



Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del
PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA
23 y 26 de enero de 2009
Nueva York

Documento de referencia

Tema 4 del programa: Fortalecimiento de la capacidad de los
Estados: Un enfoque armonizado del sistema de las Naciones
Unidas para el fomento de la capacidad nacional

Fortalecimiento de la capacidad de los Estados: Un enfoque armonizado en el sistema de las Naciones Unidas para el fomento de la capacidad nacional

Introducción

1. El fomento de la capacidad es un proceso continuo de inversión en las aptitudes de las personas, sus organizaciones y sus comunidades para que los resultados que obtengan en materia de desarrollo sean alcanzables, sostenibles y repetibles. Se trata del “cómo” del desarrollo humano. En la [Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo de 2007](#)¹ se exhorta al sistema de las Naciones Unidas a que armonice los esfuerzos dirigidos al fomento de la capacidad y de las actividades conexas. Los Estados Miembros instan a “todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que intensifiquen el intercambio en todo el sistema sobre las buenas prácticas y la experiencia adquirida, los resultados logrados, los puntos de referencia e indicadores y los criterios para la vigilancia y la evaluación de sus actividades de creación y fomento de capacidad” (apartado 47). Específicamente, animan al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a apoyar el fomento de la capacidad a través de programas coordinados, reducir los costos de transacción e incrementar el trabajo conjunto a nivel de los países (como en las misiones, el trabajo analítico, las evaluaciones, la capacitación y las lecciones aprendidas). La Revisión trienal amplia de la política hace hincapié en que, en la mayor medida posible, deben utilizarse y apoyarse los sistemas y las estructuras nacionales, y debe evitarse, siempre que sea posible, la práctica de crear dependencias paralelas de ejecución fuera de las instituciones nacionales (apartado 39).

2. Las iniciativas encaminadas a reforzar las capacidades nacionales han debido superar duras pruebas en el transcurso del pasado año. Los actuales desafíos que entraña el fomento de la capacidad se han visto agravados por la crisis financiera y económica que tras desatarse en los países desarrollados se va expandiendo a todo el mundo, por el alza y la inestabilidad de los precios de los alimentos y la energía y por los primeros efectos del cambio climático. Las conferencias internacionales más recientes (el Foro de alto nivel de Accra², la Reunión de alto nivel sobre los ODM, la [Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo celebrada en Doha](#) y las [Deliberaciones de Poznań sobre el cambio climático](#)) han incidido en la necesidad de abordar con carácter de urgencia la cuestión de las capacidades nacionales de manera que los países puedan responder a estos retos mundiales interrelacionados, atendiendo a la vez los compromisos derivados en cuanto a la financiación del desarrollo.

3. Las crisis financiera y medioambiental que afectan a todo el mundo han demostrado que sólo un Estado eficiente puede garantizar el desarrollo de los mercados, velar por una distribución más justa de la riqueza y gestionar un medio ambiente sostenible. Los efectos del cambio climático pueden contemplarse como una prueba visible, entre otros factores, del “fracaso del mercado”. En tiempos en que resulta imprescindible cuestionar radicalmente los paradigmas existentes, la arquitectura financiera y las corrientes de recursos, la solución suele ser invertir más en los factores fundamentales del desarrollo y hacerlo de la debida manera. Cuando crecen los conflictos y la inseguridad, la incapacidad del Estado para encontrar una solución adecuada a estos problemas fundamentales nos obliga a replantearnos cuál debe ser el papel del propio Estado y qué capacidades debe poseer éste para retomar las riendas de la paz y el desarrollo. Habida cuenta de la magnitud, la duración y la

¹ Actividades operacionales para el desarrollo: Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, 14 de marzo de 2007.

² [Programa de Acción de Accra](#).

complejidad de estos desafíos, los Estados deberán asumir compromisos y tomar la iniciativa para abordar estos problemas interrelacionados que frenan el desarrollo. Nunca antes ha sido tan acuciante la necesidad de fortalecer la capacidad de las estructuras estatales de los países para gestionar intervenciones complejas que faciliten el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en este contexto, así como la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas acuda en apoyo de este proceso.

4. El presente documento se centra en “la capacidad estatal”, dentro del contexto más amplio de las capacidades nacionales. No pretendemos apartarnos del ámbito más amplio de las capacidades nacionales con las que trabaja el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a las que éste presta su apoyo —que constituyen la base del enfoque común del sistema de las Naciones Unidas para apoyar el fomento de la capacidad—, sino centrar la atención en la función y la eficacia de las capacidades estatales ante las encrucijadas con las que nos confronta la crisis mundial actual en las esferas económica, alimentaria y medioambiental en todo el mundo. A menudo la expresión “capacidad estatal” se utiliza con una acepción limitada, pero aquí se define como la capacidad para gestionar los asuntos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial a la luz de los objetivos de desarrollo humano. En este ámbito se aplica la acepción más amplia de “capacidad estatal”, que abarca desde la formulación de las políticas, la prestación de servicios, los regímenes fiscales, la garantía de la seguridad y el ejercicio de la justicia hasta la protección de los derechos de las personas. Los países de todo el mundo se esfuerzan por hacer todas estas cosas bien y sin pérdida de tiempo y por conseguir resultados sostenibles ante los complejos retos que se plantean actualmente en las esferas económica, medioambiental y social.

5. El presente documento aboga por una función armonizada del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en la prestación de un apoyo sistemático y sostenido a las instituciones estatales para que fomenten su capacidad en las siguientes esferas (que se detallan y reproducen más específicamente al final):

- a) las capacidades para reforzar la economía y evitar un impacto económico contraccionista, recuperar la confianza de las empresas y los consumidores y garantizar a las poblaciones más pobres el acceso a los bienes públicos, la protección social y otros beneficios derivados del desarrollo;
- b) las capacidades para equilibrar y gestionar la sostenibilidad económica, social y medioambiental, como elementos complementarios y no con fines competitivos, a través de un gobierno inclusivo;
- c) las capacidades de los Estados para hacer frente a sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos, entre otras medidas, mediante iniciativas para alcanzar la igualdad entre los géneros y proteger a las personas más vulnerables, marginadas y socialmente excluidas, y
- d) las capacidades para participar más plenamente en el marco de la colaboración Sur-Sur para buscar soluciones que permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras metas y convenios adoptados en acuerdos internacionales, sin olvidar la obligación mutua de rendir cuentas.

6. En este contexto, el documento dirige preguntas a las Juntas Ejecutivas para su examen y orientación.

- a) ¿Cómo puede el *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM)* mejorar su asistencia a los Estados Miembros para que éstos amplíen sus capacidades en este período de inestabilidad económica y medioambiental, a través de objetivos comunes y procedimientos de programación armonizados que se centren en estrategias e iniciativas sobre el fomento de la capacidad nacional?

- b) ¿Cómo pueden los *Estados Miembros* apoyar la aplicación de la Revisión trienal amplia de la política y una respuesta armonizada del GNUD en materia de fomento de la capacidad que incluya marcos de financiación más previsibles para un apoyo a más largo plazo, financiación destinada a iniciativas de fomento de la capacidad y normas y procedimientos de las Naciones Unidas armonizados con los principios y sistemas en los que se basa el sentido de apropiación nacional?

Determinación del alcance del desafío que entraña el fomento de la capacidad estatal

7. La “relevancia” de la capacidad en la situación actual radica en la necesidad de centrarse estratégicamente en las capacidades de instituciones públicas sólidas, responsables y transparentes y en su habilidad para proteger y gestionar los limitados fondos públicos disponibles en tiempos de crisis económica y financiera, y de centrarse en una planificación bien fundamentada, en la regulación y la gestión de los recursos y en una toma de decisiones participativa que permitan corregir las crecientes desigualdades e injusticias sociales. Cuando empeora la situación económica, la aplicación de una estrategia de desarrollo sólida depende, en medida decisiva, de las capacidades del Estado para a) impulsar y gestionar una administración pública eficaz; b) establecer nuevas prioridades y reasignar los recursos a nivel nacional y subnacional, y c) velar por que las políticas y los programas nacionales permitan atender las necesidades locales mediante la adopción de medidas tangibles a favor de la población pobre del lugar.

8. En este contexto, el Estado —sin abandonar su función de proveedor directo y agente de ejecución en la asistencia a las poblaciones más pobres— debe actuar asimismo como un fuerte catalizador e inversor en la base del “capital social” del país. Las necesidades fundamentales de capacidad del Estado reflejan, por consiguiente, sus funciones de promotor, agente regulador y proveedor de fondos. Es necesario invertir en el fomento de la capacidad para garantizar los servicios básicos, crear nuevos empleos, proteger el medio ambiente, capacitar a los ciudadanos y salvaguardar sus derechos.

9. No obstante, acuciados por los diversos retos que entraña el desarrollo, muchos países —ya sean países de ingresos medianos, países menos adelantados o países que han sufrido una crisis— se enfrentan a una drástica reducción de los recursos humanos, financieros y naturales. Aun reconociendo que los Estados tienen en sus diferentes fases de desarrollo distintas necesidades de fomento de la capacidad, ante el aproximarse del plazo establecido para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio —el año 2015—, el logro de resultados concretos en el proceso de desarrollo se halla en su conjunto estancado. Incluso en los países que han desarrollado o están desarrollando progresivamente las capacidades del Estado, éstas pueden verse fácilmente mermadas por guerras o por crisis económicas o medioambientales. No existe una fórmula universal que garantice el fomento de la capacidad, por lo cual el desafío asume proporciones aún mayores. Sin embargo, es necesario y factible adaptar el enfoque de fomento de la capacidad a las realidades locales, y este esfuerzo de adaptación no debe servir de excusa para la inacción o la falta de armonización.

Respuestas del GNUD – Cumplimiento de nuestros mandatos

10. El fomento de la capacidad constituye el eje central de los mandatos, colectivo e individuales, del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo³. El enfoque consiste en apoyar la capacidad nacional general en las esferas que abarca nuestro mandato, al tiempo que propugnamos los objetivos de desarrollo y las políticas necesarias para alcanzar dichos fines. En su trayectoria, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ha apoyado las capacidades nacionales a través de la asistencia y la cooperación técnica, el fomento de la capacidad en esferas específicas e iniciativas de desarrollo de las capacidades a más largo plazo. Dicho apoyo suele consistir actualmente en una combinación de estas modalidades, con especial hincapié en estas últimas.

11. En la Revisión trienal amplia de la política se utilizan a la vez las expresiones “fomento de la capacidad” y “creación de la capacidad”.⁴ La creación de capacidad se centra en construir algo donde antes no existía nada, es decir en construir desde el principio, mientras que el fomento de la capacidad, que puede incluir la creación de capacidad, amplía e intensifica las capacidades existentes, además de conservar y motivar la capacidad para actuar con eficacia. Es por ello que el sistema de las Naciones Unidas contempla la creación de capacidad como una de las posibles opciones en un proceso continuo de fortalecimiento de las capacidades nacionales. Si bien existe un consenso general sobre este principio, en el contexto de cualquier país determinado existen diferentes niveles de capacidad —nacional, subnacional, local— y distintas fases de desarrollo de sus diferentes sectores, todo lo cual, en última instancia, determina tanto las necesidades como las intervenciones en materia de fomento de la capacidad.

12. El GNUD adoptó una posición, una estrategia y una metodología comunes con respecto al fomento de la capacidad en respuesta a la Revisión trienal amplia de la política de 2005 y 2007, garantizando así un enfoque armonizado aplicable en todo el sistema. Un grupo de trabajo interinstitucional sobre fomento de la capacidad colaboró en la [Declaración sobre la posición del GNUD con respecto al fomento de la capacidad](#), emitida en diciembre de 2006, que exponía cuándo y cómo los equipos de las Naciones Unidas en los países podían abordar el fomento de la capacidad en apoyo al desarrollo nacional. La Declaración sobre la posición del GNUD con respecto al fomento de la capacidad presenta un esbozo a grandes rasgos de cómo los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden abordar el fomento de la capacidad en la labor que desempeñan, y la [Metodología del GNUD para evaluar la capacidad](#), publicada en abril de 2008, expone una metodología para el diagnóstico que respalda dichos métodos. Este enfoque común de fomento de la capacidad está anclado en el control nacional, se guía por procedimientos endógenos de toma de decisiones, se enmarca en las estrategias nacionales de desarrollo y se basa en las capacidades existentes del país.

13. La contribución de las Naciones Unidas al fortalecimiento de la capacidad estatal radica principalmente en intervenciones intersectoriales encaminadas, entre otras cosas, a mejorar el funcionamiento de las instituciones nacionales a través de una organización más racional y de mejores prácticas de ejecución; a establecer acuerdos jurídicos, reglamentarios y financieros sólidos para la prestación de servicios locales; a invertir en la capacitación de la población a través de la

³ Orientado por la Revisión trienal amplia de la política de 2007, el fomento de la capacidad es el hilo común de los planes estratégicos del PNUD, el UNICEF, el UNFPA y el PMA, definido a menudo como la contribución central o primordial de estos fondos y programas. La primacía de este enfoque quedó reflejada en las recientes [declaraciones del GNUD en el Foro de Alto Nivel de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda](#) y la [Conferencia internacional de seguimiento de Doha](#), 2008.

⁴ El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos define “capacidad” como la habilidad de las personas, las organizaciones y de la sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos de manera satisfactoria. Por “fomento de la capacidad” se entiende el proceso por el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto desencadenan, refuerzan, crean, adaptan y mantienen la capacidad en el tiempo. *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, OECD/DAC, 2006.

educación, el aprendizaje y la formación permanente; a crear oportunidades que favorezcan un acceso inclusivo a las actividades económicas, los conocimientos y las tecnologías en los sectores público y privado; a fomentar las competencias de los dirigentes gubernamentales y de la sociedad civil en planificación estratégica y gestión, y a velar por que los mecanismos de rendición de cuentas del Estado a los ciudadanos contribuyan a satisfacer las necesidades de desarrollo humano.

14. A menudo, en el marco de los resultados de los programas y los proyectos estas intervenciones no se consideran como contribuciones específicas para el fomento de la capacidad, y la confianza depositada en las mismas ha crecido principalmente sobre la base de datos más bien anecdóticos. Ahora se intensifican los esfuerzos para medir las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad nacional y, más específicamente, el apoyo a la capacidad estatal mediante la introducción de un sistema de gestión basado en los resultados, los datos derivados de las evaluaciones, el enfoque común sobre el fomento de la capacidad y la metodología, anteriormente descrita, de evaluación de la capacidad. Habida cuenta de que su introducción es aún reciente, deberá transcurrir un ciclo de programación para que esta iniciativa surta efecto, permita obtener sistemáticamente elementos de evaluación y registrar los resultados. Entretanto, el apoyo de los equipos de las Naciones Unidas en los países a las capacidades del Estado en las distintas regiones (véase recuadro a continuación) nos brinda lecciones fundamentales que nos pueden servir de base para formular y ejecutar las actividades de asistencia del GNUD para el desarrollo a fin de superar los retos que entraña el fomento de la capacidad y determinar un modo más eficaz de medir esta contribución.

- El equipo de las Naciones Unidas en Nigeria prestó apoyo técnico a las instituciones nacionales de planificación, específicamente en la elaboración de una estrategia y un plan nacionales sobre fomento de la capacidad. Esta labor se está llevando a cabo asimismo en Bhután, Rwanda, Sierra Leona y Timor-Leste.
- Varios equipos de las Naciones Unidas en los países —como en los casos de Camboya, Madagascar, el Níger y la República de Moldova— apoyaron el perfeccionamiento de las capacidades nacionales en materia de elaboración de estadísticas y seguimiento para mejorar la gestión por parte del Estado de los resultados en materia de desarrollo.
- En Albania, el equipo de las Naciones Unidas emprendió una evaluación sectorial de la capacidad del sector público a fin de identificar puestos clave que pudieran ser ocupados por expatriados albaneses cualificados a través de la iniciativa “rescate de cerebros”.
- En Bangladesh, el equipo de las Naciones Unidas llevó a cabo una evaluación de las necesidades de la capacidad nacional para tratar sobre los problemas relacionados con el cambio climático, la biodiversidad y la tierra, que dio lugar a un plan de acción sobre fomento de la capacidad, cuya ejecución fue aprobada por el Gobierno.
- Se han reforzado las capacidades en planificación participativa y sistemas de seguimiento en Bangladesh, Bhután, Jordania y Túnez que propiciarán resultados más eficientes y efectivos en materia de desarrollo.
- Se presta asistencia a Malawi, Nepal, Serbia y Trinidad y Tobago en la esfera de las capacidades de ejecución con el fin de mejorar, a nivel local y nacional, la administración de los servicios básicos.
- Se ha apoyado la mejora de los mecanismos nacionales de ayuda y de coordinación sectorial en la República Democrática Popular Lao, la República Árabe Siria, Rwanda y Ucrania.

- En Filipinas, Indonesia y la República Unida de Tanzania se han centrado las actividades en las capacidades estatales y de la sociedad civil para supervisar y comunicar los resultados de la política social y económica.
- El equipo de las Naciones Unidas en los países sigue interviniendo en situaciones difíciles, como las que existen en el Afganistán, Haití, Kosovo, la República Democrática del Congo, el Sudán Meridional y el territorio palestino ocupado, para proporcionar las capacidades de transición necesarias en tiempos de crisis, al tiempo que invierte en programas de dirección y gestión, capacitación y aprendizaje y en medidas de reforma institucional que refuercen las capacidades estatales para que los gobiernos se hagan cargo de los programas.

15. Los datos derivados de las evaluaciones de las Naciones Unidas⁵ indican que uno de los problemas iniciales para evaluar el impacto del apoyo de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad es la falta de un enfoque sistemático y de instrumentos que permitan medir con certidumbre el éxito de estas iniciativas en lo que respecta a su impacto en cuanto a efectos para el desarrollo, la clara definición de la cadena de resultados y una medición adecuada de los productos y los efectos para evaluar el impacto. En las evaluaciones se recomienda sistemáticamente que las Naciones Unidas centren su actuación en apoyar el amplio proceso de apropiación nacional mediante un desarrollo sostenible de las instituciones y el establecimiento de asociaciones estratégicas basadas en las capacidades existentes. Para ello debe existir claridad a la hora de evaluar qué capacidades deben crearse y apoyarse con el fin de alcanzar resultados compartidos en materia de desarrollo. A nivel de las actividades, una breve reseña es suficiente para constatar que, a menudo, se lleva a cabo un análisis bastante superficial de la capacidad existente y que no existe ningún sistema de seguimiento y evaluación para orientar las futuras mejoras en el fomento de la capacidad para obtener resultados más sostenibles. Las evaluaciones revelan asimismo la falta de un compromiso sostenido con los sistemas nacionales y con la inversión en la mejora de las capacidades de dichos sistemas, así como la limitación de los incentivos⁶ ofrecidos para participar en las iniciativas a largo plazo de fomento de la capacidad y en el trabajo de equipo que se realice en esta esfera.

16. La [evaluación de la contribución del GNUD a la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo](#) realizada recientemente por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación indica que, a pesar de la sólida armonización de la programación de las Naciones Unidas con las prioridades nacionales, cuando se responde a las necesidades de capacidad, la armonización con los sistemas nacionales parece ser escasa y el recurso extensivo a las dependencias de ejecución de proyectos sigue obstaculizando la labor en algunos de sus organismos. Esta circunstancia tiene consecuencias a largo plazo para el fortalecimiento de las capacidades y la eficacia del desarrollo en el país. En la evaluación se recomienda que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo dé mayor prioridad a la armonización entre sus organismos, fondos y programas, e incremente la utilización de los sistemas nacionales en la ejecución de los programas, cuando proceda. Se recomienda asimismo que se haga hincapié en el fortalecimiento de las capacidades de ejecución

⁵ De la base de datos de evaluación de las Naciones Unidas.

⁶ Habida cuenta del énfasis puesto en los motivos por los cuales se consigue trabajar con eficacia y mantener un buen desempeño, cada vez se presta mayor atención a los incentivos. En un comienzo se abordó la cuestión de los incentivos con estrechez de miras (dietas, complementos salariales, etc.); el enfoque actual más amplio incluye incentivos monetarios así como mecanismos no monetarios que contribuyen a promover un cambio de comportamiento en el servicio público a fin de garantizar y mantener unos servicios eficientes, eficaces y accesibles para los usuarios más pobres.

nacionales y subnacionales, que incluya la prestación de apoyo a la coordinación y el seguimiento nacionales y las capacidades de evaluación para garantizar una gestión óptima de los resultados en materia de desarrollo.

Avance hacia un enfoque armonizado del fomento de la capacidad

17. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe ir más allá de la “formación como primera respuesta” y ampliar sus iniciativas de fomento de la capacidad para incluir un mayor apoyo en las esferas siguientes: adquisición de aptitudes directivas; reforma institucional y sistema de incentivos; distintas aplicaciones de los conocimientos y métodos de aprendizaje que respondan a las necesidades de competencias identificadas, y procesos que promuevan el compromiso y la rendición de cuentas por parte del Estado a los ciudadanos y permitan mejorar las capacidades de la sociedad civil. Estos enfoques más amplios se están adoptando gradualmente como mejores prácticas. El punto de partida es una evaluación participativa y objetiva de las capacidades a cargo de los asociados nacionales basada en sus demandas y necesidades, a la que sigue la aplicación del enfoque común del sistema de las Naciones Unidas sobre el fomento de la capacidad, en colaboración con los asociados nacionales, desde la fase de diagnóstico hasta la de evaluación.

18. Si bien el sistema de las Naciones Unidas ha mejorado en lo que respecta a la utilización de los planes nacionales y el aprovechamiento de sus efectos para formular su actuación en apoyo del fomento de la capacidad nacional, esta mejora deberá aún extenderse a los programas y los proyectos de una manera más coherente y mensurable. Habrá que demostrar los resultados del fomento de la capacidad indicando la medida en que la capacidad nacional adquirida contribuye a una mayor eficacia en términos de desarrollo. No es ésta una tarea fácil porque los nexos causales no son manifiestos y, a menudo, encierran una compleja combinación de factores. No obstante, si no existe ningún intento estratégico de fomentar la capacidad, será difícil motivar a los asociados en los países o a los equipos de las Naciones Unidas en los países para que apoyen iniciativas sobre el fomento de la capacidad y acepten que se les evalúe por sus resultados. En última instancia, la eficacia y pertinencia de la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al fomento de la capacidad se evalúan determinando la medida en que el sentido de apropiación nacional se traduce en un liderazgo eficaz, la aplicación de políticas en favor de los pobres y una gobernanza participativa que promueva resultados a largo plazo en la esfera del desarrollo humano. Para ello será necesario elaborar un marco cronológico relativo a los resultados a largo plazo y adoptar indicadores sólidos que permitan asociar un determinado resultado con una causa específica entre una multitud de factores secundarios.

19. Para participar en iniciativas exitosas y sostenibles sobre el fomento de la capacidad, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo no puede dejarse condicionar únicamente por la obligación de alcanzar los objetivos fijados en materia de recursos y realizaciones antes de final de año. Los marcos normativos establecidos para la financiación plurianual con una dotación adecuada de recursos, la planificación estratégica y el mecanismo de exámenes periódicos, plasmados en sistemas de gestión basados en los resultados, deberán hacer posible e incentivar una perspectiva a más largo plazo que contribuya al fomento de la capacidad estatal necesaria – y, a continuación, extraer de dicha contribución unas enseñanzas útiles a través de indicadores del éxito específicos. A nivel interno, el problema no se limita a un mero cambio de sistemas. Las competencias requeridas al personal comprenden una combinación de capacitación técnica con un alto grado de conocimiento del proceso de cambio y la habilidad para apoyar estrategias que hayan sido asumidas por los países durante los períodos de transformación. Los mayores esfuerzos de colaboración a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas y las iniciativas emprendidas por otros asociados para el desarrollo favorecen dicha combinación de competencias en apoyo del fomento de la capacidad.

20. En crisis y situaciones posteriores a un conflicto debe prestarse especial atención a dar prioridad a la inversión en la capacidad estatal básica a fin de garantizar beneficios a corto plazo dentro de un horizonte de planificación más amplio. El sistema de las Naciones Unidas debe actuar con celeridad para potenciar “ventanas de oportunidad” que consoliden la paz; se trata de apoyar el fomento de la capacidad para facilitar un avance rápido, a la vez que estable, hacia el período de transición y, más tarde, hacia un desarrollo a más largo plazo. Esta medida incluye ayudar a los gobiernos a crear las condiciones y los incentivos necesarios para mantener y/o recuperar sus capacidades nacionales. Un arreglo técnico por sí solo —aunque muchas veces es imprescindible en un primer momento— no suele ser un remedio óptimo o sostenible. Los elementos de gestión necesarios, los incentivos, los conocimientos y las consideraciones sobre valores apuntalarán un cambio más sostenido para que los resultados se mantengan en el tiempo. Una vez más, la cohesión del sistema de las Naciones Unidas en este esfuerzo permite combinar las competencias tanto técnicas como funcionales que suelen requerirse para superar las limitaciones de la capacidad nacional.

21. El sistema de las Naciones Unidas debe centrar sus iniciativas de una manera más sistemática en el reparto de la capacidad entre los países del Sur y facilitar la búsqueda de soluciones derivadas de la cooperación Sur-Sur para los problemas inherentes al fomento de la capacidad. Son ya numerosos los casos de una buena y exitosa cooperación Sur-Sur en materia de fomento de la capacidad en los que ha intercedido el sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, la eficacia y la visibilidad en el uso de la plataforma de las Naciones Unidas en países y regiones es fundamental y, como se expone claramente en la Revisión trienal amplia de la política, constituye una función de “valor añadido” que deben desempeñar las Naciones Unidas.

22. Los recientes desafíos han permitido poner de relieve los diferentes aspectos de las capacidades estatales que deberán recibir atención prioritaria y el apoyo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El presente documento hace referencia, en la introducción, a las esferas que requieren especial atención, justifica el apoyo requerido en las distintas secciones y concluye con un resumen más específico de los elementos que entraña este enfoque de fomento de la capacidad, que se exponen a continuación para su examen, a saber:

- a) la capacidad de gestionar la economía nacional y local en el contexto de una ralentización económica y de la crisis medioambiental, incluida la capacidad nacional para negociar, coordinar y gestionar la financiación nacional y extranjera del desarrollo;
- b) el fortalecimiento del aprendizaje, la gestión del rendimiento y el sistema de incentivos de la administración pública para mejorar la planificación estratégica, el análisis de las políticas, la evaluación de riesgos y la gestión basada en los resultados;
- c) capacidades estatales para defender y ejecutar políticas, reglamentos y programas que apoyen una economía respetuosa con el medio ambiente, utilizando el período de crisis como una oportunidad para hacer “limpieza” – capacidades para adaptar y aplicar tecnologías limpias e incentivos adecuados que garanticen un enfoque sostenible del crecimiento en el futuro;
- d) capacidad para corregir las desigualdades y las disparidades sociales a través de la promoción de la justicia social e iniciativas de protección social, con un desarrollo local que permita a la población más pobre beneficiarse de los bienes públicos y de otras ventajas del desarrollo, que fomente el ahorro y que garantice un enfoque del desarrollo basado en los derechos;
- e) el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales, en particular de los órganos de gobierno y de prestación de servicios locales, para participar en asociaciones entre los sectores público y privado y la sociedad civil que fomenten las oportunidades de

desarrollo económico y social, la gestión de intervenciones en casos de catástrofe y la prestación de servicios;

- f) el apoyo a mecanismos de rendición de cuentas y de interacción entre la sociedad civil y el Estado, por un lado, y los asociados para el desarrollo, por el otro, con respecto a la financiación y los resultados de las actividades de desarrollo, a nivel nacional y local, y
- g) el aumento de la capacidad de las instituciones estatales para participar en un multilateralismo activo y en soluciones más eficaces en el marco de la cooperación Sur-Sur a través de la una participación facilitada en foros mundiales y regionales, la presentación de análisis y opciones políticas que se examinen en las deliberaciones y negociaciones multilaterales, el reforzamiento de acuerdos organizativos para gestionar y supervisar las propias iniciativas de cooperación para el desarrollo y la cooperación trilateral, y la asistencia en materia de intercambio de conocimientos y círculos de profesionales.

23. La presencia de los equipos de las Naciones Unidas en los países, accesibles y multidimensionales, es un activo del que puede valerse todo país para reforzar su base de capacidades disponibles e implantar aquellas capacidades que se han debilitado o que deben reforzarse para poder afrontar un conjunto de retos o un proceso de transición. La combinación de conocimientos especializados de que dispone el sistema de las Naciones Unidas, al igual que su capacidad de resistencia a largo plazo, lo convierte en el asociado óptimo para apoyar el fomento de la capacidad nacional durante el largo período que suele caracterizar esta actividad. Su presencia a nivel comunitario y nacional sirve de puente para llevar el esfuerzo colectivo del sistema de las Naciones Unidas. Los equipos de las Naciones Unidas en los países también pueden facilitar, desde una posición imparcial, el diálogo, los diagnósticos y la acción entre los múltiples interesados, lo que permitirá maximizar las capacidades existentes y aprovechar las buenas prácticas, las competencias y las pruebas que se adquieran a nivel mundial y regional. Unas iniciativas creíbles y formuladas conjuntamente (con los asociados nacionales) sobre el fomento de la capacidad podrán ser la piedra angular de una asociación eficaz de valor añadido entre el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y los gobiernos nacionales en los años venideros.

ANEXO

Actuaciones en los países – Experiencia relativa a Indonesia

24. Los compromisos de Yakarta sobre la *Eficacia de la ayuda al desarrollo* presentados por el Gobierno de Indonesia siguen los principios y las orientaciones de la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), adaptados al contexto de un país de ingresos medianos que afronta nuevos retos y oportunidades. Los compromisos de Yakarta son un llamamiento para maximizar, con el apoyo catalizador y estratégico de los agentes del desarrollo, el impacto de los esfuerzos del país mediante la inversión en las capacidades de su población, sus dirigentes y sus instituciones, y la movilización de dichas capacidades, para mejorar la eficacia de los programas de desarrollo de ámbito nacional y local. Las Naciones Unidas han tenido un papel destacado en el apoyo que ha recibido el Gobierno indonesio en la formulación de los compromisos de Yakarta, y la Organización se propone seguir prestándole su apoyo durante la fase de ejecución, para lo que centrará sus iniciativas en el fortalecimiento de las capacidades estatales, identificadas conjuntamente con los asociados nacionales.

25. Las principales esferas para el fomento de la capacidad reflejan la evolución de las necesidades del país que, por un lado, demuestra haber realizado progresos considerables en el desarrollo económico y social, pero, por otro, sigue padeciendo una importante falta de capacidad, agravada por las desigualdades de desarrollo y las vulnerabilidades que existen entre las distintas regiones y los grupos de la población. Con la ayuda de las Naciones Unidas, el país ha emprendido una evaluación sistemática de las capacidades nacionales y locales existentes, que se inscribe en la hoja de ruta nacional que debe conducir al país hacia el cumplimiento de los compromisos de Yakarta, en los que se vincula el fomento de la capacidad con otros componentes clave de la estrategia como son una mejor calidad del proceso de planificación del desarrollo, la supervisión y la evaluación de los programas nacionales y locales que estén basadas en los resultados y sistemas de ejecución sólidos y transparentes a nivel central y local. Esta estrategia hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque integrado de fomento de la capacidad que abarque desde las capacidades técnicas para planificar las políticas y crear instituciones locales eficaces y marcos normativos en los sectores fundamentales, hasta las capacidades funcionales necesarias para ejecutar y evaluar de una manera eficaz los programas de desarrollo.

26. Las necesidades de fomentar la capacidad resultan más evidentes y evolucionan con rapidez a la luz de las crisis financieras y económicas mundiales y los factores del cambio climático que afectan al crecimiento sostenible de Indonesia. Cuando han transcurrido casi 10 años desde que Indonesia se embarcara en el proceso “*musrenbang*” (el “big-bang” de la descentralización), las experiencias extraídas apuntan a éxitos impresionantes, aunque también incluyen lecciones que recomiendan la introducción de ajustes en las políticas y en su ejecución. Es necesario definir con mayor claridad las funciones y las competencias de los gobiernos subnacionales, especialmente a nivel provincial, y hay que apoyarlos mejorando sus capacidades para que puedan hacerse cargo del desarrollo local, incluida la gestión de los recursos naturales. Los principales desafíos en materia de capacidad funcional radican en vincular la planificación a la ejecución, así como en las capacidades de las autoridades regionales para proporcionar orientación y supervisar las realizaciones. Los mecanismos de planificación participativa deben incluir la supervisión de la ejecución de los programas de desarrollo en la que participe plenamente la sociedad civil. Se están analizando las experiencias positivas e innovadoras extraídas en algunos distritos y regiones y se están divulgando para que se reproduzcan en otros lugares, en los que se deberá reforzar la capacidad a fin de que puedan captar y compartir los conocimientos.

27. El Gobierno de Indonesia, con el apoyo del equipo de Naciones Unidas en el país, trabaja en la búsqueda de soluciones a estas necesidades de capacidad, y ha pedido a los asociados para el desarrollo que armonicen más estrechamente su ayuda con dichas prioridades específicas de fomento de la capacidad, en particular a nivel subnacional. En la provincia de Aceh encontramos un buen ejemplo de enfoque armonizado del fomento de la capacidad en curso. Cuatro años después del tsunami que asoló la región del océano Índico y tres años después del acuerdo de paz firmado en Helsinki, Aceh vive una transición que determinará sus perspectivas de paz, estabilidad y desarrollo humano a largo plazo. El sistema de las Naciones Unidas está contribuyendo a fomentar la capacidad de los gobiernos provinciales y locales de Aceh para que puedan asumir eficazmente las responsabilidades, las funciones y los activos que heredarán del Organismo para la reconstrucción de Aceh en 2009, año en que finaliza su mandato, así como mejoras a más largo plazo de la calidad de la prestación de servicios sociales y la modernización de sectores económicos fundamentales, como la agricultura, la pesca y el turismo. A medida que aumenta el volumen de los recursos financieros que se destinan a los distritos, surgen interrogantes acerca de si la red de protección del Programa nacional de empoderamiento de las comunidades en régimen de autoayuda ha sido debidamente planificada y si las inversiones en desarrollo serán sostenibles una vez cubiertos los requisitos inmediatos de infraestructuras físicas para poder hacer frente a las necesidades locales a largo plazo en materia de nutrición, salud y educación.

28. Indonesia está adoptando medidas para convertirse en un importante promotor de soluciones en el marco de la cooperación Sur-Sur. Por ejemplo, su sistema de alerta temprana de catástrofes naturales, establecido en el marco de la respuesta a la tragedia provocada por el tsunami, ya se reconoce como un caso de “mejor práctica” en la región y fuera de ella. La Conferencia de Bali sobre cambio climático ha impulsado la formulación de una estrategia nacional frente al cambio climático y ha transformado los mecanismos institucionales necesarios para su implantación. Esta iniciativa ha propiciado la integración de los esfuerzos nacionales en una acción internacional más amplia, entre los que se incluye el programa de las Naciones Unidas para reducir las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación. Con el incesante apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país, Indonesia está estableciendo vínculos Sur-Sur con otros países en esferas como el desarrollo local (Sri Lanka); cuestiones de población, incluida la elaboración de un censo en 2010 (China, Sudáfrica, Tailandia y Timor-Leste); reforma parlamentaria (Timor-Leste y Turquía); eficacia de la ayuda al desarrollo (Bangladesh, Camboya, la República Democrática Popular Lao, Papúa Nueva Guinea y Singapur); asociaciones entre el sector público y el sector privado (Bhután, la India y Filipinas); seguridad de los suministros de salud reproductiva (Bangladesh, Etiopía, Papúa Nueva Guinea y Timor-Leste) y empoderamiento jurídico de los pobres (Tailandia y Filipinas), entre otras.

29. Si bien estos avances son prometedores, Indonesia deberá seguir reforzando sus capacidades para poder asumir un liderazgo eficaz y establecer redes de conocimientos y un diálogo político que contribuyan aún en mayor medida a la colaboración internacional y a soluciones Sur-Sur. La prueba decisiva del apoyo al reforzamiento de las capacidades estatales pertinentes será si dichas capacidades permiten traducir las orientaciones estratégicas en resultados de desarrollo importantes, eficaces y sostenibles y en asociaciones que apoyen dicho desarrollo, de manera que Indonesia cumpla holgadamente las metas fijadas en los objetivos de desarrollo del Milenio a los niveles nacional y local.