



Guía del Usuario para **Medir la Gobernabilidad Local**





Guía del Usuario para **Medir la Gobernabilidad Local**

Contenido



Agradecimientos	v
Acrónimos	vi
Introducción	1
Capítulo 1: Evaluaciones de Gobernabilidad Local	5
1.1 ¿Qué significa gobernabilidad local?	5
1.2 Prioridades universales para la gobernabilidad local	6
1.3 Medir la gobernabilidad local	7
1.4 ¿Por qué debe evaluarse la gobernabilidad local?	7
1.5 ¿En qué puede centrarse la evaluación?	8
1.6 Entender la base normativa de las evaluaciones	9
1.7 Asegurar la participación de las múltiples partes interesadas	10
1.8 ¿Qué clase de indicadores deben utilizarse?	14
1.9 Selección de indicadores sensibles al género y a la pobreza	15
1.10 ¿Qué tipos de datos deben utilizarse?	17
1.11 Factores contextuales clave que influyen sobre el impacto político de los resultados de la evaluación	18
1.12 Utilización de los resultados de la evaluación para fortalecer la rendición de cuentas descendente y ascendente	20
1.13 Oportunidades institucionales para la aceptación política	22
Capítulo 2: Voces desde el Terreno	29
2.1 Elegir un marco de evaluación apropiado	29
2.2 Abordar metodologías complejas	29
2.3 Adaptar las herramientas a los contextos locales	30
2.4 Gestionar una multiplicidad de propósitos	31
2.5 Maximizar la participación en las evaluaciones	31
2.6 Incentivos y sostenibilidad	33

Contenido



Capítulo 3: Estudios de Casos	37
Estudio de caso 1. Facilitar el compromiso y la participación: el papel de una funcionaria del gobierno local.	37
Estudio de caso 2. Del concepto de gobierno a la idea gobernabilidad: el papel de un activista de la sociedad civil.	39
Estudio de caso 3. Equilibrar la comparabilidad con la relevancia local: el papel de la representante de una asociación de gobiernos locales.	41
Estudio de caso 4. Asegurar la incorporación de los hallazgos de la evaluación en la realización de políticas locales: el papel de un cargo electo del gobierno local.	43
Referencias bibliográficas	45

Agradecimientos



AUTORES

Alexandra Wilde
Shipra Narang
Marie Laberge
Luisa Moretto

EDITOR

Joachim Nahem, PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo

AGRADECIMIENTOS

Estamos en deuda con Nenad Rava y a Andrew Nickson, quienes contribuyeron en las primeras versiones de la presente guía, y con Paul Van Hoof (IDASA), quien se encargó de la revisión par. También queremos dar las gracias a Lenni Montiel (Grupo para la Gobernabilidad Democrática del PNUD) y a Henrik Fredborg Larsen (Centro Regional de Bangkok del PNUD) por sus valiosas aportaciones.

Finalmente, la presente guía no hubiera podido elaborarse sin la colaboración de las personas entrevistadas. Les estamos agradecidos por sus aportaciones y honestidad al hablar con nosotros.

LISTA DE ENTREVISTADOS

- Bishnu Puri, Director del Programa Nacional, Programa del FNUDC para la Financiación Descentralizada y el Desarrollo (DFDP por sus siglas en inglés) en Nepal
- Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
- Edgardo Bilsky, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
- Fatmir Musa, PNUD Macedonia
- Gould Margot, Análisis y Evaluación de la Democracia, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA
- Ieva Lazareviciute, PNUD Brasil
- Irman Lanti, Índice de la Democracia en Indonesia, PNUD Indonesia
- Janey Lawry-White, Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación, PNUD Nueva York
- Krenar Loshi, PNUD Kosovo
- Laura Soria, Jefa del Programa Urbano
- Nirinjaka Ramasinjatovo, Investigadora y capacitadora del Barómetro de Gobernabilidad Local
- Patrick Breard, experto en gobernabilidad
- Sugumi Tanaka, Área de Desarrollo Urbano, ONU-HABITAT
- Tomislav Novovic PNUD Serbia
- Tony Verheijen, Banco Mundial
- Velibor Popovic, PNUD Serbia

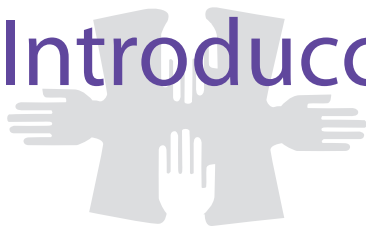


Acrónimos



CRC	Tarjeta de informes de los ciudadanos (<i>Citizen Report Card</i>)
OSC	Organización de Sociedad Civil
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (<i>Department for International Development</i>)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GOFORDEV	Gobernabilidad para el Desarrollo Local (<i>Governance for Local Development</i>)
GGI	Índice del Buen Gobierno (<i>Good Governance Index</i>)
GOFORGOLD	Buen Gobierno para el Desarrollo Local (<i>Good Governance for Local Development</i>)
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
LGB	Barómetro de Gobernabilidad Local (<i>Local Governance Barometer</i>)
LGPMMS	Sistema para la Gestión del Desempeño de Gobernabilidad Local (<i>Local Governance Performance Management System</i>)
LGSA	Autoevaluación de gobernabilidad local (<i>Local Governance Self-Assessment</i>)
UGL	Unidad de gobierno local
CMA	Condiciones mínimas de acceso
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONS	Oficina Nacional de Estadística
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCDE CAD	Comité para la Asistencia al Desarrollo de la OCDE
OGC	Centro de Gobernabilidad de Oslo (<i>Oslo Governance Centre</i>)
OSI	Open Society Institute
PBGS	Sistema de dotación basado en el desempeño (<i>Performance Based Grant System</i>)
MD	Medición del desempeño
RRA	Diagnóstico Rural Rápido (<i>Rapid Rural Appraisal</i>)
UCLG	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
IGU	Índice de Gobernabilidad Urbana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (<i>United States Agency for International Development</i>)

Introducción



La presente guía espera dar respuesta a la creciente demanda de orientación, por parte de las Oficinas de País del PNUD y de numerosas partes interesadas nacionales, en torno a la multitud de herramientas y métodos utilizados para medir, evaluar y supervisar la gobernabilidad a escala local. El término “gobernabilidad local” utilizado en la guía abarca el conjunto de temas de gobernabilidad tratados en el ámbito local, incluida la descentralización de políticas y procesos, el papel y las relaciones entre los distintos actores e instituciones y el desempeño de la democracia y del gobierno local.

La guía expone asuntos teóricos y conceptuales relacionados con la gobernabilidad local y analiza iniciativas pasadas y actuales de evaluación de gobernabilidad local. La proliferación de diferentes evaluaciones e indicadores ha propiciado cierta confusión sobre las herramientas que se deben utilizar, su aplicación, sus ventajas y desventajas.

La guía se divide en dos partes: en primer lugar, se explica el significado de gobernabilidad local y se describen los temas, conceptos y prioridades de gobernabilidad local sobre los que suelen centrarse las herramientas de medición y evaluación actuales. Esta primera parte también proporciona orientación sobre los retos y las oportunidades de la evaluación de la gobernabilidad local. Tal orientación se basa en impresiones proporcionadas directamente por los usuarios de las herramientas de evaluación, un resumen de buenas prácticas y cuatro ejemplos de estudios de casos ilustrativos.

La segunda parte es una Guía de Fuentes: un inventario de las herramientas de evaluación y las metodologías actuales. No existe ninguna

publicación que ofrezca una visión general e incorpore todos los enfoques, herramientas y métodos actuales de esta área. La Guía de Fuentes está estructurada de manera que proporciona información detallada de cada herramienta, incluyendo: historia, objetivos, aplicabilidad, tipos y fuentes de datos incluidos, metodología utilizada, actores y partes interesadas clave involucradas, el formato de presentación de los resultados, la atención sobre el género y la pobreza (si existe), las ventajas y desventajas, la cobertura, el calendario, los supuestos del método, los datos de contacto de la organización que publica y orientaciones y herramientas adicionales relacionados. El propósito de compilar y estructurar esta información es ofrecer a los actores de gobernabilidad local y a otras partes interesadas comprometidas con el fortalecimiento de la gobernabilidad a escala local un recurso que pueda aprovecharse para desarrollar nuevas herramientas de evaluación o adaptar los enfoques actuales a sus contextos específicos. Es importante observar que la guía no proporciona una nueva medición o metodología de evaluación ni tampoco presenta un borrador al respecto.

La presente guía es una pieza destacada de la orientación proporcionada por el PNUD para medir y evaluar la gobernabilidad democrática y se ha desarrollado como parte del programa del PNUD para las Evaluaciones de Gobernabilidad.¹ Este programa apoya procesos de apropiación nacional sobre medición y evaluación de la gobernabilidad democrática y espera facilitar el desarrollo de herramientas de amplia apropiación nacional, a favor de los pobres, con enfoque de género y diseñadas para identificar déficits de la gobernabilidad y lagunas en las capacidades.

¹ http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

¿Cuál es el propósito de la guía?

El propósito de la presente guía es la compilación de los conocimientos actuales sobre medición de descentralización y de gobernabilidad local, así como el establecimiento de una plataforma para entender y poder navegar entre la cantidad de herramientas de evaluación existentes, centrándose en temas concretos: cómo seleccionar indicadores de gobernabilidad local (u optar por diseñar un nuevo conjunto de indicadores); cómo afrontar la preparación y publicación de una evaluación; cómo garantizar que el proceso de implementación de la evaluación sea lo más inclusivo posible; cómo garantizar que la

evaluación sea rigurosa y científicamente sólida; qué hacer con los resultados; y cómo abordar los problemas de sostenibilidad.

¿A quién va destinada la guía?

La guía va dirigida en primera instancia a las partes interesadas locales y nacionales que participan en iniciativas de evaluación local y a los actores que trabajan con asociados del desarrollo relevantes de los ámbitos internacional, nacional y local involucrados en este tipo de proyectos.² Se incluye aquí a funcionarios de gobierno, organizaciones de sociedad civil, medios de comunicación y agencias multilaterales y bilaterales.

² Los investigadores y analistas constituyen una categoría particular. Como se indica en nuestro análisis, según el caso y las competencias personales, pueden considerarse especialistas o simplemente partes interesadas involucradas de manera más activa. Por ejemplo, algunos participan en la compilación y el análisis de datos pero bien a través de discusiones en grupo o compilando datos existentes, lo cual no requiere un conocimiento profundo ni la comprensión de técnicas



1

Evaluaciones de Gobernabilidad Local

Evaluaciones de Gobernabilidad Local

1.1 ¿Qué significa gobernabilidad local?

El término gobernabilidad se refiere a los procesos mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas. Es el resultado de interacciones, relaciones y redes entre los distintos sectores (instituciones de gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e implica decisiones, negociación y distintas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene qué. Las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad determinan cómo se actúa y cómo se prestan los servicios. Por lo tanto, la gobernabilidad es mucho más que el gobierno o “el gobierno correcto” y determina la manera de planificar, gestionar y regular un servicio o grupo de servicios dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos.

En la última década, el concepto de “gobernabilidad democrática local” se ha convertido en una parte integral de los enfoques de desarrollo local y ha proporcionado una base racional para el apoyo de los donantes a las reformas de descentralización y a la creación de capacidades de los gobiernos locales. El propio concepto de “buen gobierno” en el ámbito local denota calidad, efectividad y eficiencia de la administración local y la prestación de servicios públicos, la calidad de las políticas públicas locales y los procedimientos de adopción de decisiones, su capacidad de inclusión, transparencia y rendición de cuentas, así como la manera de ejercer las competencias y la autoridad en el ámbito local.

El gobierno local constituye el bloque de creación institucional básico de la gobernabilidad local. Sin embargo, la amplia esfera de gobernabilidad abarca un conjunto de instituciones estatales y no

estatales, mecanismos y procesos mediante los cuales se prestan bienes y servicios públicos a los ciudadanos, y mediante los cuales los ciudadanos pueden articular sus intereses y necesidades, dirimir sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones.

La gobernabilidad local y la descentralización, que en ocasiones se utilizan indistintamente, son conceptos relacionados entre sí pero diferentes. La descentralización es primordialmente un proceso nacional político, legislativo, institucional y fiscal. La gobernabilidad local puede verse afectada por los procesos de descentralización (por ejemplo, si los gobiernos locales pasan a proporcionar servicios que anteriormente eran prestados por organizaciones nacionales); no obstante, puede ir acompañada o no de descentralización, de procesos democráticos representativos o participativos, transparencia, rendición de cuentas u otras características que definen el buen gobierno local.

La gobernabilidad local y la descentralización evolucionan en un contexto político y social en constante cambio. Los métodos integrales de análisis (como el enfoque de sistemas abiertos) pueden dar una idea sobre cuántos elementos distintos interactúan y afectan entre sí. Tal enfoque implica: dar prioridad al análisis político; establecer conexiones entre los distintos aspectos de gobernabilidad local y descentralización, así como los vínculos relacionados con los procesos de reforma política y pública; y, finalmente, fomentar la acción coordinada por parte de los asociados del desarrollo.³

El PNUD presenta un enfoque integral para definir el campo de gobernabilidad local y descentralización al utilizar el concepto

³ PNUD (borrador de 2008): A Guide to Local Governance and Decentralization: Programme Experiences and Strategies from a UNDP E-Discussion. [Guía para la gobernabilidad local y la descentralización: Experiencias y estrategias de programas comentadas en un debate online del PNUD].

*governabilidad descentralizada para el desarrollo.*⁴ La gobernabilidad descentralizada no es una panacea o un arreglo rápido. La clave para conseguir una gobernabilidad descentralizada que respete el desarrollo humano es garantizar que las voces y las preocupaciones de los pobres, en especial de las mujeres, contribuyen a guiar su diseño, aplicación y supervisión.⁵

La gobernabilidad descentralizada para el desarrollo está considerada como un área clave de la gobernabilidad democrática, la cual, a su vez, es fundamental para alcanzar el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para que el desarrollo y la gobernabilidad sean plenamente receptivos y representativos, debe empoderarse a personas e instituciones en cada uno de los niveles administrativos de una sociedad: estado, regiones, provincias, distritos, ciudades y pueblos.⁶

1.2 Prioridades universales para la gobernabilidad local

Existe un creciente interés entre las autoridades locales y las organizaciones internacionales en la definición de principios universales que puedan servir de referencia para la descentralización y la reforma de la gobernabilidad en todo el mundo.⁷ Estos principios y posiciones universales son clave para el desarrollo y la realización de evaluaciones en esta área.

La aprobación de ONU-HABITAT de las *Directrices sobre Descentralización y Fortalecimiento de los entes locales* en abril de 2007 supuso un gran paso adelante en esta dirección. Las Directrices se basaron en la *Carta Europea de Autonomía Local* aprobada en 1985⁸ y reconocen que el desarrollo sostenible es posible “mediante una descentralización efectiva de las responsabilidades, la gestión política, la adopción de decisiones autónoma y los suficientes recursos a las autoridades locales más cercanas y representativas de los distritos electorales.”

Las directrices incorporan nociones de gobernabilidad y democracia, democracia representativa y democracia participativa. Además, definen los principios que rigen el mandato de las autoridades elegidas en el ámbito local según el principio de subsidiariedad. En particular, se establece que:

- El proceso de descentralización requiere esfuerzos concertados de *creación de capacidades y reforma institucional* y, por lo tanto, debería ser asociado con el fortalecimiento de las autoridades locales.
- La *participación* mediante la capacidad de inclusión y *empoderamiento de los ciudadanos* debería ser un principio subyacente de la adopción de decisiones, implementación y seguimiento en el ámbito local.
- Las autoridades locales deberían reconocer los distintos representantes de la sociedad civil y deberían tener por objetivo garantizar que todos estén involucrados en el desarrollo progresivo de sus comunidades y barrios.
- El principio de *no discriminación* debería aplicarse a todos los asociados y a la colaboración entre gobiernos nacionales y regionales, autoridades locales y organizaciones de sociedad civil.
- La *representación* de los ciudadanos en la gestión de los asuntos de la autoridad local debería reforzarse mediante la participación en todos los escenarios del proceso político, siempre que sea practicable.
- De cara a consolidar el *compromiso civil*, las autoridades locales deberían tener por objetivo la adopción de nuevas formas de participación como los consejos vecinales, comunales, la democracia en línea, la elaboración de presupuestos participativos,

⁴ PNUD (2004): Decentralized Governance for Development - A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development. [Gobernabilidad descentralizada para el desarrollo. Nota práctica combinada sobre descentralización, gobernabilidad local y desarrollo urbano y rural].

⁵ *Ibidem*.

⁶ PNUD (2004): Decentralized Governance for Development - A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development. [Gobernabilidad descentralizada para el desarrollo. Nota práctica combinada sobre descentralización, gobernabilidad local y desarrollo urbano y rural].

⁷ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, UCLG (2007): First Global Report on Decentralization and Local Democracy. [Primer informe mundial sobre descentralización y democracia global].

⁸ La Carta fue aprobada en 1985 por el Consejo de Europa y ha sido ratificada por 46 países. Se trata del primer documento de naturaleza jurídica en el ámbito internacional sobre la condición y los derechos de las autoridades locales.

iniciativas civiles y referendos en la medida en que sean aplicables en su contexto específico.

- Los registros y la información deberían guardarse y, en principio, estar *a disposición del público*, no solo para aumentar la eficiencia de las autoridades locales sino también para permitir que los ciudadanos disfruten plenamente de sus derechos y garantizar su participación en la adopción de decisiones local.
- El aumento de las funciones asignadas a las autoridades locales debería ir acompañado de medidas para crear capacidades, de manera que puedan desempeñarse estas funciones.

Estos imperativos universales y reconocidos internacionalmente sobre la reforma de la gobernabilidad local deberían utilizarse como guía y referencia en cualquier herramienta cuyo propósito sea la evaluación de la gobernabilidad en el ámbito local. Las siguientes secciones analizarán las oportunidades para afrontar este desafío.

1.3 Medir la gobernabilidad local

Los tipos de métodos y herramientas que pueden mejorar la comprensión de los déficits y flaquezas de la gobernabilidad y su relación con los impactos de desarrollo han aumentado de manera significativa.⁹ La gobernabilidad local no se queda al margen de este fenómeno: la Guía de Fuentes incluye una visión general de 22 herramientas aplicadas en el ámbito local centradas en el campo de la gobernabilidad local. Se incluyen herramientas de evaluación con conjuntos de indicadores complejos, así como evaluaciones menos estructuradas de naturaleza más descriptiva.

Las evaluaciones suelen constituir una herramienta importante para sistematizar la información y los datos sobre un tema concreto de gobernabilidad local o sobre su calidad en general. Además, las evaluaciones proporcionan una base para la realización de políticas basadas en evidencias y pueden empoderar a los partidarios de reformas del gobierno local o de la sociedad civil para movilizar a la opinión pública a favor de la reforma.

Es importante comprender que la evaluación de la gobernabilidad local no es un mero subconjunto o una forma desagregada de las evaluaciones de gobernabilidad nacional. Las evaluaciones de gobernabilidad local proporcionan información relevante sobre asuntos específicos del nivel local, como las políticas relacionadas con la descentralización, la participación y la rendición de cuentas local. Una de las principales diferencias entre la evaluación de gobernabilidad nacional y la local es la mayor proximidad de ésta última a temas relacionados con la vida cotidiana. A diferencia de la gobernabilidad nacional, que suele tratar políticas sistémicas, el ámbito local presenta una interacción diaria e intensa con los ciudadanos. Por esta razón, las evaluaciones locales deben ser mucho más sensibles a las necesidades particulares de los colectivos de partes interesadas y ciertos segmentos de la comunidad local.

1.4 ¿Por qué debe evaluarse la gobernabilidad local?

El propósito de llevar a cabo una evaluación de gobernabilidad local reviste la mayor importancia, ya que es el propósito el que decide el alcance de la evaluación, la metodología y los indicadores que deben aplicarse y no al revés. Las evaluaciones que se realizan con objetivos vagos no ofrecen resultados de desarrollo adecuados y pueden suponer un desperdicio de tiempo y de recursos.

La realización de evaluaciones de gobernabilidad local responde a varios propósitos y razones:

- Identificar posibles lagunas y limitaciones de la implementación de la política local.
- Identificar necesidades específicas de desarrollo de capacidades y supervisar los resultados de los esfuerzos de desarrollo de capacidades.
- Formular planes de cambio y solicitar asistencia par o a los donantes para mejorar aspectos específicos de gobernabilidad local.
- Comprometer a la sociedad civil y al sector privado en la gobernabilidad local.
- Dar cuenta objetiva de los logros de los dirigentes elegidos localmente (en especial antes de los comicios) y, por lo tanto, crear rendición de cuentas.

Existen cuatro *objetivos* principales para llevar a cabo una evaluación de gobernabilidad en el ámbito local:

⁹ Arndt, Christianne, Oman, Charles (2006): Usos y abusos de los indicadores de gobernabilidad. Centro de Estudios para el Desarrollo, OCDE.

1. *Diagnóstico*: la evaluación se realizará para identificar un problema y su alcance.
2. *Supervisión*: la evaluación deberá realizarse en intervalos regulares para comprobar el éxito o el fracaso de una iniciativa, política o programa.
3. *Evaluación*: se evaluará si una iniciativa, política o programa ha alcanzado los resultados y los impactos predefinidos.
4. *Diálogo*: la evaluación servirá para que los ciudadanos y las comunidades participen de manera informada en debates sobre metas y prioridades compartidas.

Al respecto, existen diferentes enfoques sobre el uso de la evaluación. Algunas están basadas en índices que miden, agregan, ponderan y registran dimensiones o aspectos de la gobernabilidad local. Se incluyen numerosos municipios para luego compararlos entre sí. Un ejemplo útil de este tipo de evaluación es el Índice de Gobernabilidad de Indonesia que se calcula para cada provincia (ver página 81 de la Guía de Fuentes).

Los diferentes enfoques implican la aceptación de compromisos. Por ejemplo, la posibilidad de realizar comparaciones va en perjuicio de la especificidad.

Si se evalúan múltiples municipios sobre los mismos indicadores existe el riesgo de que los indicadores comunes no reflejen o aborden asuntos particulares de municipios determinados. Sin embargo, una ventaja significativa de poder establecer comparaciones es la posibilidad de impulsar e incentivar a los municipios para superarse unos a otros y para reunir ideas sobre conocimiento y aprendizaje.

1.5 ¿En qué puede centrarse la evaluación?

Existen cuatro áreas generales de medición que las evaluaciones de gobernabilidad local pueden abordar: procesos de descentralización, gobernabilidad local, democracia local y gobierno local.

- Los indicadores de *descentralización* trascienden numerosos temas que reflejan las distintas clases de procesos de descentralización y los diferentes grados de transferencia de poderes, desconcentración y

delegación relacionados con estos procesos. Por ejemplo, existen indicadores para medir la descentralización fiscal y administrativa, la descentralización política e indicadores especializados en el entorno favorable para la descentralización (instituciones, actores, leyes y políticas). Las *Directrices de gobernabilidad local y descentralización* constituyen un documento de referencia clave para la creación y formulación de indicadores que evalúen la descentralización.

- Las *evaluaciones de gobernabilidad local*, en especial los ejemplos incluidos en la Guía de Fuentes, tienen el objetivo de captar de manera global las dimensiones y los determinantes de la gobernabilidad a escala local, como el sistema político local (elecciones, derechos humanos, estado de derecho, sociedad civil, libertad de información), asuntos institucionales (como la corrupción, la administración pública, la gestión financiera o las contrataciones públicas), asuntos sociales y transversales (como el proceso político, el proceso presupuestario, la movilización de ingresos, la prestación de servicios, el género o la sostenibilidad medioambiental) y el entorno empresarial y comercial.
- La *democracia local* o democracia en el ámbito local es un concepto que debe entenderse de dos modos: por un lado, las instituciones del gobierno local como la alcaldía, la asamblea, las comisiones y los servicios administrativos; por el otro, las organizaciones y las actividades de la sociedad civil.¹⁰ Se caracteriza por la celebración regular de elecciones genuinas, el derecho de los colectivos mayoritarios, minoritarios y de la oposición para influenciar en los procesos de realización de políticas y el respeto a los derechos fundamentales civiles y políticos. Las dos formas principales de democracia local son la democracia participativa (o directa) y la democracia representativa. Las mediciones de democracia local deberían incluir tanto los mecanismos formales existentes que permiten un gobierno transparente, representativo y cuentadante como las experiencias y percepciones de los ciudadanos en torno a estos asuntos. La

¹⁰ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA (2004): *Democracy at the Local Level - The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. [Democracia en el ámbito local: manual de International IDEA sobre participación, representación, gestión de conflictos y gobernabilidad].

Recuadro 1. Sistemas de rendimiento financiero en Filipinas

Filipinas está intentando establecer un Sistema de Gestión del Desempeño de la Gobernabilidad Local y un Sistema de Gestión del Desempeño financiero de los Gobiernos Locales. El primero es una herramienta en línea para realizar diagnósticos propios con 107 indicadores que cubren el buen gobierno, la administración, la prestación de servicios sociales, el desarrollo económico y la gestión medioambiental. El segundo presenta 14 indicadores sobre la calidad y la eficiencia de la generación de ingresos de fuentes tradicionales y no tradicionales, la calidad y la sostenibilidad de los gastos y la gestión de la deuda.

mayoría de los marcos de medición actuales (véase la Guía de Fuentes) aún carecen del respaldo de metodologías comprobadas, verificadas y de uso extendido. En muchos casos, son meras variantes de indicadores sobre democracia global o general que han sido desagregados para aplicarlos en el ámbito local.

- *El gobierno local y el desempeño del gobierno local* suelen referirse a los resultados o impactos de los gobiernos locales en la prestación de servicios, sus ingresos y gastos. A este respecto, al medir el desempeño municipal, se evalúa cuál es el rendimiento de los municipios en la prestación de bienes y servicios al público. Las medidas de desempeño suelen incluir el volumen, la calidad, la eficiencia y los resultados de la prestación de estos bienes y servicios.¹¹ También pueden incluir medidas centradas en las capacidades institucionales, financieras y de recursos humanos para desarrollar, implementar y supervisar o evaluar políticas y programas. Algunas medidas pueden abordar aspectos multisectoriales sobre desempeño, mientras que otras van dirigidas a sectores particulares (la primera categoría está mucho más extendida en el mundo que la segunda). Existen numerosas herramientas para evaluar el desempeño del gobierno local, la prestación de servicios y para establecer puntos referenciales.¹² Sobre estos enfoques se ha publicado amplia información, si bien pertenecen a un área de trabajo totalmente distinta a los indicadores de descentralización y democracia local.

Finalmente, la evaluación de la gobernabilidad local debería centrarse en *sectores específicos*

(como la salud, la educación o el entorno de negocios). Si bien estas evaluaciones no cubrirán de manera integral todo el alcance de los asuntos de gobernabilidad local, muchos de los principios de buenas prácticas en materia de método y enfoques expuestos en la guía continuarán siendo relevantes.

1.6 Entender la base normativa de las evaluaciones

Un indicador de gobernabilidad es una medida que muestra el grado de alineación entre el estado actual de gobernabilidad en un momento (punto de partida) y el estado deseado en otro momento (meta). A este respecto, los indicadores se utilizan cuando deben compararse dos cosas: lo que ocurre en este momento y lo que debería ocurrir. Por lo tanto, las evaluaciones de gobernabilidad se basan en ciertos supuestos sobre lo bueno y lo malo. Este sesgo normativo queda de manifiesto al examinar cuidadosamente el énfasis para evaluar unos principios de gobernabilidad (por ejemplo, equidad, transparencia o rendición de cuentas) por encima de otros.

Un paso clave en el desarrollo de una evaluación es transformar los principios valorados en indicadores medibles y preguntas operativas, como muestra la ilustración 1 más abajo.

Es importante que las evaluaciones de gobernabilidad expliquen clara y determinadamente los supuestos normativos que las sostienen para que los usuarios puedan entender cómo se aborda el concepto de gobernabilidad “buena” o “democrática”. De esta forma, se aclara el discurso y se promueve el diálogo informado con asociados, otras agencias y académicos sobre las ventajas e inconvenientes de los distintos enfoques de

¹¹ Algunas de estas iniciativas aparecen en el documento *International Experience in Municipal Performance Measurement* de Peter Bracegirdle.

¹² Un certain nombre de ces initiatives sont citées dans l'article intitulé "International Experience in Municipal Performance Measurement", de Peter Bracegirdle.

Recuadro 2. Medir la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal de Macedonia para combatir la corrupción.¹³

En Macedonia, se ha desarrollado con el apoyo del PNUD una metodología para medir la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas de las unidades de autogobierno locales. Este instrumento evalúa la “vulnerabilidad” de los gobiernos locales frente a las prácticas poco éticas y corruptas midiendo su oposición a tales prácticas. A diferencia de las evaluaciones sobre corrupción local “al uso”, que miden la incidencia de comportamientos corruptos y que pueden resultar sensibles desde el punto de vista político y complejas metodológicamente, este instrumento diagnostica la efectividad de los mecanismos anticorrupción en tres grandes áreas de la competencia de los gobiernos locales: gestión financiera, urbanismo y contrataciones públicas. Por lo tanto, los datos generados son altamente accionables y relevantes para la política, lo cual resulta atractivo para los políticos locales.

Las partes interesadas locales con responsabilidad y competencias para atajar la corrupción desempeñaron un papel clave en el diseño de este instrumento. La involucración temprana de las partes relevantes fue esencial para garantizar su apropiación en el proceso de evaluación y en los datos generados, así como para asegurar que los resultados se incluyeran en la realización de políticas locales.

Los usuarios de los servicios públicos, tanto ciudadanos como OSC, también fueron consultados en el proceso de elaboración del instrumento para identificar los puntos negros de la corrupción, según su experiencia y percepciones sobre la misma. Las aportaciones de los ciudadanos en la fase de diseño permiten que el instrumento se centre en la pobreza y en el género, ya que se identifican los principales puntos negros de la corrupción de especial relevancia para los pobres, las mujeres y los colectivos vulnerables. La participación ciudadana también aumenta el potencial de que la evaluación sirva de mecanismo efectivo de rendición de cuentas entre los gobiernos locales y los distritos electorales.

evaluación de gobernabilidad.¹⁴ También permite al usuario final averiguar qué explican las evaluaciones y qué no incluyen.

Las normas que rigen las evaluaciones de gobernabilidad del PNUD incluyen principios de gobernabilidad democrática (transparencia, rendición de cuentas o participación), así como una preocupación por los derechos, las necesidades y los intereses de los pobres, las mujeres y otros colectivos vulnerables. La naturaleza detallada y específica del contexto de las evaluaciones de gobernabilidad local proporciona un mecanismo para identificar los obstáculos que frenan el progreso económico, político, social y cultural de esos colectivos. Además, el uso de métodos de recopilación de datos participativos, en los que se da voz a los pobres, las mujeres y otros grupos vulnerables, puede llamar la atención sobre asuntos de gobernabilidad que previamente han sido ignorados.

1.7 Asegurar la participación de las múltiples partes interesadas

Las evaluaciones difieren considerablemente en cuanto al número de actores involucrados y sus distintos roles y responsabilidades en las fases del proceso. Estas fases aparecen en el recuadro 5. Las partes interesadas participan de manera más activa en unas fases que en otras, dependiendo del enfoque, el origen y los objetivos de la evaluación. Cada herramienta de evaluación de la Guía de Fuentes presenta una descripción sobre los roles de las partes interesadas.

En la mayoría de las evaluaciones de gobernabilidad local se incluye a las siguientes partes interesadas:

Representantes del gobierno local: los altos cargos políticos y de la administración locales son fundamentales para iniciar, implementar y utilizar las evaluaciones de gobernabilidad. En muchos casos, el gobierno local es el impulsor del proceso

¹³ PNUD Macedonia (2009): Methodology for design and implementation of the Instrument for Measuring Responsibility, Transparency and Accountability at Local Level. [Metodología para medir el Instrumento de Responsabilidad, Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ámbito Local]: <http://europeandcis.undp.org/governance/show/E0665B63-F203-1EE9-B2237737A3E4BC48>

¹⁴ 14. OCDE (junio de 2008): Donor approaches to Governance Assessments. [Enfoques de los donantes sobre las evaluaciones de gobernabilidad]. Red de gobernabilidad del CAD, borrador final.

Encadré 3. Le fondement normatif de l'évaluation

Todos los marcos de evaluación de gobernabilidad local están basados en principios normativos, orientados a determinados valores y preceptivos. Hasta la fecha, no existe un marco integrado de gobernabilidad local “buena” y la prioridad de cada evaluación es incorporar una combinación de principios normativos que la orienten. Los ejemplos a continuación ponen de manifiesto los valores y principios orientativos que conforman la base de unos marcos de evaluación seleccionados y que aparecen en la Guía de Fuentes.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA: Democracia en el ámbito local

- 1 Democracia representativa (igualdad, equidad)
- 2 Democracia participativa (apertura, imparcialidad, transparencia, receptividad, rendición de cuentas)

Buen gobierno para el desarrollo local (GOFORGOLD)

- 1 Representación
- 2 Participación
- 3 Rendición de cuentas
- 4 Transparencia
- 5 Efectividad
- 6 Seguridad
- 7 Equidad

Barómetro de Gobernabilidad Local (LGB por sus siglas en inglés)

- 1 Efectividad
- 2 Transparencia y estado de derecho
- 3 Rendición de cuentas
- 4 Participación y compromiso civil
- 5 Equidad

ONU-HABITAT: Índice de Gobernabilidad Urbana

- 1 Efectividad
- 2 Equidad
- 3 Participación
- 4 Rendición de cuentas

Recuadro 4. Base normativa de la herramienta Buen Gobierno para el Desarrollo Local (GOFORGOLD) en Afganistán

La herramienta GOFORGOLD (véase página 66 de la Guía de Fuentes) tiene por objetivo ofrecer una instantánea sobre la gobernabilidad en el ámbito subnacional y, de manera más específica, contribuir a la supervisión del estado de la gobernabilidad en las provincias, distritos, municipios y pueblos mediante puntos de referencias e indicadores de gobernabilidad.

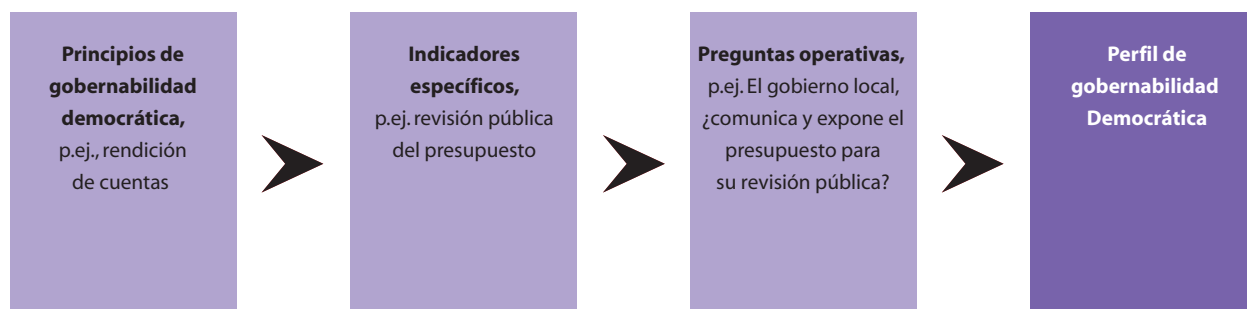
Los indicadores de GOFORGOLD y el sistema de cobertura se basan en gran medida en el Índice de Gobernabilidad Urbana de ONU-Habitat (UGI), pero se ha adaptado para responder al contexto actual de gobernabilidad nacional y local de Afganistán. Se compone de 25 indicadores agrupados en siete principios de buen gobierno: representación, participación, rendición de cuentas, transparencia, efectividad, seguridad y equidad. Estos principios han sido adoptados por la Junta Directiva Independiente para la Gobernabilidad Local en Afganistán como parte de su marco estratégico. El marco general conceptual ha sido proporcionado por los ODM.

de evaluación. Los representantes del gobierno local son especialmente activos en las fases del fomento de alianzas, desarrollo, planificación y difusión de acciones y en la fase de implementación política.

Representantes del gobierno central: la presencia del gobierno central (por ejemplo, el ministerio o departamento responsable del gobierno local) es importante en las evaluaciones ya que desempeña un papel significativo en el

desarrollo de capacidades de las autoridades locales, incluidos el establecimiento y la preservación de estándares de desempeño, supervisión, garantía del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, así como en la formulación y aprobación de marcos políticos de gobierno local. El gobierno central puede actuar de forma destacada en la fase de implementación política para integrar los resultados de la evaluación en sus competencias de supervisión del gobierno local.

Ilustración 1. Convertir los principios en operativos



Asociaciones de gobierno local: se componen de los consejos locales y expresan su voz colectiva a escala nacional. Entre los ejemplos destacados de sus funciones y objetivos figuran: determinar el debate público sobre asuntos de gobierno local, ejercer influencia sobre el ámbito nacional de la política, apoyar el desarrollo de capacidades que permitan prestar servicios a los consejos y a sus asociados, así como trabajar para incrementar la rendición de cuentas y la transparencia democrática en las instituciones del gobierno local. Allí donde están presentes, constituyen una parte interesada destacada de las evaluaciones, especialmente en las fases de fomento, desarrollo e implementación.

Organizaciones de sociedad civil: la existencia de una sociedad civil eferescente y diversa es un indicador importante del buen gobierno local. Las OSC también necesitan desempeñar un papel en el proceso de evaluación, incluida la identificación y la incidencia sobre los déficits de gobernabilidad local, así como la utilización de su pericia en la recopilación y en el análisis de datos durante la implementación de la evaluación. Las OSC pueden actuar en cada fase del proceso de evaluación.

Organizaciones de base comunitaria: las OBC son una forma de organización ciudadana encargada de movilizar a las personas del área local en torno a acciones de desarrollo de la comunidad y de control. También son importantes a la hora de reflejar las opiniones, derechos e intereses de los colectivos vulnerables o marginados de la comunidad.

Líderes e instituciones tradicionales: debido a su poderosa influencia sobre las personas locales, tienen la responsabilidad y la capacidad de estimular la participación popular en el proceso de evaluación. El compromiso de los líderes tradicionales es importante en las fases de

desarrollo, trabajo de campo y difusión de la evaluación.

Empresas locales: el sector privado desempeña un papel económico en el suministro de bienes y servicios al mercado y en la creación de empleo. Su papel se restringe al entorno creado por el gobierno central y local.

Ciudadanos: en la mayoría de los casos, las organizaciones y los representantes de los órganos elegidos actúan en nombre de los ciudadanos, pero no por ello se debe eludir la responsabilidad de garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información concerniente a los procesos y a los resultados de la evaluación. Una forma útil de informar al público se logra estableciendo contacto con los medios de comunicación para que éstos cubran las evaluaciones. También se puede publicar el informe de evaluación, las notificaciones y las actas de las reuniones en internet.

¿Cuáles son los desafíos de la participación inclusiva?

Con frecuencia, los enfoques inclusivos y participativos presentan el inconveniente de los elevados costes y la cantidad de tiempo necesaria para completar la evaluación. Sin embargo, estos enfoques tienden a generar más apropiación y aceptación entre las partes interesadas, ya que éstas se consideran más valoradas en los resultados. Asimismo, los resultados pueden ser más sostenibles ya que posiblemente han estado sujetos a un proceso más riguroso y rebatido.

La selección de las partes interesadas también puede constituir un reto. Sobre todo la elección de organizaciones de sociedad civil puede levantar sospechas entre las restantes partes, en especial el gobierno.

Recuadro 5. Fases clave de la evaluación de gobernabilidad

Fase preparatoria: Identificar y contratar al equipo que llevará a cabo la evaluación y desarrollar un programa de trabajo detallado. El equipo debe ser lo más heterogéneo posible en cuanto a género, etnicidad, edad y procedencia social. Es especialmente importante contar con una fuerte presencia de trabajadores sociales. El plan de trabajo detallado debería incluirse en la fase de comunicación de resultados.

Fase de fomento de alianzas: Fomento y facilitación de la coordinación de las distintas partes interesadas locales que participan en el proceso. El equipo debe buscar el respaldo local más amplio posible de la evaluación. Deberá hacerse un seguimiento de las partes interesadas importantes que no acudan a las reuniones de planificación al principio de la evaluación. Durante esta fase, deberán realizarse todos los esfuerzos posibles para dar a conocer la evaluación, de manera que más adelante se eviten malentendidos sobre el propósito de la misma. Deberá establecerse un comité de supervisión que represente a un amplio círculo de partes interesadas. Para garantizar la sostenibilidad, la tarea primordial de este comité consistirá en supervisar cómo se implementa el plan de acciones que surja de los resultados de la evaluación.

Fase de desarrollo: Diseño del alcance y foco de las áreas (incluida la selección de indicadores) y desarrollo de herramientas para recabar información de gobernabilidad. Si se lleva a cabo con una gran participación de actores, la discusión sobre la selección de indicadores proporciona una excelente oportunidad para involucrar activamente en la evaluación a numerosas partes interesadas. Además, se creará el espíritu de equipo necesario para eliminar sospechas mutuas y contribuir de esta manera a impulsar la iniciativa.

Fase de trabajo de campo: Recopilación de datos. Es fundamental que el equipo encargado esté totalmente formado y comprometido con los supuestos normativos subyacentes a la evaluación de gobernabilidad local. Los miembros del equipo deberán ser preferentemente seleccionados según sus conocimientos del área local y habilidad para expresarse en las lenguas de las diferentes comunidades.

Fase analítica: Análisis de los datos. Proceso para resumir e interpretar los hallazgos de manera que se elaboren conclusiones. Esta fase también incluye discusiones sobre los hallazgos y las conclusiones.

Fase de planificación y difusión de las acciones: desarrollo de un plan de acciones mediante consultas con las distintas partes interesadas, difusión de los resultados del trabajo analítico y publicación del plan de acciones. Hay que desarrollar una estrategia clara para dar a conocer los resultados desde el comienzo de la iniciativa y no dejar esta tarea hasta la obtención de resultados. La estrategia debería ser innovadora e identificar y dar prioridad a los “múltiples puntos de entrada” mediante los que los resultados pueden tener un impacto sobre los creadores de opinión y los responsables políticos: las diversas organizaciones políticas de ámbito local, colectivos sociales, organizaciones de sociedad civil, etc.

Fase de implementación política: implementación del plan de acciones y supervisión de su progreso. La supervisión es un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad de la evaluación de gobernabilidad. Por esta razón, se sugiere que la responsabilidad recaiga en gran medida sobre el comité de supervisión establecido durante la fase de fomento alianzas.

Las fases clave han sido adaptadas del documento del Banco Mundial Creación de capacidades para el diagnóstico de la gobernabilidad: el enfoque metodológico.

Debido a la gran cantidad y diversidad de posibles partes interesadas (en cuanto a capacidades, intereses y mandatos), se recomienda dar prioridad a la comprensión mutua entre las partes sobre sus respectivos papeles y expectativas, así como acordar las reglas del compromiso de las partes interesadas, incluyendo asuntos como el

intercambio de información, el orden del día de las reuniones, la asignación de funciones para facilitar los encuentros, las reglas para la adopción de decisiones y el calendario de plazos del proyecto. Estas medidas pueden mitigar el riesgo de que las élites u otros grupos de partes interesadas acaparen el proceso de evaluación.

Recuadro 6. Los distintos roles de las partes interesadas en el Barómetro de Gobernabilidad Local (LGB por sus siglas en inglés).

En la fase inicial del proceso de evaluación, se identifica a una organización destacada para que implemente el Barómetro de Gobernabilidad Local (véase página 60 de la Guía de Fuentes), una herramienta que evalúa la calidad de la gobernabilidad en cinco áreas: efectividad, estado de derecho, participación y compromiso civil, equidad y rendición de cuentas. Esta organización desempeña un papel clave a lo largo del proceso, en especial a la hora de informar e involucrar a varios actores, así como en el procesamiento de los datos. Las otras partes interesadas del proceso son:

- El “cliente” (es decir, el gobierno local), el principal beneficiario. El cliente define los objetivos de la evaluación y es el responsable de definir prioridades y de preparar el borrador del cuestionario.
- Los “asociados técnicos”, actores locales que trabajan en estrecha colaboración con la organización destacada. Su papel es fundamental, sobre todo en la recopilación y procesamiento de la información y la validación de los resultados.
- Representantes de la administración municipal, la sociedad civil, los sectores público y privado, asesores, miembros de otras agencias y líderes de la comunidad o tradicionales, quienes participan en la conceptualización y el desarrollo de los cuestionarios.
- Sobre la base de los resultados del LGB, se espera que los actores locales inicien un proceso participativo para esbozar un plan de acciones y crear de capacidades para mejorar la calidad de la gobernabilidad local.

1.8 ¿Qué clase de indicadores deben utilizarse?

Los indicadores pueden generar datos cuantitativos y cualitativos. Los indicadores de gobernabilidad pueden clasificarse de muchas maneras. La mayoría de los investigadores y de los profesionales trabaja con indicadores de gobernabilidad nacional que miden dimensiones como insumos, exumos, procesos, resultados e impacto. Estos también pueden utilizarse como indicadores de la gobernabilidad local.

Las categorías típicas de indicadores son:¹⁵

- Los *indicadores de insumos* miden los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para producir exumos, además del entorno institucional en el que funciona una organización.
- Los *indicadores de procesos* incluyen los procedimientos adoptados y las acciones emprendidas para conseguir resultados.
- Estos pueden incluir el funcionamiento y la calidad de los sistemas administrativos, los procesos de planificación y de realización de políticas y los mecanismos de implementación. No obstante, la medición de los procesos (y la calidad) del compromiso entre el estado, la sociedad civil y el sector privado, incluidos los aspectos de participación, transparencia, rendición de cuentas o equidad, es más compleja de lo que pueda parecer a simple vista.
- Los *indicadores de exumos* o de resultados inmediatos muestran los resultados externamente visibles de los insumos y los procesos. Se incluyen los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de los ciudadanos (por ejemplo, la instalación de fuentes para el suministro de agua, mostradores de información, número de permisos concedidos, etc.). Los indicadores de insumos o exumos no evalúan aspectos de conducta o de procedimiento, sino que se centran en las inversiones realizadas y en los resultados obtenidos.
- Los *indicadores de percepción* evalúan las percepciones u opiniones de los ciudadanos sobre distintos temas como la prestación de servicios básicos, la rendición de cuentas, la receptividad de las instituciones y la corrupción.
- Los *indicadores de resultados o de impacto* miden los objetivos alcanzados a la larga o los beneficios derivados de un proceso,

¹⁵ PNUD (2006): Indicadores de gobernabilidad: guía del usuario; Fonseka (2000): Indicator tools for Assessment and Analysis of City Governance. [Herramientas de indicadores para evaluar y analizar la gobernabilidad de las ciudades.]

normalmente en forma de necesidades satisfechas o consecución de objetivos de desarrollo generales.

Existen diferentes formas de recopilar, analizar y presentar los datos sobre los indicadores de gobernabilidad: una sencilla tarjeta de puntuaciones, una escala o un índice. Cada una presenta ventajas y limitaciones.

En la *tarjeta de puntuación* se responde con un “sí” o un “no” a series de preguntas. Cada una de las series aborda una dimensión de la característica o el componente que debe medirse. Sin embargo, la tarjeta no diferencia entre los distintos tipos de mejoras y puede que no consiga captar variaciones temporales.

La *escala* es un mecanismo de clasificación que presenta una gama de respuestas que van desde “excelente” o “elevado” en un extremo a “insuficiente” o “bajo” en el otro. Esta herramienta puede utilizarse para recabar información sobre las dimensiones “blandas” de la gobernabilidad local. No obstante, representa las visiones de los individuos, lo que genera resultados bastante subjetivos.

Un *índice* se elabora combinando clasificaciones individuales sobre distintas escalas asignadas a una cifra. La elaboración de índices con sentido puede ser difícil ya que el número de componentes que se incluyen, su ponderación y combinación entre sí influyen en el índice final. Asimismo, si un índice utiliza fórmulas complejas deja poco espacio a la adaptación o a la variación de indicadores.

Con independencia de la forma de análisis y presentación de los resultados, la evaluación de gobernabilidad local debe utilizarse para informar a las políticas, crear capacidades y empoderar a la comunidad. Por ejemplo, los datos relacionados con la existencia de Cartas de los derechos de los ciudadanos a los servicios públicos puede conducir a: la demanda de Cartas de los derechos de los ciudadanos si no existen; mayor conciencia sobre su existencia e importancia si existen; y demanda de mayor cumplimiento de las disposiciones de las Cartas de los derechos ciudadanos, así como más rendición de cuentas.

La mayoría de las evaluaciones mezcla varios enfoques. De este modo, el *enriquecimiento mutuo* es un principio importante que debe utilizarse en el diseño de la metodología. Por ejemplo, la combinación de indicadores basados en insumos y exumos será siempre más efectiva que la utilización de solo uno de los dos tipos. Las estrategias de evaluación integrada siempre proporcionan una base de hechos más rigurosa y unos cimientos más sólidos para la planificación de desarrollo y la realización de políticas que las evaluaciones con un énfasis estricto en un solo tipo de indicador o un solo enfoque de medición.

1.9 Selección de indicadores sensibles al género y a la pobreza

Los indicadores que capturan las perspectivas, las necesidades y los derechos de los colectivos más pobres de la sociedad y de los grupos vulnerables como las mujeres son fundamentales para informar a las políticas relacionadas especialmente con estos grupos, pero también para fomentar la equidad, mejorar la participación y crear mayor capacidad de inclusión en el ámbito local.

La pobreza se contempla cada vez más como el resultado de políticas inadecuadas y programas de desarrollo mal diseñados, como los que previenen el acceso sostenible a los servicios sociales o el control sobre los activos productivos (por ejemplo, recursos del suelo o financieros), o los que obstaculizan el empoderamiento político.¹⁶

Esta tendencia presenta dos implicaciones: en primer lugar, la importancia de las evaluaciones de gobernabilidad para proporcionar mejor información sobre la situación de los pobres que forme parte de las políticas y la adopción de decisiones. Para que sean efectivas, las políticas deberán combinar análisis técnicos rigurosos con el apoyo político y la legitimidad que emana de las propias personas pobres.

La segunda implicación es la necesidad de que las evaluaciones de gobernabilidad incluyan de manera explícita medidas e indicadores que capturen los déficits específicos de la gobernabilidad que perjudican a los pobres. A este respecto, existen tres dimensiones principales de pobreza que las evaluaciones de gobernabilidad local deberían intentar abordar mediante el diseño y la selección de indicadores adecuados.¹⁷

¹⁶ Bonfiglioli, Angelo (2003): Empowering the Poor Local Governance for Poverty Reduction. [Empoderamiento de la gobernabilidad local pobre para la reducción de la pobreza], Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

¹⁷ *Ibidem*.

1. *Pobreza como falta de poder*: se refiere a la ausencia de voz en la adopción de decisiones, la elección de políticas públicas y el acceso a los recursos necesarios para salir de la pobreza; ausencia de libertades políticas básicas; marginación social y ausencia de derechos sociales; capacidad limitada para acceder y ejercer influencia sobre las instituciones del estado y los procesos sociales.
2. *Pobreza como acceso inadecuado a los servicios sociales*: esta forma de privación se caracteriza por el acceso insuficiente a los servicios (como centros educativos o de salud).
3. *Pobreza debido a un sustento inseguro, vulnerabilidad ante los riesgos medioambientales y acceso deficitario a la infraestructura*: el concepto general de "inseguridad" hace referencia al acceso, uso y control inseguro de los recursos productivos y de las actividades generadoras de ingresos. Esta dimensión de la pobreza es característica de las zonas rurales y afecta principalmente a activos (es decir, provisiones de riqueza tangibles e intangibles) y bienes (productos que pueden venderse o intercambiarse), así como al acceso insuficiente a la infraestructura básica (como los mercados o las carreteras).

El recuadro 7 más abajo proporciona algunos ejemplos de medidas centradas en las personas pobres.

Por desgracia, muy pocas evaluaciones de gobernabilidad local, incluidas las que aparecen en

la Guía de Fuentes, utilizan medidas dirigidas explícitamente a las personas pobres. Por ejemplo, en el Índice de Gobernabilidad Urbana (página 56), solo dos de los veinticinco indicadores ("existencia de una política de precios del agua a favor de los pobres" e "incentivos para los negocios informales") se centran de manera explícita en las personas pobres. Algunas evaluaciones de la Guía de Fuentes manifiestan abiertamente su objetivo de fomentar el desarrollo local y reducir la pobreza pero esta preocupación no aparece reflejada o integrada en indicadores seleccionados para abarcar a las personas pobres. A pesar de que la mayoría de las fuentes sí permite una desagregación de datos por niveles de ingresos para ofrecer información sobre la relación entre pobreza y gobernabilidad local, no es lo mismo que disponer de indicadores seleccionados o definidos específicamente para las personas pobres.

El enfoque de género en la gobernabilidad tiene por objetivo el aumento de la participación de la mujer en los procesos políticos, no solamente en las estructuras formales de la política sino también en el compromiso cívico. Asimismo, aspira a fortalecer la conciencia y las capacidades en materia de género entre políticos y funcionarios hombres y mujeres; a prestar servicios comunitarios dirigidos a las necesidades y los intereses específicos de las mujeres y de los hombres y a despertar conciencia sobre los derechos de la mujer. Por esta razón, las medidas específicas de género constituyen una parte importante de las evaluaciones de gobernabilidad, incluyendo las realizadas en el ámbito local.

Recuadro 7. Ejemplos de medidas de las evaluaciones centradas en las personas pobres

Indicadores ejemplo

- Número de organizaciones no gubernamentales activas en los distritos más pobres.
- Evidencia de políticas locales dirigidas a los pobres, por ejemplo, programas de creación de empleo, mejora del acceso a los servicios básicos.
- Percepciones de las personas pobres encuestadas sobre si creen que la prestación de los servicios públicos ha mejorado a partir de la descentralización.

Fuente de datos

- Datos de la administración sobre el número de ong registradas en el ámbito de los distritos.
- Análisis de las políticas de gobierno local.
- Datos proporcionados por la encuesta.

Las medidas con enfoque de género comunes en las evaluaciones de gobernabilidad se basan en el número de mujeres que ocupan un cargo específico. Por ejemplo, la Guía para la Evaluación de la Democracia Local de IDEA (página 70) propone medir el porcentaje de mujeres candidatas en los comicios y la representación de género en los resultados electorales. De forma similar, la iniciativa MIDAMOS de Paraguay (página 86) presenta un indicador para medir si “al menos un treinta por ciento de los cargos municipales están ocupados por mujeres”. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG por sus siglas en inglés) incluye un programa con una base de datos sobre la presencia de mujeres en la toma de decisiones a escala local. Esta base de datos constituye un recurso importante para los indicadores con enfoque de género, ya que proporciona una visión general sobre los porcentajes de mujeres electas en los ámbitos local, regional y nacional de 54 países.¹⁸

Sin embargo, es discutible si las mujeres que forman parte de la política o del funcionariado dan prioridad automáticamente a los asuntos de género y si, de esta manera, se presta más atención al papel de las organizaciones que facilitan la participación de la mujer y estimulan la defensa de los intereses en materia de género. Esta reflexión subraya el importante papel de la sociedad civil en el fomento de la gobernabilidad y el desarrollo local teniendo en cuenta el género y pone de manifiesto la necesidad de profundizar en las medidas operativas más allá de las simples cifras sobre las mujeres representantes en las

instituciones públicas. El análisis de género en los procesos presupuestarios del ámbito local es también un área en la que deberían centrarse las medidas específicas de género de las evaluaciones de gobernabilidad. El recuadro 9 presenta algunos ejemplos sobre los indicadores sensibles al género en las evaluaciones.

1.10 ¿Qué tipos de datos deben utilizarse?

La elección de una metodología de evaluación dependerá de la disponibilidad de los datos. Incluso la mejor de las metodologías no servirá de mucho si los datos necesarios para los indicadores no están disponibles o bien sí están disponibles pero sin la forma requerida por la metodología (por ejemplo, si no pueden desagregarse correctamente).

Existen varios tipos de datos sobre gobernabilidad, entre ellos:

- Evidencias basadas en hechos: documentos políticos y jurídicos (incluidos los documentos sobre competencias definidas jurídicamente, marcos institucionales y estándares de desempeño), así como sistemas de composición organizativa o de gestión (incluyendo mecanismos consultivos y de adopción de decisiones).
- Datos estadísticos e índices: por ejemplo, el rastreo de gastos, la información sobre presupuestos o informes anteriores de auditoría de la organización.

Recuadro 8. Desarrollo de perfiles de pobreza en Colombo

En Colombo, Sri Lanka, las tarjetas de informes de los ciudadanos sobre pobreza y gobernabilidad desarrolladas por el Centro de Recursos Urbanos Sevanatha y el Consejo Municipal de Colombo sentaron las bases de la estrategia para la eliminación de la pobreza de la ciudad. Sevanatha utilizó con éxito un método de tarjetas de informe para llevar a cabo una encuesta ciudadana basada en determinantes de la pobreza definidos minuciosamente. Las tarjetas ponen de relieve la situación de la pobreza de los asentamientos de bajos ingresos de Colombo y supuso un método efectivo para mostrar los problemas y las experiencias positivas de las personas: permitió medir los grados de satisfacción de la comunidad con los servicios proporcionados por el gobierno municipal. Además, la encuesta generó una base de datos útil para el Consejo Municipal de Colombo y motivó a su personal a trabajar estrechamente con las organizaciones de sociedad civil y a ser receptivo a las necesidades detectadas en este proceso participativo.

¹⁸ Consultar: www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?pag=wldmstatistics.asp&type=&L=EN&pon=1.

- Evidencias basadas en percepciones: por ejemplo, encuestas a individuos, hogares u otro tipo, así como tarjetas de informe.
- Evidencias de varias fuentes: información proveniente de entrevistas, sesiones de grupo y consultas; evaluaciones de calidad y de desempeño, etc.

No obstante, los datos de gobernabilidad local y de gobernabilidad en general pueden obtenerse de dos maneras: de primera mano, los denominados datos primarios, que se generan específicamente para los indicadores desarrollados (por ejemplo, mediante encuestas a individuos, hogares o a instituciones, tarjetas de informe, sesiones de grupo o reuniones con la comunidad para hablar sobre asuntos como la participación, la receptividad y la rendición de cuentas de los gobiernos locales). Por otro lado, existen los datos secundarios, que utilizan información ya recopilada y publicada (por ejemplo, los producidos por distintos departamentos del gobierno local, proveedores de servicios como las juntas de suministro de agua, ong locales, representantes locales de organismos nacionales como la oficina del censo, la comisión electoral, etc.).

La mayoría de las fuentes incluidas en la Guía de Fuentes utiliza datos secundarios ya disponibles. Sin embargo, la información sobre las actitudes, percepciones, expectativas, grados de satisfacción y confianza no pueden extraerse de las fuentes secundarias. Para obtenerlas deberían utilizarse sesiones de grupo y reuniones con la comunidad que estén bien diseñadas, involucren a un pequeño grupo de representantes del público en general y a informantes clave dispuestos a reunirse para dialogar sobre distintos temas (ONU-HABITAT 2007; PNUD y Universidad de Essex 2007).

Las formas participativas de recopilación de datos son extremadamente importantes para las evaluaciones de gobernabilidad local. Al mismo tiempo, constituyen enormes desafíos para los funcionarios del gobierno local y las organizaciones de sociedad civil, que pueden carecer de las habilidades necesarias para llevar a cabo este tipo de actividades. Para superar estos obstáculos, IDEA propone para la realización de su evaluación de la democracia local la formación de

equipos reducidos (véase página 70), con un representante de la asociación nacional de municipios, un miembro de la autoridad local, un académico especializado en administraciones públicas y una persona de la sociedad civil.

Por su parte, ONU-HABITAT recomienda el establecimiento de un grupo principal de individuos compuesto por representantes del gobierno local, la sociedad civil y organizaciones de investigación que dirijan los procesos de recopilación de datos, análisis y redacción del informe.

Uno de los grandes desafíos es la falta de capacidad local para la producción y recopilación de datos. Además de los sistemas de estadística deficitarios, con frecuencia no se dispone de capacidad especializada para llevar a cabo una recopilación de datos particulares a través de encuestas para dirigir sesiones de grupo. Cuando no se dispone de datos concretos, existen tres posibles soluciones:

- 1 Introducir medidas de desarrollo de capacidades antes de implementar la metodología.
- 2 Adaptar la metodología inicial a las posibilidades de la recopilación de datos y modificar las expectativas.
- 3 Introducir métodos nuevos e innovadores o vías rápidas en la recopilación de datos. Un ejemplo de ello es el Diagnóstico Rural Rápido (RRA por sus siglas en inglés)¹⁹ que consiste en una serie de técnicas sobre investigación rápida e informal para generar resultados aparentemente menos precisos, pero cuyas evidencias poseen más valor que las técnicas clásicas sobre encuestas cuantitativas. Las actividades RRA pueden incluir la revisión de fuentes secundarias, la observación, las entrevistas a grupos o la organización de talleres.

1.11 Factores contextuales clave que influyen en el impacto político de los resultados de la evaluación

La recopilación, unificación y publicación de los resultados sobre el desempeño de la gobernabilidad local no servirá de mucho si no se incide sobre la realización de políticas públicas a escala local (y nacional). Si la evaluación está

¹⁹ Para más información sobre recursos RRA, consultar sitio web de la FAO: <http://www.fao.org/docrep/W3241E/w3241e09.htm>

únicamente impulsada por los donantes, existe el peligro de que se quede en un ejercicio sin más. Pero incluso si existe un elemento de apoyo financiero local, su incorporación en la política y sostenibilidad sigue siendo un gran reto. Esta sección examina los factores contextuales que deben considerarse para asegurar que la política incorpore los resultados y lo haga de forma sostenible.

El contexto de la evaluación difiere enormemente según el país. Tres grandes factores determinan este contexto²⁰: el agente principal que lleve a cabo la evaluación, el grado de apertura del proceso político a la reforma y el eco que la evaluación alcance en el dominio público local. Las diferencias entre estas características contextuales tendrán un impacto sobre el propio carácter de la evaluación y el grado de posible reforma de la gobernabilidad local en el futuro.

En primer lugar, la naturaleza del agente principal que lleve a cabo la iniciativa de evaluación es de suma importancia. Se distingue principalmente entre evaluaciones realizadas por el gobierno y evaluaciones de la sociedad civil. El aval del gobierno añade legitimidad oficial al ejercicio pero en algunos contextos puede afectar de forma negativa a las percepciones sobre su independencia y validez. Además, existen asuntos relacionados, particularmente en sociedades con profundas divisiones, concernientes a la afiliación ideológica o política del agente, a la composición y a la representatividad del equipo que lleva a cabo la evaluación. Es decir, el equipo de evaluación debería ser lo más heterogéneo posible de manera que refleje todas las partes interesadas principales

del ámbito local y los distintos intereses. De esta forma, se maximizará el espacio político para impulsar la incorporación de los resultados en los procesos políticos. Un equipo poco representativo, desequilibrado o parcial puede afectar la legitimidad de la evaluación y, en última instancia, mermar las posibilidades de reforma.

En segundo lugar, cuanto más abierto a la reforma esté el sistema de gobernabilidad local, más aumentarán las probabilidades de aceptación de las propuestas concretas de la evaluación y más fácil será comenzar, implementar y mantener el proceso de reforma. El impulso para llevar a cabo una evaluación de gobernabilidad local suele asociarse a algún tipo de crisis en el gobierno, insatisfacción popular o la inquietud por el status quo político. En muchos países, el desencadenante de la evaluación es precisamente el reconocimiento de que un programa de descentralización reciente no ha producido las mejoras esperadas en la gobernabilidad local y en la prestación de servicios.

Estos dos factores contextuales que inciden en la probabilidad de que la evaluación conduzca a una reforma significativa son relativamente rígidos. No obstante, el tercer factor (la presencia pública que la propia evaluación alcance) ofrece al agente que lleva a cabo el ejercicio más posibilidades de influenciar directamente sobre la incorporación de los resultados en la política.

Se reconoce cada vez más que las investigaciones no influyen en los procesos políticos si carecen de una estrategia de comunicación clara dirigida a los responsables políticos. Esta reflexión es válida

Recuadro 9. Ejemplos de indicadores con enfoque de género en las evaluaciones

- ¿La elaboración de presupuestos del ámbito local tiene en cuenta el género?
- ¿Deben los funcionarios municipales y los concejales rendir cuentas a las asambleas locales y consejos?
- ¿Cuántos entes locales llevaron a cabo capacitación con enfoque de género para sus trabajadores en los últimos 12 meses?
- ¿Existen organizaciones no gubernamentales a favor de los pobres y con conciencia de género trabajando en los distritos más desfavorecidos?
- ¿Están las mujeres representadas de manera adecuada por los miembros de las asambleas locales y consejos, altos cargos del gobierno local y la sociedad civil del ámbito local?

²⁰ IDEA (2008): Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica. Parte 4: De la evaluación a la reforma: influencia en el proceso democrático.

tanto en las evaluaciones sobre el desempeño de la gobernabilidad local como para cualquier área de investigación de las ciencias sociales. Por esta razón, desde el comienzo de la iniciativa, el agente que lleve a cabo la evaluación necesita desarrollar una estrategia clara para comunicar los resultados, en lugar de postergar la elaboración de esta estrategia hasta la obtención de los resultados. La colaboración con las organizaciones de comunicación, redes y responsables de conocimiento en las primeras fases del proyecto aumenta la probabilidad de que las partes interesadas objetivo asuman los resultados más adelante. La estrategia debería ser innovadora, en la medida en que identifique y establezca prioridades sobre los múltiples puntos de entrada mediante los que los resultados pueden influir sobre creadores de opinión y responsables políticos: las diversas organizaciones políticas locales, los colectivos sociales y las organizaciones de sociedad civil, los institutos de enseñanza secundaria y las universidades, así como periódicos, emisoras de radio y de televisión locales e internet (sitios web, blogs, *youtube*, etc.). Finalmente, la estrategia debe incluir una partida de gastos mínima del presupuesto general destinada a la comunicación de las investigaciones.

Por supuesto, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, el bajo desarrollo de las organizaciones de sociedad civil, las áreas concentradas de poder político y las redes de clientelismo que tienen lugar en muchos países limitan por fuerza el espacio político para la difusión de los resultados de la evaluación. Por esta razón, cuando se contempla la incorporación de la evaluación de gobernabilidad local en los procesos políticos suelen darse compromisos implícitos. Por un lado, las evaluaciones dirigidas por funcionarios del gobierno pueden tener una voz más formal, pero deben garantizar cuidadosamente que son ejercicios representativos, válidos y legítimos que incluyen una amplia representación de las partes interesadas clave. Por otro lado, las evaluaciones dirigidas por organizaciones de sociedad civil y académicos o centros de pensamiento pueden beneficiarse de cierta autonomía, independencia y validez, pero también tendrán que competir por el control del espacio público en el momento de dar a conocer los resultados y necesitarán alcanzar un consenso con los actores gubernamentales para generar el proceso de reforma.

Los resultados de la evaluación de gobernabilidad local cuentan con distintas audiencias posibles. Existe el peligro de limitar la audiencia objetivo a “los sospechosos habituales”, es decir, ciudadanos y organizaciones de partes interesadas influyentes en los sectores público y privado, así como representantes de organizaciones internacionales no gubernamentales, muchos de los cuales seguramente habrán participado en la propia evaluación. Por lo tanto, será la audiencia típica que reciba los resultados finales mediante la publicación del informe en acontecimientos públicos relevantes, discursos oficiales o entrevistas en los medios de comunicación. Sin embargo, es importante dar a conocer los resultados más allá de “los sospechosos habituales”; a una audiencia lo más amplia y diversa posible. Esto suele requerir un replanteamiento innovador de la presentación de los resultados, con un formato más fácil de entender y accesible, así como la utilización de espacios en las emisoras de radio locales para llegar a las personas con ingresos bajos. Estos mecanismos deberían incorporar propuestas concretas para reformar la gobernabilidad a partir de los hallazgos en modos que insistan en la apropiación local del programa de reformas.

1.12 Utilización de los resultados de la evaluación para fortalecer la rendición de cuentas descendente y ascendente

Las herramientas de medición comparativa del desempeño de la gobernabilidad local pueden ejecutarse en varias áreas para utilizar los resultados de manera que impacten en la formulación e implementación de políticas públicas. Tienen en común que aspiran, de un modo u otro, a activar y fortalecer los distintos mecanismos de rendición de cuentas implícitos en la transferencia de competencias a un gobierno local: rendición de cuentas descendente a los ciudadanos y rendición de cuentas ascendente al gobierno local.

Fortalecimiento de la rendición de cuentas descendente del gobierno local a los ciudadanos

La unificación y diseminación de datos comparativos sobre el desempeño de la gobernabilidad local puede utilizarse para fortalecer la rendición de cuentas descendente, del gobierno local a los ciudadanos, para influenciar la propia base sobre la que los ciudadanos deciden su voto.

Recuadro 10. Autoevaluación de la gobernabilidad local en Bangladesh

En Bangladesh, se ha desarrollado y aplicado una Autoevaluación de gobernabilidad local (LGSA por sus siglas en inglés) en diversas áreas geográficas de las regiones administrativas Rajshahi y Sunamganj. Este programa tiene por objetivo la reducción de la pobreza a través de una gobernabilidad local participativa y cuentadante. La herramienta debe proporcionar un valor educativo a los ciudadanos que participan, de manera que comprendan mejor los asuntos de la gobernabilidad. Además, les permite manifestar su opinión sobre la situación actual de la gobernabilidad en su provincia y, finalmente, anima a los ciudadanos y a los consejos locales de las zonas rurales (los denominados *Union Parishad*) a emprender acciones para mejorar el funcionamiento de la gobernabilidad local. La meta principal de la autoevaluación de gobernabilidad local en el ámbito de la comunidad es de tipo educativo. Sin embargo, este ejercicio también pretende movilizar a las personas y contribuir a un mejor funcionamiento de la gobernabilidad en el gobierno local. La evaluación de los temas de gobernabilidad local, tanto en el ámbito de la comunidad como en el de los consejos locales, se realiza en grupos reducidos de un máximo de ocho personas. Se evalúan un conjunto de temas clave (20 para la LGSA de la comunidad y 28 para el consejo local) relacionados con la oferta y la demanda de la gobernabilidad local. Cuando todos los participantes de cada grupo están de acuerdo en el significado de la pregunta formulada y cuál sería la situación ideal, realizan una clasificación individual sobre la situación actual. El grupo escribe la clasificación (una puntuación de 1 a 6) sobre un póster.

Recuadro 11. Utilización de encuestas de hogar en evaluaciones de gobernabilidad local de Bosnia y Herzegovina.

La herramienta Auditoría Social de la Gobernabilidad Local, introducida en Bosnia y Herzegovina con el apoyo del Banco Mundial, recaba información sobre la gobernabilidad local mediante encuestas locales centradas principalmente en la experiencia de los encuestados con diez servicios públicos esenciales: condiciones de la vivienda, carreteras locales, transporte, recogida de residuos, suministro de agua, saneamiento, calefacción en los hogares, electricidad, centros de salud y educación, incluida la educación preescolar. También aborda la participación ciudadana en cada área de estudio. Las preguntas hacen hincapié en los detalles técnicos de los servicios, el acceso, la utilización y la satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios.

En Filipinas, existe una cultura política endémica “no programática” arraigada en el populismo y el clientelismo en la que los políticos son reelegidos a pesar de su escaso desempeño en materia de gobernabilidad. La oficina nacional de estadística (ONE) elaboró un Índice de Buen Gobierno (GGI por sus siglas en inglés) en el ámbito de las provincias que incorporaba una serie de indicadores agrupados en temas administrativos y económicos. El GGI se realizó al inicio (2000) y al final (2003) del mandato de los gobernadores provinciales; se comparó y se utilizó para clasificar las 81 provincias del país de “mejor” a “peor”, así como de “mejor desempeño” a “peor desempeño”. Las “mejores provincias” fueron las que obtuvieron las puntuaciones de los GGI más elevadas y “las provincias con mejor desempeño” fueron las que registraron las mayores diferencias entre el GGI de 2003 y el realizado en el año 2000. A continuación, la ONE difundió una lista de las provincias con

mejores y peores desempeños, indicando en cada provincia la variación (positiva o negativa) en el desempeño del principio al final del mandato. Un estudio sobre las elecciones provinciales de 2004 demostró que aunque la mayoría de los gobernadores de las mejores provincias o los mejores desempeños fueron reelegidos, también lo fueron los de las peores provincias o peores desempeños. Para despertar conciencia entre los votantes sobre esta contradicción, la ONE elaboró un Índice de Votantes con el objetivo de medir “la sabiduría” de los votantes a la hora de seleccionar a sus candidatos (para evaluar si los gobernadores de las provincias con rendimientos escasos eran expulsados del cargo y viceversa). El Índice de Votantes de 2004 manifestó que los votantes no tomaban decisiones informadas y que elegían de nuevo a los gobernadores con desempeños bajos. Reconociendo su importancia en el fortalecimiento del buen gobierno local, la ONE

difundió, en estrecha colaboración con los medios de comunicación, las puntuaciones del GGI y los datos subyacentes. A medida que los ciudadanos se den cuenta de que su comportamiento electoral no refleja un cambio en las puntuaciones del GGI en las provincias, se prevé que las consideraciones programáticas tendrán más peso en el voto. La gobernabilidad local mejorará con el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los cargos electos al electorado (Virolaz 2006).

Fortalecimiento de la rendición de cuentas ascendente del gobierno local al gobierno central

La unificación y diseminación de datos comparativos sobre el desempeño de la gobernabilidad local también puede utilizarse para fortalecer la rendición de cuentas ascendente, del gobierno local al gobierno central, para influenciar en la asignación de transferencias económicas del gobierno central al local. Idealmente, la asignación de transferencias del gobierno central a los municipios se basa en una fórmula que tiene por objetivo calcular la necesidad relativa mediante la utilización de indicadores demográficos y relacionados con la pobreza. En algunos países, estas fórmulas también incorporan indicadores para recompensar los esfuerzos de creación de ingresos propios en el ámbito local. Sin embargo, el desempeño en materia de gobernabilidad local no se reduce al rendimiento de generación de ingresos propios sino que también puede utilizarse como criterio para asignar fondos del gobierno central al gobierno local. La justificación para vincular las transferencias económicas con el desempeño en materia de gobernabilidad local es simple: cuanto mejor sea el desempeño general de la gobernabilidad local aumentará la probabilidad de que los fondos se utilicen con efectividad, al margen de si están destinados o son propios.

En el nivel más básico, los indicadores de gobernabilidad local pueden utilizarse para calcular un mínimo de requisitos para acceder a tales transferencias. En algunos países, la puntuación sobre indicadores de gobernabilidad se utiliza para calcular las Condiciones Mínimas de Acceso (CMA) para que el gobierno local pueda recibir fondos del gobierno central. Este es el caso de Bangladesh, en el que las CMA para los *Union Parishad* abarcan una serie de indicadores de gobernabilidad que se muestran en la tabla 1.

Sin embargo, las Condiciones Mínimas de Acceso suelen alinearse con las Mediciones del Desempeño (MD) para vincular la concesión de fondos con el desempeño. Las MD no determinan el acceso total, sino que establecen los suplementos (o sustracciones) a la cantidad básica asignada, según mediciones más cualitativas sobre el desempeño registrado. La experiencia del FNUDC ha demostrado que el uso de las mediciones del desempeño puede proporcionar un incentivo poderoso para crear capacidad y mejorar el desempeño de la gobernabilidad local. Un buen ejemplo de ello es Uganda, donde se utilizó una fórmula transparente basada en la medición de ocho aspectos de desempeño (por ejemplo, "desempeño en comunicación y rendición de cuentas," "desempeño en integración de género" o "desempeño en las contrataciones públicas") que comprenden 24 indicadores para la asignación de dotaciones del gobierno central a los gobiernos locales. El desempeño en cada conjunto de indicadores recibe una puntuación y se utiliza para establecer si el gobierno local es apto para un aumento o una reducción del 20 por ciento, o simplemente para recibir la asignación básica obtenida a partir de la fórmula (véase página 124 en la Guía de Fuentes).

La medición del desempeño de la gobernabilidad también contribuye a identificar deficiencias en la gestión interna del gobierno local. Esto proporciona medios prácticos para detectar qué gobiernos locales requieren asistencia especial en creación de capacidades. En muchos países, el apoyo del gobierno central en la creación de capacidades de los gobiernos locales es limitado debido a la escasez de recursos financieros y humanos. Estas medidas permiten que los órganos de capacitación asignen los recursos limitados de manera más eficiente, concentrando los esfuerzos en los gobiernos locales que registran peores índices de desempeño. Estas evaluaciones también proporcionan evidencias para identificar a los gobiernos con mejores resultados, quienes pueden apoyar mediante "transferencias de conocimientos" y asistencia técnica a sus homólogos más débiles.

1.13 Oportunidades institucionales para la aceptación política

Al margen del área concreta en el que se pueden utilizar los resultados de la evaluación, los

Recuadro 12. Dar a conocer la investigación

Por sí misma, la investigación no puede provocar el cambio. Tiene que ser comunicada de una forma adecuada si se quiere que los nuevos conocimientos mejoren la vida de las personas más pobres del mundo. La investigación también debe ser útil y accesible a las personas, quienes pueden necesitar destrezas y capacidad adicional para reducir la pobreza. La experiencia demuestra que si la comunicación de la investigación no se planifica para el conjunto del programa, incluyendo una vez haya concluido, la incorporación y el impacto de la misma será limitado.²¹ Es improbable que un enfoque lineal descendente de la comunicación en el que solo un grupo homogéneo de usuarios finales reciba los datos contribuya al cambio. La investigación debe darse a conocer a través de un proceso iterativo, interactivo y de varias direcciones que involucre a un amplio círculo de partes interesadas en la planificación, el diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación. Las deficiencias de los modelos lineales están ampliamente reconocidas y la pregunta formulada en su lugar concierne a las vías para que la investigación se acepte: ¿Por qué algunas de las ideas que se divulgan en los círculos políticos y de investigación se aceptan y se incorporan, mientras otras se ignoran y desaparecen? O, para expresarlo desde la perspectiva de los que se dedican a la investigación: ¿Cómo podemos comercializar nuestras ideas para que la política se fije en ellas? ¿Qué tenemos que hacer para encauzar las políticas a favor de los pobres y de las evidencias?

Recuadro 13. Convertir los resultados de la evaluación en recomendaciones

A continuación presentamos seis consejos para convertir los resultados de la evaluación en recomendaciones para mejorar la gobernabilidad local.

- 1 Identificar las prioridades más urgentes que la gobernabilidad local debe mejorar y sobre las que debe formular recomendaciones que contribuyan a abordar estos asuntos urgentes desde una perspectiva inmediata, a medio y a largo plazo.
- 2 Aislar los aspectos de gobernabilidad local que las autoridades y administraciones municipales pueden abordar por su cuenta de los que requieren la involucración de otras partes interesadas (como organizaciones regionales o nacionales).
- 3 Tener presente las fortalezas identificadas en lugar de centrarse únicamente en las deficiencias que la evaluación haya detectado o destacado.
- 4 Distinguir entre los problemas que requieran mayor cambio institucional de los que impliquen a personalidades o individuos o los que puedan abordarse mediante cambios políticos.
- 5 Desarrollar un enfoque de formulación de recomendaciones que vincule los problemas sistémicos con un esfuerzo integrado por resolverlos a lo largo del tiempo. Es decir, en lugar de desarrollar una lista de lo que puede hacerse para mejorar la gobernabilidad en el ámbito local, los participantes deben reflexionar sobre una estrategia que se pregunte, en primer lugar, por qué tienen lugar esos problemas para, a continuación, establecer una serie de pasos que involucren a dirigentes políticos, actores de la sociedad civil y ciudadanos.
- 6 Esbozar un plan para desarrollar estos pasos a lo largo de un periodo de tiempo definido (los asuntos urgentes deberán abordarse de manera inmediata al tiempo que deberá desarrollarse un enfoque a largo plazo) e identificar métodos para supervisar el progreso de la mejora de la democracia.

Fuente: Adaptación de IDEA (2002), *Local Democracy Assessment Guide*. [Guía para la evaluación de la democracia local]. http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf

²¹ Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID): Investigación sobre comunicación y puesta en práctica de la investigación: <http://www.dfid.gov.uk/consultations/crd/section5.pdf>

partidarios de la reforma se enfrentan al desafío principal de garantizar que los resultados se incluirán en los procesos políticos de manera sostenible. Deben garantizar que las nuevas iniciativas tengan un espacio político asegurado, que no se contemplen como una amenaza a partes interesadas poderosas, de manera que puedan aceptarse. ONU-HABITAT²² ha identificado una serie de mecanismos institucionales que fortalecen la gobernabilidad local en la medida en que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. Algunos de ellos proporcionan prácticos puntos de entrada con los que los resultados de la evaluación del desempeño de la gobernabilidad local pueden incluirse en la realización de políticas. Entre ellos se figuran:

Reuniones y audiencias públicas: en algunos países, sobre todo en la región de Latinoamérica, el jefe ejecutivo del gobierno local debe por ley convocar reuniones abiertas al público como mecanismo para mejorar la rendición de cuentas descendente. Las reuniones públicas regulares tienden a centrarse en asuntos presupuestarios, mientras que las audiencias públicas suelen convocarse para debatir temas controvertidos como nuevos proyectos de inversión municipal.

Además de proporcionar información, estas reuniones constituyen un mecanismo importante para solicitar las opiniones del público en asuntos relevantes para el gobierno local. También pueden ayudar a difundir los resultados de la evaluación de

gobernabilidad y proporcionar un instrumento para que los ciudadanos capten la atención sobre las deficiencias y propongan medidas que mejoren el desempeño de la gobernabilidad.

Comités de supervisión y juntas ciudadanas consultivas: los comités de supervisión son órganos externos que miden las operaciones y actividades de comisiones específicas de finanzas, obras públicas, salud o educación del gobierno local. Desempeñan un papel importante en la recopilación de datos sobre el funcionamiento de los distintos departamentos y garantizan, a través de la supervisión y sesiones de control a funcionarios directivos, que las prácticas corruptas no tienen lugar. Las juntas ciudadanas consultivas también se estructuran en torno a temas específicos pero poseen un papel más asesor que la función formalizada del comité de supervisión: sus miembros no suelen trabajar para las autoridades. Los miembros de los comités y de las juntas combinan sus conocimientos relevantes en la materia con una participación activa en la comunidad local. Por estos motivos, son ideales para la difusión de los resultados de la evaluación de gobernabilidad y para darles respuesta.

Agencias locales anticorrupción: con frecuencia, se crean agencias locales anticorrupción como respuesta al aumento de responsabilidades del gobierno local asociadas a la descentralización de programas. Funcionan como organismo de control del gobierno local, proporcionan un medio

Tabla 1. Condiciones mínimas de acceso (CMA) en Bangladesh

Condiciones mínimas de acceso	Indicadores
Transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento de las funciones básicas	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones de los <i>Union Parishad</i> (UP) en la sede oficial (y no en casa del presidente). Cuentas del ejercicio fiscal anterior inspeccionadas y aprobadas. Esfuerzo mínimo en la recaudación de impuestos locales.
Participación de las mujeres elegidas	<ul style="list-style-type: none"> Las mujeres elegidas son invitadas a las reuniones de la UP y participan en las comisiones de la UP (gobernabilidad local circular).
Condiciones específicas de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de comisiones de desarrollo de distrito y de provincia para ampliar la aportación del público a la planificación, la elaboración de presupuestos y la supervisión de la UP.

Fuente: Shotton (2005) *Delivering the goods: Building local government capacity to achieve the Millennium Development Goals. A practitioner's guide from UNCDF experience in least developed countries; [Proporcionando bienes: creación de capacidades de gobierno local para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guía de los profesionales a partir de la experiencia del FNUDC en los países menos desarrollados].*

²² ONU-HABITAT: Framework for Promoting Transparency at the Local Level. [Marco para el fomento de la transparencia en el ámbito local]. <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/transpl.html>

efectivo para difundir información sobre las reglas y normativas éticas referidas a las contrataciones de personal del gobierno, estudian y esbozan políticas de buen gobierno y garantizan que los que abusan de la confianza del público ocupando cargos del gobierno rindan cuentas por sus acciones. Un elemento clave de las agencias locales anticorrupción son los programas de iniciativas para llegar a la comunidad o a los grupos de base. La difusión de los resultados de las evaluaciones de gobernabilidad por parte de estas agencias puede contribuir en gran parte a despertar mayor conciencia entre los ciudadanos sobre las principales deficiencias de la gobernabilidad local.

Elaboración participativa de presupuestos: la elaboración participativa de presupuestos es una

práctica destacada e innovadora que puede ayudar a mejorar la participación y la rendición de cuentas descendente de los temas financieros de la administración. Incrementando la participación ciudadana más allá del proceso electoral mediante mecanismos como las reuniones temáticas y las asambleas de distrito, la elaboración participativa de presupuestos contribuye a aumentar la cultura democrática local, alimentar el compromiso ciudadano y estimular el desarrollo de capital social. Si bien el asunto primordial es garantizar una mejor adecuación entre la asignación de recursos financieros locales y las necesidades expresadas por los ciudadanos, los mecanismos de participación empleados también pueden ayudar a abordar las deficiencias puestas de manifiesto por los resultados sobre el desempeño de la gobernabilidad local.

Recuadro 14. Opciones a corto, medio y largo plazo

El gobierno local agradecerá que las recomendaciones estén basadas en los hallazgos de la evaluación y que su aplicación esté orientada a la práctica. Las recomendaciones deben ser factibles, es decir, su duración, complejidad, exumos y costes deben estar claramente definidos. A este respecto, puede resultar útil dividir las recomendaciones de la siguiente manera:

Opciones a corto plazo: pasos o acciones simples y de bajo coste que requieren pocos cambios relevantes políticos o legales y que pueden realizarse de manera inmediata en el contexto actual.

Opciones a medio plazo: pasos que requieren reformas de políticas y leyes actuales, cambios administrativos considerables o la dotación de importantes recursos.

Opciones a largo plazo: pasos que requieren reformas significativas o una reestructuración de las instituciones municipales, costes elevados, la aprobación por parte del ámbito nacional o la ejecución de grandes reformas administrativas o financieras.

Fuente: Adaptación de IDEA (2002), *Local Democracy Assessment Guide* [Guía para la evaluación de la democracia local]. http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf



2

Voces desde el Terreno

Voces desde el Terreno

El presente capítulo destaca los asuntos apremiantes identificados por los usuarios de las evaluaciones de gobernabilidad local. El contenido se basa en entrevistas telefónicas a más de veinte representantes de la comunidad de profesionales, incluidas las agencias intergubernamentales, donantes, gobiernos, círculos de investigación, organizaciones de la sociedad civil (la lista de entrevistados aparece en la sección de agradecimientos). Las entrevistas semiestructuradas incluyeron qué evaluaciones e indicadores utilizaban, el papel de éstos en la elaboración de políticas y de procesos de planificación, así como sus principales fortalezas y deficiencias. El capítulo expone los seis temas principales destacados en las entrevistas, en cada caso con una lista de control sobre directrices de “buenas prácticas” asociadas.

2.1 Elegir un marco de evaluación apropiado

El tema más destacado por casi todos los entrevistados es el escaso número de evaluaciones llevadas a cabo hasta la fecha debido a la ausencia de una metodología sólida, global y comprobada para evaluar la gobernabilidad local. Todos coinciden al afirmar que los marcos actualmente empleados para evaluar la gobernabilidad local no son sistemas normativos sobre gobernabilidad local “correcta” o “democrática”. En lugar de ello, existen “recopilaciones de preferencias y valores” diversas y en ocasiones integradas de manera deficiente. A pesar de que la democracia tiene cada vez más peso en el discurso de la gobernabilidad local, sigue sin haber indicadores probados sobre la organización de partidos políticos y sobre mecanismos de rendición de cuentas y receptividad en el ámbito local. Destaca el hecho de que la mayoría de las asociaciones nacionales de gobiernos locales siguen sin fomentar marcos normativos específicos que puedan servir de base para los trabajos de desarrollo en el ámbito local.

Lista de control de buenas prácticas

- Definir el propósito específico, el foco de

atención y el alcance esperado de todo el proceso de evaluación.

- Averiguar quiénes son las partes interesadas claves e identificar sus necesidades, preferencias e intereses en la evaluación de gobernabilidad local.
- Garantizar el foco de la evaluación y permitir al mismo tiempo un concepto integral de gobernabilidad (es decir, no solo tratar estructuras y servicios sino también procesos y relaciones).
- Extraer los objetivos de la evaluación de las necesidades de desarrollo local y de la agenda política y estratégica.
- Garantizar que la evaluación se centra en las necesidades de las personas pobres, las mujeres, los niños y niñas y otros colectivos desfavorecidos. Emplear toda oportunidad (y crear nuevas oportunidades) para integrar medidas enfocadas a los pobres y al género; sin ellas, la evaluación no servirá para sentar las bases de un desarrollo local equitativo.

2.2 Abordar metodologías complejas

Los entrevistados manifestaron una inquietud general por “la existencia de demasiados indicadores” y “demasiadas ofertas a las autoridades locales”. La proliferación de indicadores ha propiciado una avalancha de propuestas sobre distintas evaluaciones a las partes interesadas locales. Cada vez se afirma que el conjunto de indicadores en cuestión es el más importante y que su aplicación debe tener prioridad por encima de las restantes evaluaciones de gobernabilidad. Además, los expertos y las organizaciones internacionales transmiten conceptos contradictorios sobre lo que representa la gobernabilidad. Como resultado, las partes locales tienen dificultades para armonizar los distintos conceptos y extraer conclusiones significativas para llevar a cabo acciones de

seguimiento y estrategias de desarrollo. En ocasiones, la variedad de fuentes de indicadores y la relativa divergencia de enfoques metodológicos da lugar a confusión, a un uso ineficiente de las capacidades escasas y a un “cansancio” de las evaluaciones de gobernabilidad.

A veces, si los conceptos relacionados con la gobernabilidad se explican de forma muy simplificada, existe el peligro de que las partes interesadas locales empiecen a creer que “se puede evaluar casi todo” (y, principalmente, con medidas cuantitativas). El reto de acordar qué debe evaluarse va unido a la complejidad del concepto de gobernabilidad. La evaluación puede centrarse en resultados, relaciones, percepciones, medios e instrumentos de la prestación de servicios. No obstante, con frecuencia es necesario combinar varios focos. La cuestión fundamental es acordar qué dimensiones (o combinación de dimensiones) deben considerarse relevantes y prioritarias.

Las metodologías más exitosas son las que poseen un alto grado de transparencia en el diseño, la implementación y la difusión de resultados. La transparencia suele generarse informando con regularidad a las partes interesadas sobre los procedimientos, los indicadores y las herramientas de medición, así como involucrando a los medios de comunicación a lo largo de todo el proceso. Los indicadores son más fehacientes si la metodología empleada para elaborarlos es transparente.

La recopilación de datos es otro desafío. La capacidad insuficiente de los municipios (incluso las instituciones nacionales) hace que la recopilación de datos requiera mucho tiempo. Con frecuencia, los datos necesarios no existen o no están bien estructurados, desagregados o sistematizados. Rara vez, los recopiladores de datos en el ámbito local poseen la capacidad adecuada porque las organizaciones suelen carecer de las cualificaciones técnicas y no están interconectadas. Esta situación es especialmente problemática cuando se evalúan varios municipios a la vez. Por ello, en ocasiones es más efectivo dedicar recursos para capacitar a los individuos (investigadores, funcionarios o activistas) o a las organizaciones en su conjunto; de esta manera, se garantiza que la recopilación y el análisis de datos serán más creíbles.

Lista de control de buenas prácticas

- Elaborar una metodología que sea lo más transparente posible.
- Identificar previamente los requisitos de los datos y abordar los problemas antes de que tengan lugar invirtiendo en desarrollo de capacidades o adaptando los indicadores.
- Nunca se dispone del tiempo, fondos o personal necesario para realizar una evaluación, de manera que hay que gestionar los costes con eficiencia y adaptar las ambiciones a las capacidades disponibles.

2.3 Adaptar las herramientas a los contextos locales

Las metodologías aplicadas mediante procedimientos rígidos (en particular, índices internacionales que no se hayan adaptado o no puedan adaptarse al contexto local) suelen dar lugar a “grandes errores de medición” y no ofrecen resultados que permitan trabajar más adelante. Por esta razón, los entrevistados subrayaron la importancia de las continuas adaptaciones y mejoras de las metodologías según el contexto local, incluso durante la fase de implementación. Las metodologías adecuadas suelen provenir de “soluciones localizadas”, las cuales están basadas en la identificación de características de gobernabilidad local bien definidas que deben medirse. Por ejemplo, el Barómetro de Gobernabilidad Local (véase página 60 de la Guía de Fuentes), transforma un “modelo universal” en un “modelo local” basado en una comprensión particular de las partes interesadas locales sobre el concepto de buen gobierno local.

Otra enseñanza adquirida es la conveniencia de tomarse el tiempo que sea necesario para preparar y diseñar (o adaptar) una metodología. Esta fase debe utilizarse como una oportunidad para aprender y desarrollar capacidades y debe involucrar al mayor número de partes interesadas posibles, quienes más adelante deberán también participar en la implementación. Los talleres consultivos como los realizados en la evaluación de la democracia en el ámbito local de IDEA (véase página 66 de la Guía de Fuentes) son un buen sistema para facilitar el diseño y la incorporación de factores del contexto local.

Lista de control de buenas prácticas

- Examinar qué herramientas de evaluación existen actualmente (como las incluidas en la Guía de Fuentes) y seleccionar una metodología idónea para llevar a cabo la evaluación y establecer la base normativa.
- Calibrar las ventajas y los inconvenientes de los distintos enfoques de evaluación concernientes a los arreglos de implementación (revisión externa y entre pares, autoevaluación) y decidir cuál es el más indicado.
- No subestimar nunca la necesidad de adaptación y contextualización. Asegurar que el marco normativo sea relevante y tenga la suficiente claridad conceptual para los temas de gobernabilidad local específicos del lugar. Tal objetivo debe considerarse prioritario.
- Utilizar más de una fuente de datos y combinar varios tipos de indicadores (indicadores de insumos, exumos, procesos y resultados). Ningún tipo de datos es suficiente para proporcionar información sobre un fenómeno tan complejo como la gobernabilidad local. Por esta razón, hay que integrar indicadores objetivos y subjetivos de fuentes tanto primarias como secundarias.

2.4 Gestionar una multiplicidad de propósitos

La identificación y el consenso en torno al propósito clave de una evaluación constituyen un desafío significativo. Con frecuencia, existen numerosos propósitos (en ocasiones contradictorios) debido a las distintas necesidades de la multitud de partes interesadas. Los grupos de organizaciones internacionales representativas, los gobiernos nacionales, los gobiernos locales y los representantes de la sociedad civil se enfrentan al enorme reto de formular uno o varios objetivos claros de la evaluación que provengan de un entendimiento común sobre los objetivos.

La mayoría de los profesionales y expertos insisten en que la evaluación debe ser un instrumento de desarrollo y no un ejercicio meramente tecnocrático para accionar un conjunto de indicadores. En este sentido, la evaluación debe proporcionar información para los planes y las

estrategias de desarrollo, identificar brechas en las capacidades y áreas de gobernabilidad que deben reformarse y establecer una base de hechos para el análisis político. Asimismo, las evaluaciones deben utilizarse en la movilización social y de recursos, para despertar conciencia entre las partes interesadas, en las actividades de incidencia y para facilitar el consenso sobre las prioridades del futuro.

Cuando los indicadores de gobernabilidad local se aplican para comparar la calidad de la gobernabilidad local de varias localidades, se requieren las siguientes condiciones para que la evaluación tenga éxito:

- 1 Marco normativo claro de la evaluación acordado por todos los gobiernos o comunidades locales y, por lo tanto, suficientemente institucionalizado.
- 2 Acuerdo común para que la comparación no solo tenga el propósito de establecer una clasificación sino que facilite el intercambio de experiencias entre los municipios para fomentar la reforma política e institucional despertando mayor conciencia. En este caso, los ciudadanos también deben movilizarse y ejercer presión en sus municipios para crear una amplia base popular y conseguir que los resultados de la evaluación se utilicen en acciones de seguimiento concretas.

Lista de control de buenas prácticas

- Garantizar un entendimiento común y un consenso sólido sobre el propósito de la evaluación.
- Orientar la evaluación al propósito. Los resultados esperados deberían ser el marco de referencia principal para la organización y la implementación de la metodología.
- Maximizar la credibilidad, relevancia y aplicación práctica de la evaluación favoreciendo la comparación entre la situación actual y el estado preferible en el futuro.

2.5 Maximizar la participación en las evaluaciones

Por lo general, las evaluaciones de gobernabilidad (tanto los procesos como los resultados) pueden suponer una amenaza a muchas partes interesadas, especialmente aquellas que se oponen a los cambios. Las evaluaciones de

governabilidad local pueden ser especialmente sensibles desde el punto de vista político. Varios entrevistados sugirieron que se debe poner énfasis en la colaboración con las autoridades locales para reducir sus temores y movilizar el apoyo de los funcionarios. Al estar mucho más cerca de los ciudadanos y estar posiblemente sometidos a un control más estrecho, los dirigentes políticos locales se dan cuenta de que la evaluación puede tener un gran impacto sobre sus comunidades. En este sentido, es más necesario crear alianzas, confianza y entendimiento desde el inicio del proceso de evaluación. A veces, el gobierno local carece de la capacidad mínima y básica para realizar una evaluación de la gobernabilidad local. En muchos municipios del mundo, es difícil encontrar una sola persona que pueda hablar en profundidad sobre indicadores de gobernabilidad. Por esta razón, una de las prioridades principales deberá ser la búsqueda de un "campeón" que más adelante cree una masa crítica de partidarios de la reforma.

Otros asuntos destacados son el número de partes interesadas involucradas y la identificación de sus funciones y responsabilidades respectivas. La cuestión fundamental es cuál de las partes interesadas debe dirigir el proceso. Las experiencias sobre el terreno arrojan diferentes respuestas. Si bien la mayoría de los entrevistados argumenta que el actor central debe de ser el gobierno local, algunos opinan que éste no debe llevar a cabo la evaluación para evitar un posible conflicto de intereses. De forma similar, los entrevistados coinciden al afirmar que las organizaciones de sociedad civil deben desempeñar un papel clave, aunque unos cuantos afirman que las OSC no deberían realizar evaluaciones sin el respaldo sólido del gobierno local. Algunos entrevistados manifestaron que el gobierno central también debe tener un papel pero sin liderar el proceso. Las autoridades centrales se consideran muy importantes, en especial cuando los asuntos abordados en la evaluación se refieren a un marco más allá del ámbito municipal (por ejemplo, la descentralización).

Entonces, ¿quién debe liderar el proceso de evaluación? Algunos entrevistados propusieron las asociaciones de gobiernos locales como las organizaciones más adecuadas debido a su amplia red su visión general sobre el alcance de los asuntos de gobernabilidad local, su nivel de

capacidades y su postura potencialmente más independiente. Sin embargo, se argumentó que las evaluaciones dirigidas por asociaciones de gobiernos locales son más efectivas si estas asociaciones tienen suficiente influencia y credibilidad entre las autoridades locales y nacionales. Las organizaciones internacionales y otros actores externos también tienen un papel importante en el fomento, asesoramiento y apoyo activo de las evaluaciones de gobernabilidad local. Sobre todo las organizaciones que están siempre presentes en el terreno y las que poseen amplias redes internacionales y regionales (por ejemplo Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y las redes internacionales y regionales de asociaciones de gobiernos locales).

Lista de control de buenas prácticas

- Identificar al "campeón" que genere entusiasmo y compromiso con la evaluación. Él o ella será el motor de todo el ejercicio y deberá ser capaz de trabajar con los distintos actores y mantener su compromiso con el propósito original de la evaluación y evitar que algún actor abandone el proceso.
- Prestar la suficiente atención en la captación de dirigentes políticos, de manera que se garantice apoyo y voluntad política para el éxito de la evaluación.
- Fomentar la participación activa asignando funciones y responsabilidades concretas a cada grupo de partes interesadas involucrado.
- Actuar de la manera más inclusiva posible involucrando a todas las organizaciones y particulares relevantes, incluso los que no suelen ser asociados en las evaluaciones de gobernabilidad (por ejemplo, organizaciones religiosas o juveniles, inversores extranjeros o los medios de comunicación).
- La falta de comprensión adecuada del propósito de la evaluación y la ausencia de normas compartidas relacionadas con la gobernabilidad local suelen constituir grandes obstáculos para que las partes interesadas se involucren. Conviene dedicar tiempo y recursos para despertar conciencia y desarrollar capacidades de grupos objetivo mediante estrategias de comunicación adecuadas.

2.6 Incentivos y sostenibilidad

Muchas de las personas entrevistadas consideraron que los incentivos financieros y de desarrollo de capacidades son una condición indispensable para que la evaluación tenga éxito ya que poseen una enorme influencia al garantizar la publicación de la evaluación y la participación activa de las partes interesadas clave. Sin incentivos orientados a las necesidades e intereses de las partes interesadas concretas, es difícil asegurar la aceptación, el apoyo y la apropiación. Entre los incentivos se encuentran el respaldo financiero, la asistencia al desarrollo y los programas de creación de capacidades. Sin embargo, otros encuestados afirman que existen tantas ofertas financieras y de desarrollo de capacidades (sobre todo en las grandes ciudades), que la asistencia al desarrollo y la ayuda financiera ya no representa un incentivo relevante.

El mayor compromiso por parte de los dirigentes políticos y de la sociedad civil se ha dado en los casos en los que ha habido una demostración poderosa de resultados prácticos y tangibles, así como un valor claro político de la evaluación. De ahí que se haya propuesto un entendimiento genuino del propósito y del método de la evaluación como el factor crucial para incentivar a las partes. Sin duda, las evaluaciones no deberían iniciarse como resultado de la presión ejercida por los donantes o como otro “visto bueno o lista de la compra”.

Todos los entrevistados coinciden al afirmar que debe haber un mínimo de continuidad y que la periodicidad de la realización de las evaluaciones debe determinarse según especificaciones de los aspectos concretos de gobernabilidad que se analizan. Si se espera que el resultado de la evaluación induzca a cambios inmediatos, los

ejercicios posteriores deberán ser más regulares e integrados en sistemas de supervisión y evaluación.

El desarrollo de capacidades locales desde el inicio es fundamental para garantizar que la evaluación se repite (de manera que pueda realizarse una supervisión a lo largo del tiempo) y para asegurar su institucionalización. El desarrollo de capacidades debería estar integrado en la metodología incluso si la evaluación está dirigida por actores externos. Los entrevistados recomendaron llevar a cabo acciones prácticas y concretas durante la evaluación (en cuanto a movilización social, realización de políticas y creación de consenso) para garantizar la sostenibilidad. Además, la inclusión general de actores locales genera apropiación compartida, la cual sirve de impulsor clave para garantizar la aceptación de los resultados de la evaluación. Al finalizar la evaluación, todas las partes involucradas deberían consensuar una agenda de reformas concretas y fomentarla ampliamente en la comunidad local. Al mismo tiempo, la información de los resultados de la evaluación y la propuesta de seguimiento debería ser distribuida entre el mayor número de partes interesadas posible.

Lista de control de buenas prácticas

- Asegurar que los incentivos para las partes interesadas son positivos, transparentes y suficientemente sólidos como para movilizar su compromiso.
- Prestar atención en garantizar que toda asistencia externa no socave la credibilidad de los resultados y que no obstaculice la apropiación local del proceso.
- Asegurar un desarrollo sostenido de capacidades locales.



3

Estudios de Casos

Estudios de Casos

A continuación se presentan cuatro estudios de casos ficticios que ponen de manifiesto conceptos clave y temas expuestos en los capítulos anteriores. Abarcan los siguientes temas:

- Facilitar el compromiso y la participación: el papel de una funcionaria del gobierno local.
- Del concepto de gobierno a la idea de gobernabilidad: el papel de un activista de la sociedad civil.
- Equilibrar la comparabilidad con la relevancia local: el papel de la representante de una asociación de gobiernos locales.
- Asegurar la incorporación de los hallazgos de la evaluación en la realización de políticas locales: el papel de un cargo electo del gobierno local.

Estudio de caso 1

Facilitar el compromiso y la participación: el papel de una funcionaria del gobierno local.

Svetlana fue nombrada recientemente directora de la unidad de políticas de su municipio. Licenciada en ciencias sociales, durante años trabajó para una agencia internacional de desarrollo. Sin embargo, Svetlana nunca había ocupado un cargo en un gobierno local y sus conocimientos sobre las prácticas diarias y la cultura organizativa de la administración municipal eran limitados.

Las principales responsabilidades estratégicas de Svetlana consistían en dirigir un programa de desarrollo, coordinar las políticas más críticas y movilizar los recursos externos. Para ello, su unidad contaba con solo tres trabajadores sin experiencia destacada en la cooperación al desarrollo.

Tras pasar varios meses intentando hacerse un hueco en una administración municipal rígida, deficientemente organizada e ineficiente, Svetlana decidió iniciar una evaluación de gobernabilidad local en su municipio. El propósito principal de la evaluación fue identificar las necesidades de desarrollo, movilizar el apoyo de las organizaciones de sociedad civil y establecer una base de hechos para un cambio organizativo más estratégico. Elaboró un informe para el presidente del municipio y consiguió asegurar la participación de los funcionarios locales clave en la reunión inicial. La reunión finalizó de manera muy distinta a las expectativas de Svetlana. En primer lugar, muy pocos funcionarios entendieron la noción de gobernabilidad. Pasó la mayor parte del tiempo intentando explicar que la gobernabilidad local no se limita a la cantidad de fondos transferidos desde el ámbito central, el coste de los servicios públicos locales específicos o la división de cargos en la asamblea local, sino que también consistía en desarrollar capacidades y empoderar a las comunidades locales, así como en facilitar la participación de los ciudadanos y de los colectivos en la adopción de decisiones.

En segundo lugar, muchos colegas se mostraron recelosos de que la evaluación pudiera causar una mala imagen de los funcionarios locales. Argumentaban que si la comunidad local recibía la oportunidad de expresar sus inquietudes saldrían a la luz "los trapos sucios", las deficiencias y los fracasos de la administración local. Y, para acabar, Svetlana recibió fuertes críticas por no ser capaz de decir "cuántos fondos iban a recibir" y qué otros beneficios concretos resultarían de la realización de tal evaluación.

Estudio de caso 1

Facilitar el compromiso y la participación: el papel de una funcionaria del gobierno local.

Exasperada por la reacción de sus colegas, Svetlana decidió crear una "coalición de asociados a favor" de la evaluación de gobernabilidad local, esta vez empezando por las partes interesadas externas. Además, resolvió combinar incentivos positivos con la presión ciudadana para asegurar el compromiso y la involucración de los funcionarios locales.

Svetlana empezó a trabajar estrechamente con una ong local dedicada a la eliminación de la pobreza y a la inclusión social. Decidieron que la ong utilizaría parte de los fondos de un proyecto actual para organizar una campaña pública. La campaña encauzaría la presión ciudadana para abordar las deficiencias y los problemas más graves de la gobernabilidad local. Se realizarían dos talleres en los que varias organizaciones tendrían la oportunidad de discutir sobre el desempeño de la gobernabilidad en general (y no solo del gobierno local) y proponer posibles nuevas soluciones.

Al mismo tiempo, Svetlana se puso en contacto con su anterior organización (la agencia internacional de desarrollo) y consiguió convencerles para que trajeran a dos representantes municipales de otro país donde acababa de haberse finalizado con éxito una evaluación de gobernabilidad: presentarían la evaluación de su municipio como estudio de caso en una gran conferencia.

Asimismo, Svetlana organizó a su equipo para investigar metodologías actuales de evaluaciones de gobernabilidad local. Utilizaron fuentes de internet y se pusieron en contacto con centros de pensamiento regionales e internacionales dedicados al buen gobierno.

Más adelante, y acercándose a mitad de año, cuando se empiezan a elaborar los presupuestos para el ejercicio siguiente, Svetlana organizó una conferencia y se aseguró una amplia cobertura de la misma por parte de los medios de comunicación. En ella participaron funcionarios locales, representantes de las organizaciones de sociedad civil, representantes de agencias de desarrollo bilaterales e internacionales, empresas clave locales y regionales y funcionarios de la agencia del gobierno central encargada del proceso de descentralización.

La conferencia empezó con un discurso del presidente (en realidad, el mismo discurso ofrecido en las pasadas elecciones) sobre la necesidad de democratización y de desarrollo sostenible para la comunidad local. Los funcionarios del gobierno central informaron brevemente a los participantes sobre el programa de descentralización y el equipo de Svetlana hizo una presentación sobre metodologías comparativas de evaluación de gobernabilidad local. Tras una acalorada discusión entre las organizaciones de sociedad civil y los funcionarios locales, se presentó el estudio de caso de la evaluación exitosa realizada en otro país. Finalmente, el representante de una agencia bilateral de desarrollo (ansioso por reabrir un viejo proyecto) prometió fondos y apoyo en materia de asesoramiento para implementar la evaluación.

La conferencia tuvo un gran impacto. El gobierno local aprobó el plan de Svetlana para llevar a cabo una evaluación de la gobernabilidad local. Un donante bilateral proporcionó los recursos y se creó un grupo de expertos locales formado por el equipo de Svetlana, dos asesores internacionales, un representante del municipio donde se llevó a cabo la evaluación exitosa y la ong local paraguas dedicada a la política y a la incidencia. Además, se estableció un grupo asesor con la participación de todas las organizaciones relevantes de sociedad civil, representantes del sector privado y de los medios de comunicación, un funcionario del gobierno central y varios funcionarios locales. Finalmente, se realizó el compromiso público de proporcionar considerable apoyo financiero en proyectos de desarrollo futuros si la evaluación se realizaba con éxito y si los resultados se integraban en un nuevo plan estratégico de desarrollo local.

Estudio de caso 2

Del concepto de gobierno a la idea de gobernabilidad: el papel de un activista de la sociedad civil.

Mehtab es director de una organización de desarrollo económico local que opera en un municipio de tamaño medio. Regresó de una conferencia internacional de buen gobierno local gratamente sorprendido por un discurso sobre el vínculo entre las evaluaciones de gobernabilidad y la planificación del desarrollo. A su regreso, Mehtab decidió iniciar una evaluación global en su municipio.

Mediante los contactos que hizo en la conferencia internacional, Mehtab consiguió recopilar documentos sobre diversos casos y metodologías de evaluación de gobernabilidad. Basándose en estas informaciones y consultando con sus colegas, elaboró una propuesta de proyecto y la presentó a una fundación dedicada al desarrollo. La propuesta fue aceptada y obtuvo recursos financieros.

El objetivo principal de la evaluación debía ser la creación de consenso en torno a las prioridades de desarrollo local mediante el fomento de la necesidad de reformar la gobernabilidad local en general. Mehtab esperaba que, una vez que todos se hubieran dado cuenta de los problemas principales, sería más fácil llegar a un acuerdo sobre las prioridades, o incluso que las prioridades podrían extraerse directamente de las recomendaciones de la evaluación.

Mehtab se dio cuenta de que una evaluación correcta requeriría otro tipo de comprensión entre la comunidad local y nuevas ideas ampliamente compartidas. No quería evaluar el gobierno sino la gobernabilidad. Sin embargo, para la mayoría de las personas de la comunidad, la gobernabilidad era una noción desconocida. Por esta razón, Mehtab elaboró un folleto (sencillo, pero muchas copias) donde presentó algunas de las definiciones de gobernabilidad local así como una específica que sería la más apropiada para el municipio. Además, incluyó un par de ejemplos de buen gobierno local de otros países y una explicación sobre las implicaciones que el nuevo concepto tendría sobre las estructuras, relaciones y procesos actuales del municipio. Y, lo más importante, redactó el folleto en la lengua local y con palabras sencillas.

Otro asunto importante fue decidir quién debía liderar la evaluación en su conjunto. Si iba a ser una evaluación de gobernabilidad y no de gobierno, el proceso no podía estar únicamente dirigido por funcionarios del gobierno local. Por otro lado, el alcance de la evaluación incluía asuntos que no eran competencia de una organización de sociedad civil particular (no existía una "ong de buen gobierno local"). En realidad, había muchas organizaciones interesadas en el tema del buen gobierno.

Mehtab se reunió con un asesor del presidente del municipio. Elaboraron una lista de todas las organizaciones locales de sociedad civil y acordaron una estrategia específica. En primer lugar, se establecería un grupo de trabajo de expertos formado por representantes de todas las organizaciones de sociedad civil relacionadas directamente con el propósito de la evaluación de gobernabilidad local. Este consejo de expertos estaría presidido por el asesor del presidente y se reuniría una vez al mes (salvo que fuera necesario consultar asuntos urgentes). Se dedicaría principalmente a supervisar el trabajo de expertos y asesores, debatir y decidir sobre temas metodológicos, supervisar la implementación del proyecto y aprobar informes provisionales y finales.

En segundo lugar, se establecería un comité asesor que incluyera a todas las organizaciones de sociedad civil, así como un representante de la asociación de empresas locales y varios representantes de los medios de comunicación. Estaría presidido por el presidente del municipio y solo se reuniría dos veces: al inicio y al final de la evaluación. Además, los miembros del comité asesor se mantendrían informados del progreso de la evaluación mediante breves informes mensuales.

Si bien no había dudas sobre quién debía participar en el comité asesor, sí las había en cuanto a la composición del grupo de trabajo de expertos. No existía una organización central que pudiera seleccionar a sus miembros con la suficiente legitimidad y credibilidad y era importante evitar que el gobierno local liderara el proceso (a pesar de que sus representantes presidirían tanto el grupo de trabajo como el comité asesor).

Estudio de caso 2

Del concepto de gobierno a la idea de gobernabilidad: el papel de un activista de la sociedad civil.

Mehtab sugirió examinar a las organizaciones de sociedad civil local utilizando una matriz especial. Ésta partiría de indicadores concretos de la evaluación de gobernabilidad local e identificaría qué organizaciones poseían un interés directo o indirecto y una capacidad óptima para involucrarse en el grupo de trabajo. Este método de selección sería muy transparente y aseguraría la credibilidad de la decisión sobre la lista final de miembros. Asimismo, tendría un beneficio adicional: despertar conciencia pública sobre la propia evaluación.

Se elaboró un cuestionario específico: básicamente, una tabla con una lista de indicadores en un lado y un número limitado de respuestas en el otro. Cada organización debía identificar hasta qué punto sus actividades estaban relacionadas con un indicador específico. Además, tendrían que autoevaluar sus capacidades para asumir un papel activo (y una responsabilidad) en la evaluación.

La lista estuvo acabada en poco tiempo. Había un par de organizaciones que no estaban cualificadas pero que eran de gran relevancia para el grupo de trabajo. Entre ellas, una organización religiosa local, otra dedicada a un colectivo minoritario de la comunidad, una organización de discapacitados y una iniciativa reciente que ofrecía servicios de asesoramiento a mujeres víctimas de la violencia familiar. Incluir estas organizaciones en la lista de miembros no representó ningún problema, ya que estaba plenamente justificado y Mehtab y el asesor del presidente siguieron actuando de forma muy transparente.

A pesar de que algunas organizaciones carecían de la capacidad para asumir un papel de liderazgo dentro del grupo de trabajo, Mehtab y el asesor del presidente valoraron su compromiso en un nivel menos activo. Al fin y al cabo, formando parte del grupo de trabajo podrían fortalecer su capacidad y aprender de manera intensiva.

Finalmente, Mehtab preparó instrucciones sobre cómo debía organizarse la labor del grupo de expertos de trabajo y la del comité asesor. Este documento incluía una serie de procedimientos (orden del día de las reuniones, invitación y organización de las reuniones, normas de debate y de adopción de decisiones), que fueron aprobados en la primera reunión tanto del grupo de trabajo como del comité.

Es interesante que uno de los hallazgos identificados en la evaluación de gobernabilidad local fuera precisamente la ausencia de estructuras y capacidades para las consultas continuas entre las partes interesadas. Dada la efectividad del grupo de trabajo y del comité, se elaboró un plan para transformarlos en estructuras más institucionalizadas que pudieran asesorar políticamente en materia de gobernabilidad y de planificación de desarrollo.

Estudio de caso 3

Equilibrar la comparabilidad comparaciones con la relevancia local: el papel de la representante de una asociación de gobiernos locales.

En los últimos años se habían realizado numerosas evaluaciones y auditorías locales, pero Lia se dio cuenta de que había que hacer algo para que tuvieran más relevancia en los objetivos de desarrollo y de que era necesario abordar la creciente confusión metodológica y conceptual. Trabajaba como asesora para la asociación de gobiernos locales de su país. En su opinión, era urgente estandarizar y coordinar en el ámbito nacional las distintas evaluaciones de gobernabilidad local.

Establecer una metodología común para todas las unidades subnacionales produciría muchos beneficios. En primer lugar, permitiría la comparación y ayudaría a identificar necesidades sistémicas para todo el conjunto de unidades gubernamentales subnacionales. Tal enfoque proporcionaría también una sólida base de hechos para diseñar nuevos proyectos de desarrollo nacional y subnacional, fomentar políticas globales y mejorar el marco jurídico.

En segundo lugar, la presentación en público de los resultados de la evaluación de todas las unidades subnacionales brindaría la oportunidad de compartir experiencias y fijar referencias entre las unidades. Además, movilizaría a la presión pública para emprender reformas de gobernabilidad y facilitaría el intercambio de conocimientos y experiencias sobre estándares de buen gobierno.

Finalmente, la nueva iniciativa contribuiría a abordar la creciente confusión derivada del uso de distintas metodologías aplicadas por diversas organizaciones internacionales y bilaterales. Por ejemplo, en algunos municipios, un grupo de expertos internacionales había realizado una "evaluación de la rendición de cuentas y la receptividad del gobierno local" basada en encuestas de percepciones de los ciudadanos. Al finalizar los informes, los expertos se fueron y quedó patente que la apropiación local de los hallazgos era escasa y que la capacidad para llevar a cabo las recomendaciones era todavía más baja.

En otros municipios, un instituto regional financiado por un donante bilateral había elaborado un índice de democratización. La metodología incluía talleres de asesoramiento pero había problemas para contextualizar indicadores internacionales. Muchas partes interesadas locales afirmaban que las conclusiones eran irrelevantes para el contexto local o que no se podían utilizar en planes de desarrollo. Además, varias evaluaciones se centraban en la prestación de servicios local, pero algunas de ellas carecían de un marco normativo claro sobre buen gobierno local. Lia recibió el visto bueno de la dirección de la asociación de gobiernos locales para establecer un comité permanente de buen gobierno local. Estaba presidido por ella misma y formado por un grupo representativo de unidades subnacionales (urbanas y rurales, de población baja, media o elevada y de tamaño territorial pequeño, mediano y grande). Además, se incluyó a funcionarios de los ministerios y agencias del gobierno central de forma permanente. Asimismo, estaban presentes investigadores y analistas de organizaciones nacionales no gubernamentales dedicadas a la descentralización y al desarrollo local.

El comité elaboró un plan de trabajo que incluía:

- El desarrollo de un concepto nacional sobre principios y normas de buen gobierno local basado en investigaciones comparativas, contextualización de modelos universales existentes, marcos utilizados en otros países y prácticas del país sobre buen gobierno local realizadas en el pasado.
- El examen del conjunto de evaluaciones de gobernabilidad local realizadas en los últimos tres años (metodologías, informes, identificación de puntos fuertes y débiles).
- El diseño de una metodología estandarizada para evaluar el buen gobierno local.
- La capacitación de las partes interesadas locales en la implementación de la metodología.
- La creación de una plataforma de expertos "en guardia" permanente para preparar y asesorar a las unidades subnacionales en torno a la implementación de la evaluación.

Estudio de caso 3

Equilibrar la comparabilidad comparaciones con la relevancia local: el papel de la representante de una asociación de gobiernos locales.

- La introducción de un sistema de incentivos financieros y no financieros para que las unidades subnacionales implementaran la evaluación.
- La aprobación de un ciclo anual de evaluación de buen gobierno local de forma regular y para coordinar y armonizar mejor las evaluaciones realizadas en las unidades subnacionales.
- La creación de un fondo fiduciario de donantes para el buen gobierno local que coordinara y mejorara la eficiencia de los gastos de los distintos fondos de donantes.

El plan de trabajo también fue refrendado por el gobierno nacional y la comunidad internacional de donantes.

Se hizo especial hincapié en la necesidad de equilibrar la comparabilidad con la relevancia local de la evaluación. La metodología tenía que estar lo suficientemente estandarizada para reflejar en cada caso de unidad subnacional los principios y normas de buen gobierno local acordados. Además, este concepto debía ir a la par con las mejores prácticas internacionales y algunos de los marcos normativos existentes.

Al mismo tiempo, la metodología debía ser lo suficientemente flexible como para permitir la incorporación de especificidades y garantizar relevancia en la planificación del desarrollo y la realización de políticas a escala local. Las diferencias entre las unidades subnacionales eran considerables y no se podía aplicar el mismo marco en todas partes.

Por esta razón, se decidió proceder de acuerdo a los tres principios siguientes:

1. Estandarización de procesos, procedimientos, roles y responsabilidades.
2. Conjunto de indicadores común.
3. Lo más importante: un marco de evaluación nacional contextualizado y adaptado mediante el uso de subindicadores específicos. En otras palabras, cada unidad subnacional podía modificar un número limitado de indicadores para reflejar el contexto local particular. Además, si fuera necesario, las unidades subnacionales podían añadir otros indicadores que consideraran relevantes. Sin embargo, antes de aplicar la metodología adaptada, el comité permanente debía aprobar los cambios realizados por las unidades subnacionales e introducirlos en la metodología estandarizada.

Por supuesto, la iniciativa de Lia no fue perfecta. No obstante, en el transcurso de tres años se realizaron continuas modificaciones y mejoras. El resultado fue un marco que hoy en día satisface a un amplio conjunto de objetivos, incluyendo el equilibrio entre la comparación nacional y la relevancia local. Además, la financiación de los donantes se aplica de manera más eficiente y las evaluaciones locales se utilizan en la actualidad para propósitos puramente de desarrollo.

Estudio de caso 4

Asegurar la incorporación de los hallazgos de la evaluación en la realización de políticas locales: el papel de un cargo electo del gobierno local.

Davron fue recientemente elegido miembro del consejo municipal y recibió la responsabilidad de fomentar la gobernabilidad democrática local. Entre sus prioridades figuraba una mejor comprensión de las relaciones entre las partes interesadas clave para la gobernabilidad local e intentar incrementar la capacidad de la gobernabilidad local para planificar estrategias y realizar programas políticos.

En ese momento, estaba teniendo lugar una nueva iniciativa de evaluación de gobernabilidad local desarrollada por un asociado internacional de desarrollo. Davron comprendió inmediatamente que ese análisis sería perfecto como base para alcanzar sus prioridades. Sin embargo, por los conocimientos de sus colegas más experimentados en la materia, supo que en el pasado se habían llevado a cabo ejercicios sin éxito y que, por lo tanto, no iba a ser una tarea fácil. Por esta razón, Davron fue prudente, pero también mantuvo la iniciativa. Asumió el control del proyecto puesto que de esta manera podría determinar cómo se iba a realizar la evaluación y cómo se iban a utilizar los resultados.

Tras una serie de reuniones con los asociados internacionales, el gobierno local y las organizaciones de sociedad civil participantes de la evaluación, Davron propuso lo siguiente:

- Se crearía un comité de dirección de la evaluación formado por él mismo y otros dos políticos locales que, por lo tanto, asegurara la apropiación política local y el apoyo continuo a la metodología y a los resultados. Tendrían la función de asegurar de forma continua que la evaluación estuviera alineada con las prioridades estratégicas locales y la agenda política, además de garantizar que los resultados de la evaluación fueran relevantes y aplicables.
- Davron supervisaría la puesta en marcha de mecanismos de comunicación externa e interna para mantener informados a los partidos políticos, los ciudadanos y los representantes políticos del ámbito central sobre el progreso y las conclusiones preliminares. Elaboraría planes mensuales y los distribuiría entre los políticos de los ámbitos locales y centrales, además de comunicados de prensa regulares para los medios locales.
- Se organizarían tres talleres abiertos al público para permitir el debate abierto y transparente sobre el progreso de la evaluación. Además de las partes interesadas locales, también asistirían representantes de los principales partidos políticos y funcionarios del gobierno local para aportar un punto de vista crítico sobre la interdependencia de las reformas en materia de gobernabilidad local y el proceso de descentralización.

Davron organizó dos reuniones consultivas con amplia participación de partes interesadas nacionales y locales para facilitar la aceptación de una agenda normativa sobre las reformas de gobernabilidad local. Esta agenda partió de un documento desarrollado en un país vecino y al que Davron tuvo acceso, el cual fue discutido y adaptado considerablemente al contexto del municipio. Algunos aspectos de la agenda normativa fueron utilizados para formular varios documentos sobre procesos políticos. Para Davron, el desarrollo local debía estar estrechamente vinculado con el programa político que su partido había presentado en los anteriores comicios. Se incluía, entre otros, la reorganización de mecanismos para la prestación de servicios locales administrativos y públicos, de manera que estuvieran más orientados a los ciudadanos y más dedicados a los asuntos de género y a los colectivos marginados.

Se necesitó mucha iniciativa personal por parte de Davron y sus colegas para asegurar que la mayoría de los miembros de la asamblea local entendiera el marco normativo. Sin embargo, una vez aprobado, proporcionó una base sólida a la evaluación de gobernabilidad local y una orientación clara para las autoridades sobre las prioridades de reforma. Además, el nuevo marco contemplaba la participación continua y activa de las organizaciones de sociedad civil en la realización de políticas locales, así como consultas públicas con regularidad.

La evaluación se enfrentó a numerosos desafíos. La mayoría de los problemas concernieron a la recopilación de datos debido a que el sistema estadístico local era insuficiente. La metodología tuvo que adaptarse varias veces pero, finalmente, se aplicó con éxito. Ya en el transcurso de la evaluación, algunos miembros de la asamblea local pudieron utilizar las conclusiones preliminares para impulsar nuevas leyes. Vieron la oportunidad de aplicar las evidencias arrojadas por la evaluación para fomentar nuevas políticas que ya contaban con el apoyo ciudadano, dada la participación de las partes interesadas locales en la evaluación.

Tras la evaluación, Davron inició el establecimiento de una comisión multisectorial en la asamblea local dedicada a las reformas de gobernabilidad local. La primera tarea de la comisión consistió en elaborar una estrategia de gobernabilidad local basada en las recomendaciones de la evaluación. Asimismo, y reconociendo el potencial que la evaluación podía generar de cara al futuro, la comisión decidió realizar ejercicios similares una vez al año, como aportación de la propia evaluación para poner en marcha la estrategia de gobernabilidad local.

Referencias bibliográficas



- Aberbach, J.D., Rockman, B.A (2006): "Governance and Outcomes", en Brown, B.E, (ed.), *Comparative Politics – Notes and Readings*, Thomson Wadsworth.
[“Gobernabilidad y resultados” en Políticas comparadas: Notas y lecturas]
- Bonfiglioli, Angelo (2003): *Empowering the Poor Local Governance for Poverty Reduction* [Empoderamiento de la gobernabilidad local pobre para la reducción de la pobreza] UNCDF.
- Arndt, C.; Oman, C. (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*, [Usos y abusos de los indicadores de gobernabilidad] Centro de Estudios para el Desarrollo, OCDE.
- Consejo de Europa (2007): *Recommendations on local governance*: No. (95) 19: On the implementation of the principle of subsidiary, 1995; No. (2007) 12: On capacity building at local and regional level, 2007; No. (2007) 4 On Local and regional services, 2007 (incluidos: Guidelines on local and regional public services).
[Recomendaciones para la gobernabilidad local: “Sobre la implementación del principio de subsidiaridad”; “Sobre la creación de capacidades a escala local y regional”; “Sobre los servicios locales y regionales”; incluidas las “Directrices sobre servicios públicos locales y regionales”].
- Unión Europea: *Carta Europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local*. Borrador del 26 de mayo de 2008.
- Gobierno de Nepal (mayo de 2008): *Manual for Assessment of Minimum Conditions and Performance Measure (MCs and PMs) for DDCs in Nepal*.
[Manual sobre la evaluación de las condiciones mínimas y las mediciones de desempeño de las Comisiones para el Desarrollo de Distritos en Nepal]. Ministerio para el Desarrollo Local, Comisión Fiscal para los organismos locales. Gobierno de Nepal.
- Grindle, S. Merilee (febrero 2005): *Good Enough Governance Revisited*
[Revisión del buen gobierno]. Universidad de Harvard.
- Grindle, S. Merilee (noviembre de 2002): *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*.
[Suficiente buen gobierno: la reducción de la pobreza y la reforma de los países en desarrollo]. Universidad de Harvard.
- Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, ICLEI (2004): *Building capacity for Local Sustainability: The Fano Guidelines, Governing Sustainable Cities*.
[Creación de capacidades para la sostenibilidad local: las directrices Fano; presentadas en la conferencia “Governing Sustainable Cities” celebrada en Fano, Italia, en septiembre de 2004]
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA (2008): *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*. Estocolmo.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA (2002): *Local democracy assessment guide*.
[Guía para la evaluación de la democracia local], Estocolmo.

- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA (2001): *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Representation, Participation, Conflict Management and Governance*. [Democracia a escala local: manual de International IDEA sobre representación, participación, gestión de conflictos y gobernabilidad], Estocolmo.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (octubre de 1999): *Governance Matters*. [La gobernabilidad es importante], documento de trabajo de investigaciones políticas, Banco Mundial e Instituto del Banco Mundial.
- OCDE (junio de 2008): *Donor Approaches to Governance Assessments*. [Enfoques de los donantes para las evaluaciones de gobernabilidad] Red CAD sobre Gobernabilidad (borrador final).
- Pierre, J., Peters, B.G. (2000): *Governance, Politics and State*. [Gobernabilidad, proceso político y estado], Basingstoke: Macmillan.
- Programa de Gobernabilidad Local en Rajshahi y Sunamganj, SHARIQUE (2007): *Local Governance Self-Assessment: guidelines for practitioners*. [Autoevaluación de gobernabilidad: directrices para los profesionales].
- Shotton, R. (2005): *Delivering the goods: Building local government capacity to achieve the Millennium Development Goals. A practitioner's guide from UNCDF experience in least developed countries*. [Prestación de bienes: creación de capacidades de gobierno local para alcanzar los Objetivos de Desarrollo de Milenio. Guía de los profesionales a partir de la experiencia del FNUDC en los países menos desarrollados]. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.
- Steffensen, J., Larsen, H.F. (2005): *Conceptual basis for performance based grant systems and selected international experiences*. [Base conceptual para los sistemas de dotación basados en el desempeño y experiencias internacionales seleccionadas]. Documento para el "Taller de las partes interesadas nacionales"; Nepal.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, UCLG (2007): *First Global Report on Decentralization and Local Democracy*. [Primer informe mundial sobre descentralización y democracia global].
- PNUD (borrador de 2008): *A Guide to Local Governance and Decentralization: Programme Experiences and Strategies from a UNDP E-Discussion*. [Guía para la gobernabilidad local y la descentralización: Experiencias y estrategias de programas comentadas en un debate online del PNUD].
- PNUD (2004): *Decentralized Governance for Development – A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development*. [Gobernabilidad descentralizada para el desarrollo. Nota práctica combinada sobre descentralización, gobernabilidad local y desarrollo urbano y rural].
- PNUD (2007): *Methodology for design and implementation of the Instrument for Measuring Responsibility, Transparency and Accountability in the Local Self-Government Units*. [Metodología para diseñar e implementar el instrumento para medir la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en las unidades de autogobierno local]. PNUD Macedonia.
- PNUD (julio de 2005): *Performance Based Funding to Local Bodies in Nepal: Safeguards and Incentives in Decentralized Governance*. [Financiación basada en el desempeño de los entes locales en Nepal: Salvaguardas e incentivos de la gobernabilidad descentralizada], Centro Regional del PNUD en Bangkok.

- PNUD (2004): *Supporting Country-led Democratic Governance Assessments - A Practice Note*. [Apoyo a las evaluaciones de gobernabilidad democrática dirigidas por países. Nota práctica]
- PNUD (2008): *Guía del usuario para medir la corrupción*. Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD.
- Red del PNUD de Práctica de Gobernabilidad Democrática, DGPN (2008): *Consolidated Reply, E-discussion: Towards a Local Governance and Development Agenda: Lessons and Challenges*. [Respuesta consolidada a la discusión en línea “Hacia una agenda de gobernabilidad local y desarrollo, lecciones y desafíos”]. Discusión mantenida del 27 de agosto al 16 de octubre de 2007, respuesta consolidada publicada el 8 de noviembre de 2008).
- PNUD (noviembre de 2007): Indonesia Democracy Index. [Índice para la Democracia en Indonesia]. Borrador de proyecto del PNUD.
- PNUD (2007): *Indicadores de gobernabilidad: guía del usuario, segunda edición*. Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD.
- ONU-HABITAT (2006): *Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales*.
- ONU-HABITAT. *Framework For Promoting Transparency At The Local Level*. [Marco para el fomento de la transparencia en el ámbito local]: <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/transpl.html>
- USAID, Proyecto de apoyo a la gobernabilidad local (2008): *Local Governance Assessment Tool: A Gauge for Good Governance*. [Herramienta de evaluación de gobernabilidad local: una medición de buen gobierno]
- Virolaz, R. (2006) *Empowering and Challenging Voters through Governance Indicators: The Philippine Experience*. [Empoderar y retar a los votantes mediante indicadores de gobernabilidad: la experiencia en Filipinas]. Documento presentado en la sesión “The Construction and Use of Indicator Sets: Lessons to Build Modern Democracies” [La elaboración y el uso de conjuntos de indicadores: lecciones para construir democracias modernas] durante el Segundo Foro Mundial de la OCDE sobre Estadísticas, Conocimiento y Políticas “Medición y fomento del progreso de sociedades”, del 27 al -30 de junio de 2007, Estambul, Turquía. <http://www.oecd.org/dataoecd/48/22/38799205.pdf?contentId=38799206>
- Westfall, M.S., De Villa, V. A. (eds.) (2001): *Urban indicators for managing cities*. [Indicadores urbanos para gestionar las ciudades], Banco Asiático de Desarrollo.



PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD, Centro de Gobernabilidad de Oslo
Inkognitogata 37,
0256 Oslo, Noruega
www.undp.org/oslocentre
oslo.governancecentre@undp.org