuciones a las organizaciones multilaterales

No obstante, las estrategias adoptadas para la implementación del tema transversal deben tomar en consideración :

- a) *El contexto local* : Los cinco principios de gobernabilidad no se pueden aplicar en todos los lugares, al mismo tiempo y con la misma intensidad, ya que hace falta velar por no agravar la situación en los sectores de aplicación («Do no Harm»).
- b) *Los recursos disponibles* : No es posible, teniendo en cuenta las presiones humanas y financieras, trabajar en todos los sectores.
- c) *El potencial de impacto* : Es imprescindible priorizar el sector (o la región), en donde la gobernabilidad como tema transversal pueda tener el mayor impacto sobre los resultados de un programa. Debe tenerse en cuenta los retos siguientes :
  - ¿Cómo la no aplicación de los cinco principios ocasiona una pérdida de resultados a nivel de un sector ?
  - ¿En qué sector la ventaja comparativa es mayor para influenciar el sistema en su conjunto («scaling-up») ?

<sup>6</sup> En particular, puede existir una cierta tensión entre el principio de eficacia y los principios de no discriminación y participación. Por deseo de simplificación, en la lista de preguntas no se van a resaltar estas contradicciones.

- d) *La cobertura geográfica* : Algunas regiones y algunos niveles del Estado (local, regional, nacional) se prestan mejor que otros a la incorporación de los principios de gobernabilidad.

Por lo tanto, es permitida una cierta selectividad y flexibilidad. Es más importante obtener resultados en algunos sectores de actividades o regiones que «dotar de una marca» al conjunto de programas sin buscar un verdadero impacto.

### **3.3. Preguntas de orientación para la gobernabilidad como tema transversal en los sectores / programas / proyectos**

Estas preguntas han de ser aplicadas en la planificación de la implementación del tema transversal de gobernabilidad o en los momentos fuertes de un apoyo a un sector / programa / proyecto.

**La utilización de los mecanismos de derechos humanos en los programas de desarrollo: Proyecto *Girl Child* en Pakistán**  
 El proyecto *Girl Child* en Pakistán existe desde hace más de diez años. En sus comienzos, UNICEF y sus socios optaron por no presentar – en su trabajo con las comunidades – como problemáticas, las cuestiones relativas a la protección infantil y a la discriminación de género en lo que se refiere a los derechos humanos. El punto de partida, en el seno de las comunidades, fue la identificación por las niñas, de los problemas a las que son confrontadas como la violencia psíquica, las violaciones y la discriminación en términos de escolarización. No fue hasta una segunda fase que ha sido posible establecer un vínculo con los derechos humanos y la Convención de los Derechos del Niño. Este enfoque progresivo ha permitido una «revolución silenciosa» en 730 comunidades<sup>7</sup>.

#### **Rendición de cuenta**

##### *Gobernabilidad global*

- 1 Las convenciones ratificadas por los Estados constituyen una base legítima para abordar las cuestiones de responsabilidad de las autoridades y los derechos de los ciudadanos para acceder a servicios adecuados y no discriminatorios. ¿Qué convenciones han sido ratificadas por el país? ¿Cuáles son los principales problemas planteados en los procesos de monitoreo por parte de los comités encargados de seguir la puesta en práctica de las convenciones?
- 2 ¿Rinden las organizaciones internacionales cuenta de sus acciones a los países miembro? ¿Asumen los países su rol de controlar a sus organizaciones?

##### *Gobernabilidad nacional*

- 3 ¿La Constitución, las leyes y las políticas sectoriales nacionales están en armonía con los compromisos internacionales de respeto y protección de los derechos humanos? ¿Pueden las normas y los estándares definidos en esas convenciones aportar elementos para lograr los objetivos de los programas y proyectos apoyados por COSUDE? ¿Contribuye el programa / proyecto a la implementación de estas convenciones? ¿Se utilizan las observaciones y recomendaciones de los órganos de vigilancia, de los tratados de los derechos humanos, para identificar las prioridades de acción sectorial?

- 4 ¿Es clara y coherente la distribución de responsabilidades y roles de los diversos actores en el sector en cuestión? ¿Se han esclarecido los procesos de decisión entre los diferentes niveles del Estado?

<sup>7</sup> Extraído del informe de la Conferencia de Capitalización de COSUDE «Derechos Humanos y Desarrollo: Aprender de las Experiencias» Thun, Septiembre, 2006.

- 5 ¿Prevén los programas sectoriales (salud, educación, descentralización) mecanismos de rendición de cuenta a los ciudadanos? ¿Qué control pueden ejercer dichos programas sobre la manera de cómo se deciden y, posteriormente, se distribuyen los presupuestos? ¿Se dispone de capacidades técnicas y condiciones legales para ejercer un control?
- 6 ¿Es independiente el sistema judicial? ¿Dispone, además, de medios y capacidades para desempeñar su rol?
- 7 ¿Existen instituciones de control públicos o privados? ¿Tienen éstas los medios y las capacidades necesarias para desempeñar su labor?

#### *Gobernabilidad local*

- 8 La noción de rendición de cuenta incluye el control de poderes y particularmente los procesos de sanción de los abusos de poder. ¿Se sancionan las malversaciones cometidas por las autoridades y los proveedores de los servicios públicos?
- 9 ¿Existen varios tipos de sistemas judiciales (formal, informal, tradicional, religioso)? ¿Cómo pueden los grupos marginados acceder a estos sistemas? ¿Y cómo se articulan?
- 10 ¿Las municipalidades o asociaciones de municipalidades socias rinden cuenta a la población sobre los proyectos realizados con el apoyo de COSUDE? ¿Se apoyan mecanismos que lo hagan posible?

#### **Construir puentes con la gobernabilidad: Comités de usuarios y auditorías públicas en los proyecto de infraestructura en Nepal**

Antes de comenzar a construir un puente suspendido, la comunidad debe formar un comité de usuarios, ponerse de acuerdo sobre el lugar de construcción y decidir sobre la suma de contribuciones de la comunidad. Sin estos compromisos, el programa no brinda el apoyo técnico y financiero necesario.

Sensible a las cuestiones de la no discriminación, el programa ha estipulado que los comités de usuarios incluyan como mínimo a un 30% de miembros procedentes de las castas bajas y de mujeres. Actualmente, esta exigencia está incluida en la estrategia nacional.

A fin de garantizar que la población pueda controlar el conjunto de procesos de decisión y la construcción, el programa ha utilizado auditorías públicas. Éstas se realizan en presencia de todos los habitantes. El ingeniero del distrito y el comité de usuarios rinden cuenta pública de los fondos recibidos por parte del gobierno y los donantes y explican cómo se han utilizado, en particular, para la repartición de salarios de los obreros. De este modo, los obreros pueden verificar si los importes distribuidos corresponden con lo que ellos han recibido. Este instrumento, también aplicado en otro tipo de proyectos, permite a la población adquirir confianza hacia las autoridades locales y, también, crear un sentimiento de apropiación de su propio desarrollo.

No obstante, un estudio ha demostrado que las mujeres y los miembros de las castas bajas reciben un salario inferior por el mismo trabajo y que no se les rembolsa de forma adecuada las pérdidas de terreno y los gastos de desplazamiento. El establecimiento de cuotas ha permitido a los grupos marginados el acceso a los comités de usuarios, incluso si para ello es necesario proseguir<sup>8</sup> un trabajo de sensibilización y de refuerzo en vistas de un cambio de comportamiento.

#### *Gobernabilidad institucional*

- 11 ¿Tienen los beneficiarios de los proyectos / programas acceso a las instancias de decisión del proyecto / programa? ¿Prevé el programa / proyecto un mecanismo de rendición de cuenta entre COSUDE y sus socios?

<sup>8</sup> Adaptado de «Trail Bridges in Nepal: partnership results, Asia Brief of East Asia Division». COSUDE. Julio, 2006.

### **Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APOWER) en el Perú : Una alianza entre COSUDE y sus socios**

Tras su inicio en el año 2002, el programa APOWER ha sido concebido como una alianza entre COSUDE y sus socios (7 asociaciones de municipalidades, el gobierno central, 1 red de radio rural y 1 ONG), con el fin de promover la descentralización. La promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuenta de los gobiernos locales son algunos de los objetivos de este proyecto. Por coherencia, estos principios también han estado en el centro del establecimiento institucional y de las reglas de funcionamiento. Los aportes financieros por parte de COSUDE y de cada uno de sus miembros son conocidos por todos. Las decisiones con respecto a la distribución de los recursos financieros (importes concedidos a cada una de los socios) se toman en cuenta por todos los socios: cada asociación de municipalidades conoce lo que reciben los demás y cuales son sus aportes al programa. La planificación de las actividades a realizar también se lleva a cabo de manera consensuada. Por consiguiente, lo que se pretende es aplicar las reglas de presupuesto participativo al funcionamiento del proyecto.

Resultados :

- Relación de confianza entre los miembros de APOWER: aumentan los aportes financieros de las asociaciones de municipalidad a las acciones apoyadas.
- Los mecanismos de transparencia del proyecto también influyen favorablemente en la gestión interior de las asociaciones de municipalidades (rendición de cuenta frente a sus miembros).

### **Transparencia**

#### *Gobernabilidad global*

**12** ¿ Son los criterios de asignación de recursos, por parte de las organizaciones internacionales, conocidos por todos ?

#### **El Banco Mundial mejora la transparencia en la distribución de sus recursos**

En el portal de Internet del Banco Mundial están expuestos, desde el año 2005, los criterios de asignación de recursos IDA. Estos criterios se basan en la gobernabilidad de los Estados y en sus performances. Se presentan los importes concedidos a los distintos Estados. Aunque esta información de vez en cuando provoca reacciones de algunos países, sin duda alguna, contribuye a mejorar la gobernabilidad interna del Banco y a fortalecer la confianza de los países miembros.

#### *Gobernabilidad nacional*

**13** ¿ Los criterios de elección en materia de distribución de recursos están basados en datos conocidos ? ¿ Disponen los países de estadísticas fiables y desagregadas (según sexos, grupos de edad, grupos sociales, etc.) ? ¿ Son estos datos analizados con el fin de identificar los grupos y las zonas prioritarias en materia de reducción de la pobreza ? ¿ Son accesibles ?

**14** ¿ Se comunican claramente las prioridades de las políticas públicas del gobierno nacional y regionales a los ciudadanos ? ¿ Se realiza un análisis presupuestario según el género ?

**15** ¿ Entregan el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales información accesible y comprensible a los ciudadanos / ciudadanas ?

**16** ¿ Existen medios de comunicación libres e independientes ? ¿ Asume la prensa (oral y escrita) su rol de vigilancia pública ?

**17** ¿ Ha puesto en marcha el gobierno nacional instrumentos fiscales y de control eficaces para preservar el patrimonio natural de un país ?

#### *Gobernabilidad local*

**18** Frecuentemente, la pequeña corrupción está presente en los servicios públicos y constituye para los pobres una barrera para acceder a los servicios. Un medio de lucha contra esta práctica es

**Transparencia y participación en el sector salud en Kirguistán, Tayikistán y Ucrania**

En estos tres países se han llevado a cabo reformas en el sector salud: el programa 'Perinatal Health Program' en Ucrania; el programa 'Community Health Program' en Kirguistán y el programa 'Family Medicine Support' en Tayikistán. Estos proyectos tenían como objetivo mejorar y facilitar el acceso a los servicios de salud al igual que una mejor eficacia en su orientación hacia las necesidades. En este contexto, se le ha consagrado una atención especial a los siguientes temas de gobernabilidad: la corrupción en la gestión hospitalaria, la pertenencia de los servicios ofrecidos, la falta de profesionalismo en la compra de medicamentos y de piezas de reemplazo. La transparencia de los procedimientos y la participación pública fueron identificadas como los puntos de entrada. (Por ejemplo, mediante «Village Health Committees»).

la publicación de las tarifas administrativas. ¿Incluyen los programas sectoriales y de descentralización tales medidas?

- 19 ¿Los planes de desarrollo a nivel local, son conocidos por la población? Puesto que los programas fortalecen los procesos participativos a nivel local (por ejemplo, presupuesto participativo), ¿se garantiza la transmisión de información entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y sus miembros?
- 20 ¿Se establece y se gasta de manera equitativa el presupuesto del gobierno local incluyendo a los diversos grupos sociales (presupuestación sensible al género, clases sociales, minorías, etc.)?
- 21 ¿Se fortalece la capacidad de las autoridades locales para que puedan transmitir a los ciudadanos / ciudadanas una información clara, simple, completa y pertinente?
- 22 ¿Apoyan los programas de COSUDE medidas de garantía para el acceso de las capas sociales pobres, a los recursos naturales esenciales para su supervivencia (agua, tierra, bosques)?

**One Stop Shop en Vietnam: Un mecanismo para fomentar la transparencia de la administración pública**

Una de las prioridades de la Reforma de la Administración Pública de Vietnam es el mejoramiento de los servicios de la administración pública a nivel de provincias, distritos y municipios. COSUDE apoya, a nivel nacional, las réplicas del One-Stop-Shop (OSS), un mecanismo creado para lograr que los servicios sean más eficaces, accesibles y transparentes a los ciudadanos. Existen varios modelos de OSS, todos ellos con el objetivo común de establecer una ventanilla única donde puedan dirigirse los ciudadanos para obtener diferentes servicios administrativos (licencias de empresas, estado civil, títulos de propiedad, asuntos notariales y sociales). Según una evaluación realizada en 2004, los clientes consideran que los OSS, aun existiendo algunas debilidades en su gestión, han permitido mejorar la calidad de los servicios municipales, y constituyen un paso importante hacia una administración más eficaz, equitativa y transparente. Los esfuerzos desplegados por los municipios de regiones en los que viven las minorías étnicas (implicación de los líderes religiosos locales y utilización de los canales de comunicación tradicionales) deben servir como ejemplo para la estrategia de comunicación del concepto OSS<sup>9</sup>.

**Gobernabilidad institucional**

- 23 ¿Conocen las contrapartes y las poblaciones beneficiarias los objetivos del programa, y los criterios de prioridad geográfica y temática? ¿Conocen, además, a la hora de planificar el proyecto, los mecanismos de toma de decisión y el importe de las contribuciones?

<sup>9</sup> Adaptado de la Revista «One-Stop-Shop at Communes and Wards», COSUDE y MOHA, Vietnam.

## **Contrata.net.com «Making Public Procurement More Transparent»: una iniciativa exitosa de la Comisión Nacional de Control de la Corrupción, apoyada por COSUDE en Ecuador**

El objetivo del proyecto Contrata.net.com fue crear una base de datos en línea para informar al público sobre los procesos de adquisición pública en Ecuador y para aumentar la transparencia y la competencia. El objetivo específico es reducir el poder discrecional ejercido por los funcionarios en diferentes niveles del proceso de la adquisición. La difusión de información a los ciudadanos y a las empresas privadas hace parte del tema principal del proyecto. De este modo, se espera fomentar el desarrollo de un servicio más óptimo. Esto fue una iniciativa conjunta entre el sector privado, la Comisión Nacional de Control de la Corrupción y los donantes. Hasta la fecha, se han obtenido los siguientes resultados: el número de visitas por Internet ha aumentado. La difusión de información ha conducido a cambios legales en cuanto a la adquisición pública. Aun así, el número de empresas suscritas al servicio es inferior a lo que se esperaba.

## **No discriminación**

### *Gobernabilidad global*

- 24** En los órganos de decisión de las organizaciones internacionales, la representación de los países del Sur es inferior a los del Norte. ¿Qué medidas se deben tener en cuenta para reequilibrar los poderes entre los países del Sur y del Norte? ¿Apoya COSUDE, de forma activa, los mecanismos de reequilibrio previstos, por ejemplo, en las convenciones medioambientales?

### *Gobernabilidad nacional*

- 25** ¿Reconoce la Constitución la igualdad entre todos sus ciudadanos (mujeres y hombres, mayorías y minorías, ricos y pobres, etc.)? ¿Existen grupos marginados que son excluidos del debate político y/o de algunos ámbitos socioeconómicos? ¿Cómo reflejan las estrategias y las políticas sectoriales los derechos y los intereses de los grupos tradicionalmente excluidos? ¿Las medidas de corrección («acción afirmativa») pueden ser tomadas en cuenta?

- 26** No es posible promover simultáneamente el desarrollo económico de todas las regiones de un país. Se debe hacer una elección en función de algunos criterios definidos por el país (ventajas comparativas de algunas regiones, nivel de pobreza, potencial de impacto sobre el resto del territorio, etc.). No se puede apoyar a todos las ramas económicas representadas. Por lo tanto, ¿es posible considerar las medidas de compensación (mallas de seguridad) para las regiones / ramas no prioritarias?

- 27** ¿Se analizan las relaciones de poder entre los diferentes actores implicados al comienzo de un proyecto / programa? ¿Cuáles son las medidas que han de tomarse en cuenta para apoyar un proceso de reequilibrio de poderes entre los actores?

### *Gobernabilidad local*

- 28** La participación implica el acceso a la información y la capacidad para poder analizarla. ¿Se fomenta la capacidad de la población (en particular, de la población más pobre y de las mujeres) para poder analizar la información obtenida y tomar posición?

### *Gobernabilidad institucional*

- 29** El tráfico de influencia entre la gente de poder conduce, frecuentemente, a la discriminación de las personas competentes, que no pertenecen a ninguna red. ¿Es este hecho tenido en cuenta por COSUDE en su labor con sus socios de la sociedad civil, del Estado y del sector privado?

## **Participación**

### *Gobernabilidad global*

- 30** ¿Permiten los mecanismos de toma de decisiones, de las instituciones internacionales, integrar a todos los países afectados?



- 31** ¿ Se fortalecen las capacidades analíticas y de negociación de los países miembros, con menos poder, para que éstos puedan asumir un rol proactivo en el seno de las organizaciones internacionales ?

### *Gobernabilidad nacional*

- 32** ¿ Funcionan los mecanismos «tradicionales» de democracia representativa (votos, elecciones) ?
- 33** La sociedad civil de un país es un contrapoder importante para denunciar y prevenir la corrupción. Puede adoptar diferentes roles, como el alegato, la prevención en algunos públicos-meta, la denuncia, la investigación, etc. ¿ Permiten las condiciones marco de un Estado jugar esos roles a la sociedad civil, en materia de gobernabilidad (libertad de expresión, asociación, libertad de prensa) y, por consiguiente, participar en la vida pública ?
- 34** ¿ Son las instituciones estatales capaces de manejar y responder las demandas formuladas por los diferentes grupos de la sociedad civil y efectuar un reequilibrio de intereses en el principio de equidad y no discriminación ? ¿ Qué mecanismos existen para ello ?

### *Gobernabilidad local*

- 35** Frecuentemente, las contrapartes son legítimas, pero ¿ son también representativas ? ¿ Quién habla en nombre de quién ? ¿ Han elegido los grupos marginados y vulnerables, ellos mismos a sus representantes ? ¿ Qué grupos son incluidos en una región que cuenta con varios grupos étnicos ? ¿ Se aplica o enfoca una política de cuota para favorecer la participación de los grupos marginados ? ¿ Tienen las mujeres representativas y calificadas las mismas oportunidades para hacerse escuchar que los hombres ?
- 36** Existen, con frecuencia, obstáculos muy concretos en lo que se refiere a la participación, en particular de los grupos vulnerables o marginados (por ejemplo, distancias de viaje, falta de seguridad, falta de alimentación y de medios de transporte, barreras lingüísticas, falta de información, etc.). ¿ Se conocen estos obstáculos ? ¿ Qué medidas son tomadas para superarlos ?

### **Reforma de la Justicia en la Europa del Este – asistencia técnica a los tribunales:**

En colaboración con la Oficina Federal de Justicia, COSUDE ha puesto en marcha un sistema de reforma de los tribunales en Rumania, Macedonia y Serbia, con el fin de modernizarlos. El hecho de haber introducido un soporte informático, donde una de las funciones consistía en distribuir de manera aleatoria los asuntos a los distintos procuradores, tuvo como resultado una drástica disminución de la corrupción (soborno y otras ventajas) en la justicia y el refuerzo de su independencia, debido a que los magistrados ya no podían conocer de antemano el caso que deberían tratar.

### *Gobernabilidad institucional*

- 37** La participación no consiste únicamente en el derecho de revindicar los propios derechos, sino que implica, además, el asumir ciertas responsabilidades. ¿ Cuál es el objetivo de los procesos participativos empleados : informar únicamente a la población ? consultarla para reunir opiniones ? ponerse de acuerdo sobre nuevas acciones ?

### **Eficacia**

#### *Gobernabilidad global*

- 38** ¿ Publican las instituciones internacionales informes de impacto para permitir a los Estados miembro elegir, en base a criterios objetivos, la naturaleza de su relación con estas instituciones ?
- 39** ¿ Qué mecanismos de coordinación de agencias internacionales existen a nivel de un país (por ejemplo, «One UN») ? ¿ Existe algún puente entre las instituciones financieras internacionales y la ONU ?

**40** ¿ Se aplica, según los principios de gobernabilidad, la Declaración de Paris para mejorar la eficacia de la ayuda ?

**41** ¿ Llegan los países contrapartes a valorar las posibilidades de compensación que les ofrecen las convenciones medioambientales para sus servicios medioambientales ?

#### *Gobernabilidad nacional*

**42** Los llamamientos de ofertas para los mercados públicos conducen, regularmente, a la elección de una oferta que responde menos a criterios objetivos que a los criterios imperativos de ganancias ilícitas obtenidas mediante el soborno. Esto, generalmente, se traduce en inversiones poco competitivas y poco eficientes. ¿ Qué influencia puede tener COSUDE en los procedimientos de llamamientos de ofertas en los sectores donde esta interviniendo ?

**43** ¿ La elección de las prioridades políticas y de adjudicación de recursos tiene en cuenta los costos a largo plazo, tanto para la población vulnerable como para las generaciones futuras y los riesgos de conflictos inherentes en el aumento de las desigualdades (comprendiendo hombres y mujeres) ?

**44** La decisión de apostar por ciertas actividades o grupos sociales puede ocasionar pérdidas (utilización de recursos naturales, estancamiento para ciertos grupos de personas, pérdida de privilegios, etc.) o generar ganancias (potencial económico, mejor servicio público, etc.) para la sociedad en su conjunto u otros grupos específicos. ¿ Ha sido esto evaluado ? ¿ Es la estrategia elegida una estrategia en la que se maximizan las ganancias y se minimizan las pérdidas ?



### Gobernabilidad local

- 45 La implicación de la sociedad civil en el seguimiento de ciertas tareas del Estado puede contribuir a una mejor viabilidad de las mismas. ¿ Se contribuye al fortalecimiento de estos mecanismos de concertación entre los diferentes actores locales ? ¿ Se fortalecen las estructuras institucionales del sector considerado ?
- 46 La participación en los procesos de decisión tiene un costo a corto plazo (desplazamiento del lugar de trabajo o de la casa al lugar de reunión, costo de oportunidad, barreras lingüísticas, falta de seguridad) mientras que su beneficio, llegado el caso, a veces sólo aparece a medio y largo plazo. Vale la pena medir las consecuencias a medio plazo de la participación, para ver si se sobrepasan los costos a corto plazo. En caso contrario, conviene revisar los procesos participativos.
- 47 ¿ Se combinan los procesos de apoyo a largo plazo con los resultados a corto plazo, con el fin de mantener la eficacia y la credibilidad de los procesos participativos ?

### Gobernabilidad institucional

- 48 La elección de socios influye de manera crucial en la eficacia del programa o proyecto. Con algunos socios, los cambios enfocados por el programa son más eficaces de lograr que con otros. Con algunas combinaciones de socios se obtienen mejores resultados que con otras. ¿ Se toma en cuenta la eficacia de los socios en el monitoreo de los sectores / programas / proyectos ?

## 3.4 Preguntas de orientación para la gobernabilidad como tema transversal en las nuevas modalidades de ayuda

Las nuevas modalidades de ayuda intentan promover una mejor armonización y un alineamiento de los programas de cooperación con las políticas nacionales (Declaración de París). Esto implica unos nuevos instrumentos de ayuda (SWAPs, apoyo presupuestario, etc.), los cuales abren nuevas oportunidades, pero también conllevan riesgos en términos de gobernabilidad. Sin duda alguna, una de las oportunidades principales es la difusión y multiplicación de las experiencias («scaling-up»). Asimismo, una mejor coordinación entre los donantes debería conducir a una mejor eficacia en la utilización de los recursos.

Sin embargo, hay que ser consciente del riesgo potencial que conlleva el refuerzo de las estructuras de poder existentes. También puede ocurrir que los Estados no sean lo suficientemente fuertes y no tengan los mecanismos de control internos adecuados, para garantizar la buena utilización de los fondos. Por último, las nuevas modalidades de ayuda no deben perjudicar el apoyo a los organismos de la sociedad civil.

### Rendición de cuenta

- 49 Las nuevas modalidades de ayuda, frecuentemente, refuerzan los vínculos entre los donantes y el poder ejecutivo. ¿ Existen mecanismos que obliguen al Estado a rendir cuentas a los ciudadanos (y no únicamente a los donantes) de cómo se ha gastado los fondos públicos ? ¿ Desempeña el poder legislativo su rol en esta cuestión ? ¿ Existe, además, un control ciudadano ?
- 50 ¿ Existen disposiciones contractuales que permiten a COSUDE librarse de un SWAP o de una ayuda presupuestaria, en caso de una flagrante mala gestión de los fondos públicos ?

**51** ¿ Está disponible y es comprensible para los ciudadanos / ciudadanas la información proporcionada por las estructuras estatales (nivel nacional y regional) en cuanto a la utilización de los recursos financieros ?

#### **Transparencia**

**52** ¿ Dispone el público (aparte de los donantes) de la cuenta de gastos por sector, en el marco de las disposiciones legales que dirigen el acceso a la información («Access to Information Acts») ?

**53** Frecuentemente, el gobierno central delega tareas a las jerarquías gubernamentales inferiores. Para ello, también les transfiere o no sumas condicionadas («earmarked»). ¿ Disponen los gobiernos locales de un mecanismo institucional que les permite reclamar los fondos, en caso de no haber sido transferidos por el gobierno central ?

#### **No discriminación**

**54** Las nuevas modalidades de ayuda comprenden el riesgo de inflar el presupuesto del gobierno central en detrimento de las jerarquías regionales o locales. ¿ Cómo se reparten los fondos de estas nuevas modalidades de ayuda entre estos dos niveles ?

**55** ¿ Cuál es la clave de repartición, para las transferencias a nivel local, entre las diferentes regiones ? ¿ Son tal vez el número de habitantes, las características geográficas de la región, la capacidad económica o el nivel de pobreza ? ¿ O más bien una mezcla entre varias de estas dimensiones ? ¿ Qué clave de repartición sería la más justa y eficaz ? ¿ Contribuye COSUDE a la definición de esta clave ?

**56** ¿ Se orientan las políticas públicas hacia la inclusión de la población tradicional marginada o contribuyen a reforzar las relaciones de poder existentes ?

**57** ¿ Se contribuye al equilibrio de las fuerzas entre el Estado y la sociedad civil completando el apoyo al Estado con acciones de refuerzo de la sociedad civil ?

**58** ¿ Contienen las políticas públicas implementadas, de manera explícita, la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ? ¿ Esto se ve reflejado en el presupuesto (la presupuestación sensible al género / «Gender Responsive Budgeting») ?

#### **Participación**

**59** Con frecuencia, los ministerios de línea pierdan poder de negociación, debido a que las ayudas presupuestarias generales vienen a reemplazar las ayudas sectoriales. ¿ Cuáles son los procesos en que se implican estos ministerios luego de los acuerdos entre donantes y el Ministerio de Finanzas ?

**60** ¿ Existen mecanismos de participación de la sociedad civil para priorizar las políticas en la elaboración de los programas, en la definición del presupuesto y durante su revisión ?

#### **Eficacia**

**61** ¿ Permiten los fondos asignados, a través de un SWAP o de una ayuda presupuestaria, la realización de los objetivos fijados por el sector o por el gobierno en general ? ¿ Se realizan los objetivos fijados en función de los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles ?

**62** ¿ Cuáles son los criterios (aparte de la coacción presupuestaria) que determinan la orientación de los gastos públicos ? Desde una perspectiva a favor de los pobres, estos criterios deben seguir el principio de la utilidad obtenida por el mayor número posible de beneficiarios de estas actividades.

**63** ¿ En lo que se refiere a la utilización de los fondos entregados al Estado, se aplica el principio de subsidiariedad entre los sectores público y privado ? Cuál nivel es el más eficaz ?

### 3.5 Riesgos y desafíos

La cooperación al desarrollo contribuye – mediante el apoyo a ciertos actores y buscando la inclusión de las poblaciones marginadas en los proceso de desarrollo – a los cambios en las relaciones de poder entre los diferentes actores. Esto, frecuentemente, afecta los intereses de algunos grupos dominantes y puede ser una fuente de conflictos. Es, pues, importante analizar las relaciones de poder existentes antes de implementar un programa. Asimismo, se debe ser consciente de los cambios que dicha intervención puede ocasionar, y contribuir a la existencia de mecanismos de diálogo que permitan manejar pacíficamente (un transcurso pacífico de) los conflictos.

Puede ocurrir que algunos proyectos / programas sectoriales contribuyan a deteriorar la gobernabilidad. El ejemplo más extendido es la creación de estructuras paralelas. A veces, las estructuras de prestación de apoyo sectoriales de los proyectos son más fuertes que las instituciones de las contrapartes mismas, lo que puede contribuir a debilitar dichas estructuras. Un medio para disminuir este riesgo consiste en intentar insertar las acciones de COSUDE en las acciones realizadas por los actores mismos y realizar así contribuciones a instituciones ya existentes (pudiendo ser éstas modernas o tradicionales, formales o informales). La incorporación de la gobernabilidad como tema transversal permite ser más consciente de la necesidad de reforzar las estructuras existentes, «dosificando» el apoyo en función del avance de la contraparte y centrándose en la capacidad de esta última.

La capacidad de absorción de los países y de los socios es un factor clave : los apoyos deberían ser siempre proporcionales a los esfuerzos desplegados localmente. Por último, un desafío creciente es, encontrar un equilibrio entre el impacto de las actividades a largo y a corto plazo. La visibilidad de los resultados contribuye a construir relaciones de confianza con los socios, mientras que el refuerzo de las capacidades – frecuentemente menos visibles- es necesario para la viabilidad de los programas.

## 4 ANCLAJE INSTITUCIONAL

La implementación de la gobernabilidad implica también tomar medidas internas en la institución, bien sea en las oficinas de cooperación o en la sede central. El fortalecimiento de la capacidad de los colaboradores, en la materia, al igual como la puesta a disposición de instrumentos (por ejemplo, la Gestión del Ciclo de Programas) son elementos decisivos. La gestión de los conocimientos entre pares y entre el terreno y la sede central debe también estar en el centro de las preocupaciones.



### 4.1 Consejos prácticos

No se trata de implementar todos los consejos prácticos expuestos anteriormente. La pertinencia y la utilidad de cada uno de ellos dependerán de las necesidades del contexto en el que se vaya a implementar la gobernabilidad como tema transversal. El objetivo principal de estos consejos es servir como fuente de inspiración.

#### Análisis del contexto

Para poder aplicar el modo de empleo propuesto en esta guía, es decir, para poner de relieve algunos principios de gobernabilidad y poder elegir un punto de entrada sectorial, es necesario analizar la situación de la gobernabilidad en el país en cuestión. Para ello, se requiere efectuar un análisis de contexto con los «lentes de gobernabilidad». Frecuentemente, se dispone de análisis efectuados por otros donantes y de instrumentos elaborados por COSUDE para este ejercicio<sup>10</sup>, el cual se puede llevar a cabo durante momentos fuertes del programa (por ejemplo, elaboración de

<sup>10</sup> Véase los documentos «Enunciados fundamentales para un análisis contextual» y «rapid governance and gender assessment», elaborados por COSUDE.

una estrategia) o durante cambios políticos importantes en el seno de un país (conflictos internos, períodos post electorales, etc.)

#### *Elaboración de un concepto de gobernabilidad*

Puede ser útil elaborar un documento que defina claramente las líneas de acción priorizadas en el sector gobernabilidad y la estrategia elegida para promover la gobernabilidad en otros sectores. Esto permitirá priorizar los principios y definir los puntos de entrada. La elaboración de un concepto es también el momento de precisar los recursos financieros y humanos que una estrategia por país desea atribuir a la gobernabilidad. Por último, la redacción de un concepto de este tipo también puede resultar útil para comunicar a las contrapartes y a las instancias nacionales las prioridades definidas en este ámbito.

#### *Gestión del saber y comunidad de aprendizaje*

El intercambio de experiencias y de información entre los proyectos y programas permite el aprendizaje mutuo. No obstante, esos intercambios no surgen de manera espontánea. Son necesarios unos recursos humanos y financieros para promoverlos. La comunidad de aprendizaje puede funcionar de manera virtual (por ejemplo, mediante una plataforma de Internet) o real (talleres o visitas conjuntas de terreno). Los espacios de coordinación entre los donantes pueden también ofrecer oportunidades interesantes para la gestión del saber.

#### *Poner a disposición recursos financieros y humanos*

Es importante no subestimar la necesidad de los recursos financieros y humanos que implica la promoción de la gobernabilidad como tema transversal. En primer lugar, conviene precisar que la responsabilidad de la implementación de la gobernabilidad no recae en una sola persona, sino en el conjunto de los colaboradores operacionales. Esto significa que son necesarias unas actividades de refuerzo de las capacidades de los equipos de las oficinas de cooperación y de los puntos geográficos.

#### *Designación de los puntos focales*

Para promover la gobernabilidad como tema transversal y fomentar el intercambio de conocimientos y el seguimiento de los progresos realizados en la materia, frecuentemente, es ventajoso nombrar a una persona en el seno de las oficinas de cooperación y de las secciones geográficas. No obstante, es importante precisar que esta persona tiene, ante todo, un rol de coordinación, lo cual no disminuye la responsabilidad de los otros miembros del equipo.

#### *Alianzas con otras instituciones*

La gobernabilidad como tema transversal forma parte de la agenda internacional (por ejemplo, en la Declaración del Milenio). Numerosas instituciones han, pues, reforzado su capacidad en este ámbito y gozan de experiencias interesantes. Una alianza con esas instituciones (privadas o públicas) puede resultar útil para proveerse de nuevos instrumentos metodológicos y/o de nuevos conocimientos temáticos.

#### *Integración en la GCP*

La gobernabilidad como tema transversal deberá tenerse en cuenta a nivel de la estrategia por país o a nivel de diferentes proyectos. Es importante recordar que el seguimiento de la implementación de la gobernabilidad corresponde a las secciones geográficas.

## 4.2 Apoyo de la División Gobernabilidad

La integración del tema transversal depende, en gran medida, del contexto en el que se inserta. Por esta razón, el apoyo de la División Gobernabilidad debe ser modular, para adaptarse mejor a las demandas particulares de cada división u oficina de cooperación.

**Formaciones:** Se tiene previsto organizar un curso de «gobernabilidad transversal». La División Gobernabilidad ofrece también otros cursos sobre temas concretos (derechos humanos, presupuestación sensible al género, crecimiento a favor de los pobres). Además, la División presta apoyo otras divisiones en la organización de cursos y talleres a nivel regional o nacional. Este enfoque tiene como ventaja el poder estimular los intercambios horizontales entre el país y las contrapartes, que se enfrentan a problemas similares.

**Apoyo y consejos:** La División Gobernabilidad está disponible para aconsejar a las oficinas de cooperación en la implementación de la gobernabilidad como tema transversal. Siempre se pueden concluir acuerdos de prestaciones. En el caso de países marcados por un conflicto, la División de Prevención y Transformación de Conflictos (COPRET) ofrece un seguimiento para la aplicación de la GPSC. Otras divisiones del departamento F en colaboración con la División Gobernabilidad ofrecen servicios específicos ligados la gobernabilidad de «sus» temas.

**Monitoreo:** La División Gobernabilidad en colaboración con los departamentos E+C apoya las divisiones y las oficinas de cooperación en la elaboración de instrumentos de seguimiento adaptados a sus necesidades.

**Gestión del saber y capitalización de las experiencias:** La División Gobernabilidad presta apoyo, junto con otros departamentos y sus socios, a los centros de competencias de los países industrializados, los países en desarrollo y los países en transición, las colaboraciones de aprendizaje, la capitalización y el intercambio de conocimientos. El desarrollo de conocimientos tiene lugar a diferentes niveles (programas, estrategias, políticas), siendo el objetivo a cumplir el de garantizar un traslado de conocimientos entre las contrapartes aisladas y que viven en contextos diferentes.

**Redes:** Es importante ofrecer al personal de terreno oportunidades de aprendizaje, de correspondencia y de intercambio temático. La División Gobernabilidad, en colaboración con las ONP y otras personas, establece una plataforma (por ejemplo, Internet) de discusión y de información sobre la gobernabilidad como tema transversal y sus dimensiones. Asimismo, dicha división participa en los grupos de trabajo de instituciones a nivel internacional (por ejemplo, la red GOVNET de la OCDE) y colabora con los diferentes centros de competencia. La División mantiene informada a COSUDE sobre las tendencias principales y sobre los problemas a resolver en el ámbito de la gobernabilidad. Al mismo tiempo, contribuye a sus procesos mediante la integración en los mismos de las experiencias adquiridas a diferentes niveles.

## 5 Anexos

Anexo 1 : Enlaces de Internet

Anexo 2 : Los actores de la gobernabilidad

Anexo 3 : La prevención de conflictos y la gobernabilidad como tema transversal

### **Anexo 1 : Enlaces de Internet**

Portal Intranet de la División Gobernabilidad de la COSUDE :

<https://intraweb.deza.admin.ch/index.php?navID=10632&langID=2>

Manual Anteproyecto sobre la Promoción de la Buena Gobernabilidad en el Desarrollo y en la Cooperación de la CE :

[http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-governance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-governance_en.htm)

Portal Internet de la Red GOVNET de la OCDE / CAD :

[http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_34565\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34565_1_1_1_1_37413,00.html)

Publicación de la OCDE / CAD : Usos y Abusos de los Indicadores de Gobernabilidad :

[http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en\\_2649\\_33935\\_37081881\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_33935_37081881_1_1_1_1_1,00.html)

Publicación PNUD : Participación Política de las Mujeres y Buena Gobernabilidad : Retos del Siglo XXI

<http://www.undp.org/governance/docs/Gender-Pub-21stcentury.pdf>

Publicación PNUD : Parlamento, Presupuesto y Género

[http://www.undp.org/governance/docs/ParlGuide\\_parlbudgen.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/ParlGuide_parlbudgen.pdf)

Portal Internet de Gobernabilidad del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) :

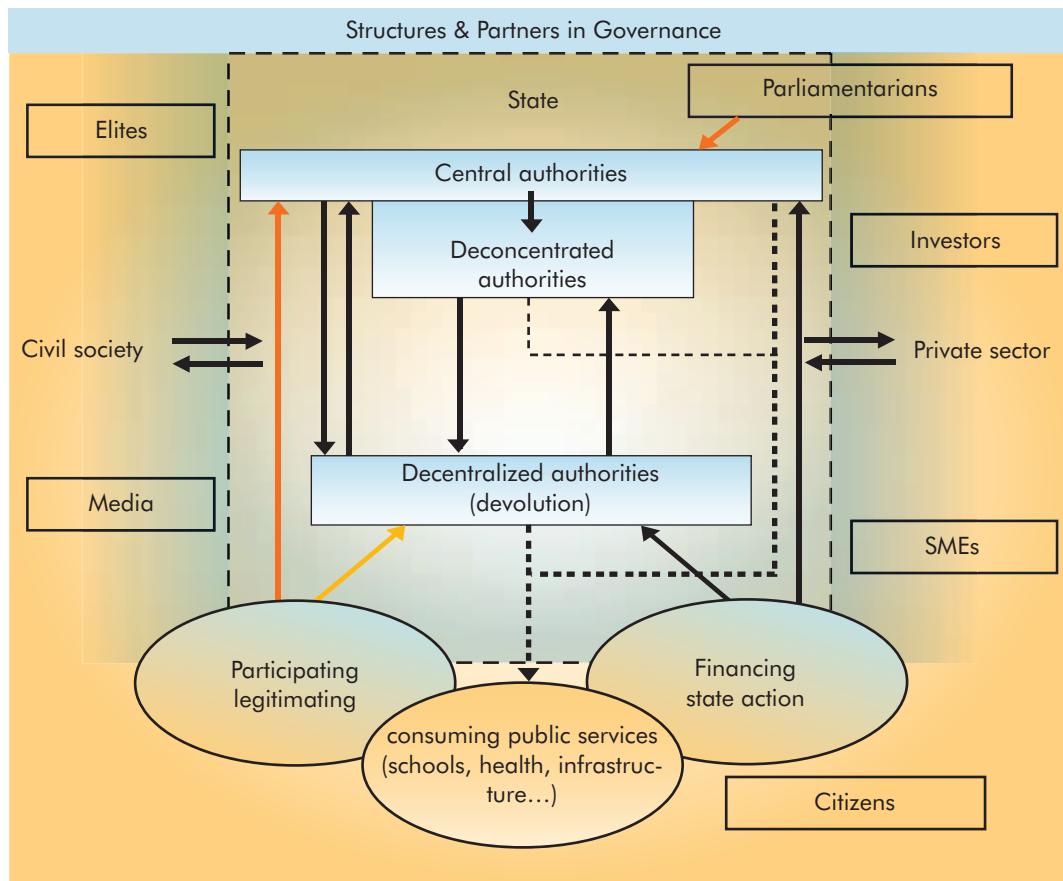
[http://www.odi.org.uk/whats\\_next\\_portals/governance/index.html](http://www.odi.org.uk/whats_next_portals/governance/index.html)

InfoResources Focus No. 3/2005

Convenciones globales y gobernabilidad medioambiental (f / esp)

[http://www.inforesources.ch/pdf/focus\\_3\\_05\\_e.pdf](http://www.inforesources.ch/pdf/focus_3_05_e.pdf)

## Anexo 2 : Los actores de la gobernabilidad



## Anexo 3: La prevención de conflictos y la gobernabilidad como tema transversal

