

REFLEXIONES

LECCIONES EXTRAÍDAS DE EVALUACIONES: APOYO DEL PNUD A LA GOBERNABILIDAD DE LOS PAÍSES EN CRISIS

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 es la crisis sanitaria mundial definitoria de nuestro tiempo, con consecuencias sociales, económicas y políticas devastadoras en todo el globo y una trágica pérdida de vidas. Como actor central del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está desempeñando un papel importante en la configuración y el impulso a la respuesta de las Naciones Unidas ante esta crisis.

Para apoyar la respuesta del PNUD a la COVID-19, la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) ha emprendido una revisión de las lecciones extraídas de anteriores evaluaciones de la labor del PNUD en contextos de crisis. Su objetivo es proporcionar un asesoramiento basado en la evidencia a las oficinas del PNUD en los países, las cuales están atendiendo las solicitudes de ayuda para prepararse ante la pandemia de COVID-19, responder a ella y recuperarse de sus efectos, centrándose especialmente en los más vulnerables.

Este documento se centra en el apoyo a la gobernabilidad y forma parte de una serie de productos del conocimiento de la Oficina de Evaluación Independiente dedicados a esferas importantes del apoyo del PNUD a los países en crisis.

METODOLOGÍA

Se trata de una evaluación rápida de evidencias, diseñada para proporcionar una síntesis equilibrada de la evidencia evaluativa depositada en el [Centro de Recursos de Evaluación](#) del PNUD durante el último decenio. Las evaluaciones temáticas y a nivel de país realizadas por la OEI fueron un recurso importante, dada su independencia y gran credibilidad. Además, se consideraron las evaluaciones descentralizadas de alta calidad encargadas por las oficinas en los países. En cada revisión se hizo hincapié en la identificación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones coherentes que recogieran las lecciones pertinentes para el PNUD. El análisis tiene por objeto ofrecer ideas prácticas y oportunas para apoyar a los responsables de la toma de decisiones del PNUD a la hora de dar una respuesta eficaz ante situaciones de crisis. No se trata de un estudio exhaustivo de la bibliografía general y científica sobre el apoyo en situaciones de crisis.

CONTEXTO

Contar con instituciones gubernamentales que funcionen de manera adecuada es fundamental, tanto en la preparación, en la respuesta, así como en la posterior recuperación, ante situaciones de crisis. En colaboración con sus asociados de los gobiernos nacionales y subnacionales, el PNUD presta un amplio apoyo a la gobernabilidad, que incluye asistencia durante el ciclo electoral, desarrollo parlamentario, Estado de derecho y reforma del sistema de justicia.

La pandemia de COVID-19 no es solo una crisis de salud pública, es también humanitaria y de desarrollo, con implicaciones más amplias en términos de gobernabilidad. En este documento se señalan algunas de las principales lecciones extraídas de la evaluación del apoyo a la gobernabilidad prestado en el pasado por el PNUD en contextos de crisis. Estas han sido tomadas de algunos países que se han visto afectados por devastadores desastres naturales o creados por el ser humano. Estas lecciones se han obtenido examinando el apoyo que ha prestado el PNUD a estos gobiernos para seguir promoviendo y reforzando la agenda de gobernabilidad tanto durante sus crisis nacionales como después de estas.

DE UN VISTAZO: LECCIONES APRENDIDAS

- | | | |
|---|--|--|
| 1 El papel del PNUD para influir en las políticas sigue siendo relevante y fundamental durante una crisis y tras esta. | 2 Una respuesta ante crisis bien diseñada puede servir de puerta de entrada para establecer alianzas sólidas. | 3 La corrupción y una transparencia y rendición de cuentas limitadas pueden suponer una amenaza para la sociedad en tiempos de incertidumbre. |
| 4 Para que pueda ampliarse y sea sostenible, la labor del PNUD con agentes no estatales requiere una estrategia de compromiso firme. | 5 El uso eficaz de la tecnología y la innovación puede acelerar los esfuerzos gubernamentales por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. | 6 La promoción de la igualdad de género debe constituir la base de los esfuerzos del PNUD. |
| | 7 En el caso de situaciones y Estados frágiles, anticipar el análisis de riesgos puede ayudar al PNUD a prepararse para la posibilidad de futuras crisis. | |

LECCIONES APRENDIDAS



El trabajo del PNUD en el ámbito de la gobernabilidad (p. ej., garantizar procesos políticos inclusivos, el Estado de derecho y la justicia) sigue siendo relevante en tiempos de crisis. Entre otros aspectos, esto se demuestra en el apoyo de la organización a la celebración de **elecciones** sin contratiempos durante una guerra civil o un conflicto activo (Somalia, Afganistán)¹ y la **lucha contra la corrupción** para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público (Kirguistán, Timor-Leste, Filipinas, Ruanda)². Otros ejemplos son la promoción de la **justicia y los derechos humanos**, así como abogar por la protección de los grupos vulnerables de la sociedad y hacer cumplir la legislación contra las discriminaciones; p. ej., mediante la revisión de las leyes que estigmatizaban y discriminaban a las personas que viven con el VIH/Sida en instituciones públicas y privadas (Tanzanía, Mozambique)³, y la eliminación de la violencia contra las mujeres (Afganistán)⁴.

2

Una respuesta ante crisis bien diseñada puede servir de puerta de entrada para establecer alianzas sólidas.

Un plan de respuesta ante crisis bien diseñado, que incluya un enfoque pluridimensional y participativo, que tenga como objetivo la recuperación y la construcción del Estado, constituye una puerta de entrada para establecer alianzas sólidas. Con una fuerte inyección del programa SURGE (apoyo a los recursos del PNUD sobre el terreno con expertos en misión), el PNUD preparó un programa de resiliencia bienal en el Yemen, que en última instancia sentó las bases para una alianza sólida con el Banco Mundial (Proyecto de Emergencia de Respuesta a Crisis en Yemen)⁵. Entre los ingredientes fundamentales para el éxito de la alianza se incluyeron el plan de resiliencia del PNUD, que reflejaba una **interpretación pluridimensional de la resiliencia** (p. ej., restablecimiento de los medios de vida, la cohesión social y la seguridad) y la participación de la **comunidad y las instituciones claves** para la estabilización y la recuperación, que el PNUD utilizó como base para **articular su función** e implicar a la comunidad internacional a fin de desarrollar intervenciones **humanitarias y de desarrollo** coherentes. El PNUD en Filipinas⁶ y la Unión Europea formalizaron un acuerdo de contribución tras el tifón Haiyan con el fin de restablecer la capacidad del gobierno local. De esta experiencia se extrajo una enseñanza similar, relativa a que la reducción y la gestión del riesgo de desastres no constituye una inquietud sectorial limitada, sino una cuestión transversal que precisa una integración en todos los aspectos de la planificación de la recuperación y el desarrollo.

3

La corrupción y una transparencia y rendición de cuentas limitadas pueden suponer una amenaza para la sociedad en tiempos de incertidumbre.

Las operaciones programáticas del PNUD evidencian la necesidad de contar con varios tipos de apoyo a los gobiernos para abordar la **transparencia, la rendición de cuentas y la corrupción**, lo cual puede afectar a las instituciones tanto públicas como privadas durante una crisis. Además de respaldar el establecimiento de una estrategia nacional contra la corrupción, se requieren esfuerzos encaminados a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, incluidas **medidas de prevención** (p. ej., evaluaciones del riesgo), **aplicación de la ley y ejecución por vía judicial** (p. ej., ley de protección de los denunciantes de irregularidades), **participación pública**, promoción de las **instituciones de integridad nacional** y trabajo con la **comunidad internacional** (Timor-Leste, Kirguistán, Tanzania y Túnez)⁷.

El PNUD, por medio de sus iniciativas de reforma legislativa en el sector, ha contribuido a posicionar a los **medios de comunicación** de Ruanda como una plataforma autorregulada para la democracia y reforzado su función de supervisión en la sociedad. No obstante, la labor del PNUD en el país en materia de gobernabilidad se ha centrado principalmente en respaldar a las entidades del Gobierno central, dejando un amplio margen para la participación con las **autoridades subnacionales** y los asociados⁸.

4

La labor del PNUD con la sociedad civil y otros agentes no estatales requiere una “estrategia de compromiso” firme para promover el impacto a escala y la sostenibilidad.

Con frecuencia, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos religiosos se movilizan como **asociados en la implementación**, tanto durante una crisis como tras esta, dada su **capacidad de conseguir un impacto más profundo dentro de las comunidades**, a menudo debido a la **confianza depositada en ellos y a su influencia**. Estos respaldan las medidas estatales de varias formas, entre ellas vigilando que los procesos electorales sean justos y pacíficos; sensibilizando sobre la protección de los grupos vulnerables; supervisando el uso de fondos públicos; y facilitando la ejecución de servicios públicos en apoyo a los gobiernos locales. No obstante, la ausencia de una **estrategia de**

compromiso clara con los agentes no estatales puede ser un problema. Por ejemplo, la **sostenibilidad** se ve amenazada por las **limitaciones financieras** de estas organizaciones comunitarias o la falta de planes sistemáticos para reforzar sus **capacidades**; los esfuerzos generales tienen una **escala limitada** ya que es habitual que sus actividades no estén coordinadas, o **se gestionen de forma aislada**, y carezcan de **vínculos con el esfuerzo programático general**; y surgen **problemas de diseño** (p. ej., desacuerdos en la **selección** de organizaciones concretas) a causa de la **falta de aceptación de los donantes o gobiernos locales o nacionales o de acuerdos claros** con estos sobre el objetivo y el proceso de la participación del PNUD con ellos (Túnez, Tanzania, Ruanda, Filipinas, Sierra Leona)⁹.

5

El uso eficaz de la tecnología y la innovación puede acelerar los esfuerzos gubernamentales por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

El apoyo del PNUD a la introducción y la mejora de los **sistemas de gobernabilidad electrónica** en Bangladesh y Kirguistán¹⁰ ha facilitado la mejora de la **transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de los servicios públicos**. En Nepal, el uso de tecnologías de servicios de información geográfica ha contribuido a mejorar las capacidades del Gobierno para la **logística, la seguridad y la planificación de elecciones**¹¹.

Entre los principales elementos del éxito en el uso de la innovación también se incluyen la **conexión de una población cada vez mayor de jóvenes en la sociedad con el sector privado, un planteamiento centrado en “resolver los problemas de la sociedad”** (y no en la adquisición de “nueva tecnología”) y la capacidad del PNUD **para salvar la brecha entre las dificultades locales y los conocimientos especializados mundiales**. Con el firme compromiso de los jóvenes que saben cómo utilizar la tecnología y de la comunidad empresarial internacional con el diseño de proyectos, por ejemplo, el PNUD en el Afganistán sensibilizó a la sociedad mediante eventos como un hackatón (“Hack4Integrity”, sobre **soluciones tecnológicas contra la corrupción**)¹². Haciendo uso de su instalación de innovación disponible a nivel institucional, el PNUD en Ruanda ha organizado una competición para mejorar la **ejecución de los servicios públicos** (“Mobile App Connection for Service Delivery”) y un taller de **planificación pública** (el taller “Ruanda foresightXchange”). La iniciativa YouthConnekt ha aprovechado las innovaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para aplicarlas en el ámbito del **desempleo juvenil, la ciudadanía de los jóvenes y la participación en el diálogo sobre políticas en el plano local y nacional**, que ha pasado a ser una iniciativa regional¹³.

6

La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres debe constituir la base de la respuesta del PNUD ante una crisis.

En Ruanda¹⁴, las mujeres han desempeñado una labor significativa en la reconstrucción de la sociedad tras el genocidio, el cual supuso una importante pérdida de vidas, sobre todo de hombres. Con un esfuerzo concertado del conjunto del Gobierno, Ruanda es uno de los países más avanzados en lo relativo a los esfuerzos por reducir las brechas de género; donde el 64 por ciento de los diputados parlamentarios son mujeres. Esto ha incluido el **fortalecimiento de las asociaciones de mujeres** dentro de los partidos políticos, **el aumento de la participación de los jóvenes en la política** y un **firme compromiso con el sector de los medios de comunicación con perspectiva de género** que fomentará la rendición de cuentas del Gobierno.

En Somalia¹⁵, una **mayor participación de las mujeres en el plano local** dio lugar a un aumento sustancial del número de proyectos que prestan apoyo a las escuelas y a las clínicas de salud, en lugar de a las mejoras y a la construcción de carreteras, principal prioridad para los hombres. En el Iraq¹⁶, la construcción de **centros comunitarios establecidos a modo de lugar seguro** para la promoción de la cohesión social ha facilitado el desarrollo de actividades de participación comunitaria (p. ej., desde iniciativas de capacitación profesional hasta la creación de un equipo de fútbol femenino) y la prestación de apoyo psicosocial a las víctimas de la violencia sexual y de género.

Como apoyo al desarrollo a largo plazo, las iniciativas del PNUD en materia de género se manifiestan en diversos ámbitos de la gobernabilidad. Por esta razón, se ha precisado una serie de esfuerzos concertados que aplican un

enfoque transversal; p. ej., mejoras de los procesos políticos de las mujeres mediante apoyo electoral; eliminación de las leyes discriminatorias a través de grupos de mujeres; y tipificación de la violencia de género como delito y mejora del acceso a la justicia de las mujeres para resolver litigios (con asociados en materia de justicia y del Estado de derecho). Entre los esfuerzos similares se incluyen el desarrollo de políticas nacionales o locales de planificación y presupuestación que tengan en cuenta las cuestiones de género con las autoridades gubernamentales centrales o locales; y la sensibilización mediante la movilización de los líderes religiosos, las organizaciones de la sociedad civil y los jóvenes. Entre los retos destacados se incluyen **garantizar la voluntad política** (Somalia)¹⁷ y **diseñar proyectos basados en la investigación y los datos**, de forma que los esfuerzos (p. ej., la mediación local) no afecten negativamente a las mujeres (Afganistán)¹⁸.



En el caso de situaciones y Estados frágiles, anticipar el análisis de riesgos puede ayudar al PNUD a prepararse para la posibilidad de futuras crisis.

En algunos países, el PNUD no estaba suficientemente preparado al comienzo de otras crisis, al carecer de una **evaluación adecuada del riesgo de conflicto** que sirviera para fundamentar las estrategias de los programas para los países (p. ej., sobre el deterioro de la seguridad en el Yemen¹⁹ y el Afganistán²⁰).

La tendencia hacia planes *ad hoc* y excesivamente ambiciosos también puede afectar negativamente al desempeño de la organización. Por lo tanto, será necesario adoptar un enfoque prioritario en lo referente a las intervenciones en los ámbitos en los que se cuenta con un posicionamiento adecuado; p. ej., en la lucha contra la corrupción (Timor-Leste, Túnez, Somalia, evaluación de conflictos)²¹.

REFERENCIAS

- ¹ [Evaluación independiente del programa en el país \(EIPP\) de Somalia \(2019\)](#) y EIPP del Afganistán (2020, próxima publicación)
- ² [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Kirguistán \(2017\)](#), [EIPP de Timor-Leste \(2018\)](#), [EIPP de Filipinas \(2017\)](#) y [EIPP de Ruanda \(2017\)](#)
- ³ [Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Tanzania \(2015\)](#) y [EIPP de Mozambique \(2019\)](#)
- ⁴ EIPP del Afganistán (2020, próxima publicación)
- ⁵ [EIPP del Yemen \(2018\)](#)
- ⁶ [Evaluación Final “Recovery and Resilience in Selected Typhoon Yolanda Affected Communities in the Visayas”, Filipinas \(proyecto RECOVERY\) \(2017\)](#)
- ⁷ [EIPP de Timor-Leste \(2018\)](#), [evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Kirguistán \(2017\)](#) y de [Tanzania \(2015\)](#), y [EIPP de Túnez \(2018\)](#)
- ⁸ [EIPP de Ruanda \(2017\)](#)
- ⁹ [EIPP de Túnez \(2018\)](#), [evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Tanzania \(2015\)](#), [EIPP de Ruanda \(2017\)](#), [EIPP de Filipinas \(2017\)](#) y [EIPP de Sierra Leona \(2018\)](#)
- ¹⁰ [EIPP de Bangladesh \(2019\)](#) y [evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo de Kirguistán \(2017\)](#)
- ¹¹ [El PNUD en Nepal. “Proyecto de apoyo electoral Fase II – Informe de Evaluación final” \(2018\)](#)
- ¹² EIPP del Afganistán (2020, próxima publicación)
- ¹³ [EIPP de Ruanda \(2017\)](#)
- ¹⁴ [EIPP de Ruanda \(2017\)](#)
- ¹⁵ [EIPP de Somalia \(2019\)](#)
- ¹⁶ [EIPP del Iraq \(2019\)](#)
- ¹⁷ [EIPP de Somalia \(2019\)](#)
- ¹⁸ EIPP del Afganistán (2020, próxima publicación)
- ¹⁹ [EIPP del Yemen \(2018\)](#)
- ²⁰ EIPP del Afganistán (2020, próxima publicación)
- ²¹ [EIPP de Timor-Leste ICPE \(2018\)](#), [EIPP de Túnez \(2018\)](#), [EIPP de Somalia \(2019\)](#) y [“Evaluación del Apoyo del PNUD a países afectados por conflictos” \(2013\)](#)

ACERCA DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Al generar evidencias objetivas, la Oficina de Evaluación Independiente apoya al PNUD para lograr una mayor rendición de cuentas y facilita un mejor aprendizaje a partir de la experiencia. Asimismo, mejora la eficacia del desarrollo del PNUD mediante sus evaluaciones programáticas y temáticas y contribuye a la transparencia de la organización.

ACERCA DE REFLEXIONES

La serie *Reflexiones* de la OEI examina las evaluaciones anteriores y recopila las lecciones aprendidas de la labor del PNUD en sus programas. Moviliza el conocimiento evaluativo para ofrecer perspectivas valiosas a fin de mejorar la toma de decisiones y los resultados de las actividades de desarrollo. Esta edición destaca las lecciones de las evaluaciones del trabajo del PNUD en situaciones de crisis.