



GUÍA METODOLOGICA PARA EL ANÁLISIS DE GOBERNABILIDAD LOCAL



**Proyecto
Regional de
Gobernabilidad
Local para**

HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO



GUIA METODOLÓGICA PARA LA REALIZACIÓN DE UN ANÁLISIS DE GOBERNABILIDAD LOCAL

El proyecto FERIA VIRTUAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA ha desarrollado documentos y herramientas cuyo objeto es aportar instrumentos útiles para líderes sociales, políticos, agencias nacionales e internacionales que promuevan o apoyen procesos de gobernabilidad y desarrollo local con el fin de ayudar en la construcción de capacidades en los actores para liderar esos procesos; la generación de condiciones de gobernabilidad local; y el incremento de las posibilidades de éxito del proceso que se pretende adelantar.

En el marco del proyecto se ha propuesto una agenda que concibe la gobernabilidad local como “la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (Prats). En esta agenda se definen unas condiciones fundamentales que permiten identificar en la práctica los factores que garantizan el éxito de un proceso local. Tales condiciones son:

- ▶ La construcción de una visión colectiva del desarrollo local,
- ▶ El reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve
- ▶ El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso,
- ▶ La adopción de instrumentos de buen gobierno que garanticen la eficacia y transparencia de las políticas públicas necesarias en el proceso,
- ▶ La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso y,
- ▶ La obtención de resultados que reflejen mejoría en los indicadores de desarrollo humano en la sociedad en la que se realiza la intervención.

Con el objeto de facilitar el análisis y la formulación de un plan de acción en materia de gobernabilidad que acompañe procesos locales, el proyecto ha desarrollado esta Guía metodológica para la elaboración de un diagnóstico de gobernabilidad local que sirva a las oficinas nacionales del PNUD en América Latina para evaluar proyectos de desarrollo local e incorporar en ellos actividades dirigidas a fortalecer la gobernabilidad. En otras palabras, permitirá incorporar medidas que mejoren las condiciones de éxito de los proyectos.



GUIA METODOLOGICA Es una guía porque enseña a autoevaluar, no es receta y pueden incorporarse sugerencias y elementos de juicio adicionales según las especificidades del análisis. Es metodológica porque propone una metodología específica para hacer un análisis de la gobernabilidad local y hacer propuestas para mejorarla.





OBSERVACIONES PRELIMINARES

Objetivos de la Guía

1. Elaborar un diagnóstico acerca del estado de las condiciones de gobernabilidad en el ente territorial. Se pretende hacer un estudio de la realidad existente con respecto a estas condiciones. Este diagnóstico podría evaluar las condiciones generales en el ente territorial o ser elaborado para un proyecto específico que quiera llevarse a cabo.
2. Generar un plan de acción a partir del diagnóstico elaborado. Identificar las actividades a realizar necesarias para fortalecer o mantener el estado de las condiciones de gobernabilidad que garanticen el éxito de determinada iniciativa.

Metodología

1. Diagnóstico

Para la realización del diagnóstico, se establecerá un mecanismo de autovaloración (lo mas objetivo posible) en el cual los actores involucrados califiquen las condiciones de gobernabilidad.

La evaluación está diseñada para establecer una calificación de 1 a 5, explicando claramente el por qué de la valoración. Existen dos tipos de preguntas:

- Afirmaciones. La calificación va de 1 a 5 de la siguiente manera:
 - 1: Totalmente en desacuerdo
 - 5: Totalmente de acuerdo
- Porcentajes. La calificación va de 1 a 5 de la siguiente manera:
 - 1: 0% a 20%
 - 2: 21% a 40%
 - 3: 41% a 60%
 - 4: 61% a 80%
 - 5: 81% a 100%

Notas

- ▶ En los casos en que se habla de número de homicidios por 100.000 habitantes, número de organizaciones sociales por habitante o eficiencia en los procesos judiciales, entre otros, se debe utilizar como parámetro comparativo y de evaluación los promedios latinoamericanos.
- ▶ Cuando no exista información local se debe acudir a los indicadores del país como fuente.

Fuentes



La guía se nutre de la aplicación del cuestionario de gobernabilidad local y una encuesta/estudios de opinión aplicados en el municipio. Sería ideal que un gran porcentaje de la guía sea información extraída en los estudios de opinión.

2. Plan de acción

El Plan de acción se compone de ciertas estrategias o recomendaciones previamente diseñadas para fortalecer las condiciones de gobernabilidad local que, de acuerdo con el diagnóstico, son débiles.

Pilares: actores claves para la aplicación de la metodología

Para que esta guía pueda ser realmente útil es importante tener en cuenta que la elaboración de diagnósticos y planes de acción está basada en tres pilares fundamentales:

1. Involucrar a actores locales

Para poder estudiar las condiciones de gobernabilidad local es indispensable que los actores locales estén involucrados dado que son quienes más conocen su realidad y pueden dar cuenta de lo que sucede en su territorio. Por esta razón, en todo el proceso de evaluación y diagnóstico es de vital importancia poder contar con su decidida colaboración. Sin embargo, es necesario tener en cuenta a todos los actores estratégicos¹ con el objetivo de conocer todas las percepciones y darle la mayor objetividad posible al diagnóstico. Por lo tanto, identificar con claridad el mapa de actores estratégicos es un ejercicio crucial en el que la Oficina Nacional del PNUD debe jugar un rol determinante.

Es importante, además, tener en cuenta que esta guía se basa en gran medida en el análisis del apoyo que la ciudadanía otorga a sus gobernantes y sus políticas y la percepción que tiene ésta sobre los espacios de participación, la transparencia de los gobiernos y los logros alcanzados por el ente local en materia de Desarrollo Humano. Por esta razón, dentro de los indicadores de logro de metas de cada una de las condiciones de gobernabilidad, la percepción de la ciudadanía constituye un elemento clave de valoración.

¹ Por tal entendemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la autoridad moral (iglesias)... (Prats)



2. Rol Oficinas Nacionales del PNUD

El PNUD posee ventajas comparativas en la creación o fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad. Con relación a las capacidades de otros

- Para convocar a los diferentes actores y recibir sus percepciones acerca de las condiciones de gobernabilidad
- Para garantizar una mayor objetividad en los diagnósticos
- Para promover el diálogo entre los actores
- Para impulsar los proyectos y los planes de acción para el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad local
- Para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los procesos, y específicamente del plan de acción.

Las Oficinas Nacionales del PNUD juegan un rol determinante en la realización de diagnósticos y la creación e implementación de planes de acción.

3. Apoyo del Proyecto Regional

Es importante que el Proyecto Regional que ha diseñado esta metodología capacite a los actores que van a emplearla y preste un soporte permanente de resolución de dudas acerca de su aplicación tanto en el diagnóstico como en la formulación de planes de acción para el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad local.

A continuación se hace una explicación general acerca de las condiciones de gobernabilidad local, se establecen metas para cada una de ellas, se especifican los indicadores que definen si se ha llegado o no a la meta y se exponen los criterios que permiten evaluar si se cumple o no con cada indicador.



DESARROLLO DEL DIAGNÓSTICO



1. VISION ESTRATÉGICA

La Visión Estratégica como condición para el fortalecimiento de la gobernabilidad local implica la definición de un norte conceptual que identifica “hacia donde” debe ir la ciudad. Es la carta de navegación que indica la dirección que deben seguir las diferentes políticas y programas. La visión es también un acuerdo al que llegan los múltiples actores estratégicos de una localidad al valorar sus intereses e identificar las potencialidades, fortalezas y debilidades de la ciudad en el contexto global, nacional y regional.

Cualquier iniciativa de desarrollo local incrementa sus posibilidades de éxito en la medida en que se encuentre enmarcada dentro de una visión de ciudad. Por un lado, se le otorga mayor coherencia a las acciones locales y se puede determinar la prioridad y pertinencia de las mismas. Por otro lado, se aumenta la interdependencia y complementariedad entre las diversas políticas públicas lo que permite lograr un mayor impacto en el desarrollo humano y disminuir costos en términos de tiempo, dinero y recursos humanos. Adicionalmente, en la medida en que se trata de una visión concertada, la apropiación y socialización de la misma contribuye de manera determinante a la sostenibilidad de la iniciativa.

La visión estratégica, en la medida en que se constituye como la carta de navegación de una sociedad, legitimada y apoyada por los ciudadanos, logra superar los paradigmas o conceptos de los gobiernos de turno. De esta manera, va mas allá de las coyunturas, los periodos electorales, los gobernantes y sus planes de desarrollo, facilitando la formulación e implementación de estrategias efectivas de largo plazo.

DIAGNOSTICO VISION			VALORACIÓN					JUSTIFICACIÓN
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	
Existencia de un plan estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica.	<p><u>Existencia de un plan general o de planes sectoriales.</u></p> <p>Se evalúa si hay una visión de largo plazo plasmada en un plan de ordenamiento territorial, plan estratégico, sectorial o plan maestro. Adicionalmente se estudia el grado de apropiación social del plan y si fue formulado con el apoyo de los ciudadanos.</p>	Existe un Plan estratégico o sectorial						
		El Plan involucra a actores de la sociedad civil, el sector público y privado.						
		El Plan involucra a actores de la sociedad civil, el sector público y privado.						



<p><u>Coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales</u></p> <p>Se determina si hay coherencia y consistencia entre los planes y la visión de largo plazo que en ellos se establece, y las políticas o planes de orden nacional o regional</p>	<p>Existe plena armonía y coherencia del plan y sus acciones con otras iniciativas de orden nacional, sectorial o regional.</p>								
	<p>El plan ha sido formulado con base en los lineamientos de un plan nacional, regional o sectorial.</p>								
<p><u>1.1.3 Nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan</u></p> <p>Se busca analizar si la visión de largo plazo o planes de desarrollo local reflejan los intereses de los ciudadanos y si logra consensos entre los diversos grupos sociales, económicos, políticos y culturales.</p>	<p>La formulación del plan contempló mecanismos participativos que involucraron a diferentes actores de la sociedad civil y otras instituciones del sector público.</p>								
	<p>Los lineamientos establecidos en el plan son fruto del consenso logrado entre los actores participantes en la formulación.</p>								
	<p>Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca del plan.</p>								
	<p>El plan incluye temas que fueron objeto de la discusión política en las pasadas elecciones.</p>								
	<p>El plan contiene dentro de sus capítulos las prioridades e intereses expresados por los ciudadanos (en encuestas de opinión, encuentros ciudadanos, etc.).</p>								
<p><u>1.1.4 Coherencia entre las políticas públicas y el plan estratégico</u></p> <p>Se identifica si las políticas públicas implementadas y las acciones de los diferentes organismos y actores se enmarcan en la visión de largo plazo o en los planes de desarrollo local..</p>	<p>Las políticas públicas implementadas se enmarcan dentro de los lineamientos establecidos por el plan.</p>								
	<p>Las políticas públicas se interrelacionan y se complementan unas a otras.</p>								
	<p>Las acciones de los organismos y diferentes actores de carácter privado o particular (sociedad civil) se han enmarcado en la visión establecida en el plan.</p>								
	<p>Existe correspondencia entre los programas inscritos por los candidatos y las acciones del alcalde elegido. Existe consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados.</p>								
<p><u>1.1.5 Coincidencia de los escenarios previstos y los reales</u></p> <p>Se evalúa la ejecución efectiva y la eficacia de las políticas públicas formuladas para alcanzar los objetivos planeados.</p>	<p>Porcentaje de ejecución de las acciones, políticas y programas establecidos en los planes</p>								
	<p>Porcentaje de cumplimiento de logros y metas establecidos en los planes</p>								
	<p>Los diferentes gobiernos que han tenido lugar han realizado acciones para alcanzar el norte establecido en el plan.</p>								



		La eficacia de las políticas públicas es alta y sus efectos contribuyen al logro del norte establecido en el plan estratégico.								
	<p><u>1.1.6. Existen en este ente territorial experiencias de compromiso privado-público de largo plazo</u></p> <p>Se identifica la existencia de experiencias que impliquen el compromiso de actores públicos y privados en la construcción de un modelo de municipalidad.</p>	Existencia de un evento político, cultural o deportivo en torno al cual los actores públicos y privados han construido un modelo de desarrollo local a mediano o largo plazo.								
		Existencia de procesos de renovación urbana o recuperación de patrimonio histórico en torno a los cuales los actores públicos y privados han construido un modelo de ciudad a mediano o largo plazo.								
		Existencia de planes de reactivación de determinados sectores económicos en torno a los cuales los actores públicos y privados han construido un modelo de ciudad a mediano o largo plazo.								
Continuidad en las políticas públicas ²	<p><u>1.2.1. Duración de los periodos de los mandatarios locales y posibilidad de premiar buenas administraciones</u></p> <p>Se evalúa la capacidad de las autoridades locales para garantizar estabilidad en los cargos públicos y formular e implementar políticas públicas en un periodo de tiempo suficiente. Además, se analiza la oportunidad que tienen los ciudadanos de premiar a sus gobernantes.</p>	El término de duración de los periodos de las autoridades locales permite el diseño e implementación adecuada de las políticas públicas.								
		Existe posibilidad de premiar las buenas administraciones a través de la reelección de los gobernantes.								
		Hay estabilidad en los resultados electorales. Un mismo partido o movimiento ha gobernado durante un largo período con un mismo modelo de desarrollo local.								
		Hay estabilidad en los cargos directivos y con responsabilidad política, de tal forma que puede garantizarse la continuidad de determinadas políticas.								
		La continuidad de las políticas ha sido un tema importante en la agenda de discusión de las campañas electorales.								
	<p><u>1.2.2. Grado de apoyo ciudadano a las políticas</u></p> <p>Se examina la credibilidad de los ciudadanos en sus gobernantes y la apropiación</p>	Porcentaje electoral con el que ganó el gobernante actual								
	Porcentaje de población que tiene una opinión favorable del gobierno local actual									

² En esta meta es importante considerar que la estabilidad política y la consolidación de un partido, movimiento o proyecto político en el gobierno es una condición de éxito única y exclusivamente en la medida en que la condición de buen gobierno y específicamente los indicadores de transparencia obtengan un puntaje positivo. En este sentido, que un grupo político se mantenga en el poder puede ser fuente de continuidad de las políticas o fuente de corrupción y clientelismo, razón por la cual los indicadores de transparencia son definitivos a la hora de valorar estos indicadores de continuidad.



	social de sus políticas y programas.	Se ha utilizado la figura de la reelección en los últimos 3 periodos.					
		Porcentaje de la población que conoce las políticas y programas del gobierno local					
		Porcentaje de la población que apoya las políticas y programas del gobierno local					
	1.2.3. Oportunidad Se estudia la pertinencia de iniciar una iniciativa de desarrollo local según el tiempo con el que cuenta el gobierno actual para llevarla a cabo.	Porcentaje de tiempo del mandato que le queda al gobierno local actual					



VISIÓN: DESARROLLO LOCAL DE LARGO PLAZO - PLAN DE ACCIÓN -

- § Ante la ausencia de planes, y en el caso de que se disponga de poco tiempo y recursos se pueden promover foros donde los diferentes actores puedan responder a la pregunta de “qué querrían que fuera la ciudad?”. Es decir, establecer ciertos lineamientos (misión, visión) generales que permitan determinar si las acciones, políticas y programas a emprender pueden contribuir a crear ese “proyecto de ciudad”.
- § Para garantizar la continuidad es importante que las políticas no estén exclusivamente enmarcadas dentro de las acciones del gobierno. En este sentido es fundamental:
 - *Vincular actores del sector privado y la sociedad civil en el diseño, implementación y/o evaluación de las políticas.
 - *Incorporar el proyecto o política en la agenda/discusión pública.
 - *Promover mecanismos de seguimiento del cumplimiento de planes y políticas.



2. LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL

La legitimidad y el liderazgo transformacional como condiciones de gobernabilidad local implican la existencia de actores estratégicos con capacidad para convocar, concertar y movilizar a otros actores en pro de un objetivo. Este tipo de liderazgos deben estar basados en la legitimidad, la credibilidad y la confianza que en ellos se depositan y que proceden no de las cualidades personales de los líderes sino de la percepción de consistencia entre su discurso, sus acciones y los resultados de estas. Un liderazgo transformacional puede provenir de actores tanto políticos como económicos, sociales, culturales, religiosos, entre otros. Lo importante es su capacidad para generar respuestas positivas por parte de los actores locales y lograr cambios de comportamiento en los mismos.

Estas condiciones juegan un papel muy importante en el éxito de una iniciativa de desarrollo local dado que de los liderazgos depende la promoción efectiva de la iniciativa y la canalización de un apoyo ciudadano determinante para garantizar la sostenibilidad de la misma. Adicionalmente, el apoyo ciudadano garantiza que la iniciativa responde realmente al interés general y que podrá generarse correspondencia entre la actuación del gobierno y la comunidad con respecto a los objetivos de la iniciativa. Por último, “La emergencia de los nuevos modelos mentales, percepciones o aprendizajes, el cambio de actitudes, la adquisición de nuevas competencias, son procesos que pueden darse más rápidamente y mejor cuando se dispone de liderazgo” (Prats).

DIAGNOSTICO LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO			VALORACIÓN					JUSTIFICACIÓN
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	
Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria	<p><u>2.1.1. Grado de confianza en las instituciones</u> (encuestas de opinión)</p> <p>Se evalúa la credibilidad de los ciudadanos en los diferentes actores locales y la existencia de liderazgos u organizaciones con apoyo ciudadano significativo.</p>	Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la organización o individuo que promueve la iniciativa						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las entidades del gobierno						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las corporaciones legislativas locales						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones sindicales						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable del sector privado						



		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones comunitarias						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de los líderes y partidos tradicionales locales						
		Los actores (religiosos, culturales, económicos) que poseen gran legitimidad entre la población están involucrados en la iniciativa o proyecto						
		Existencia de nuevas fuerzas políticas locales con gran apoyo ciudadano y capaces de impulsar transformaciones significativas						
	<u>2.1.2. Actitud ciudadana frente al futuro</u>	Porcentaje de habitantes que creen que la municipalidad esta bien						
	Se valora la percepción ciudadana frente a la evolución de la municipalidad y su comportamiento frente a las normas.	Porcentaje de habitantes que consideran que la municipalidad va por buen camino						
		Actitud. Los ciudadanos respetan las normas y valoran y cuidan lo público.						
Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden	<u>2.2.1. Nivel de conocimiento ciudadano del proceso</u>	Porcentaje de habitantes que han oído hablar de la iniciativa						
	Se identifica cuan conocida y divulgada ha sido la iniciativa o los procesos de desarrollo local implementados.							
	<u>2.2.2. Expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso</u>	Porcentaje de habitantes que creen que la situación puede mejorar con la iniciativa						
	Se valora la percepción ciudadana frente a las posibilidades de éxito de la iniciativa.	Existe correspondencia entre la actuación del gobierno y la comunidad con respecto al modelo de desarrollo local						
<u>2.2.3. Apoyo ciudadano</u>	Se evalúa la coherencia del comportamiento ciudadano frente a la iniciativa, y el apoyo de la población hacia la misma.	Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa.						
		Existe la posibilidad de generar cambios de comportamiento de los actores locales a través de la iniciativa.						



LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL - PLAN DE ACCIÓN -

Cuando los inconvenientes que se presentan son de tipo técnico o logístico, son fáciles de solucionar, simplemente supliendo la necesidad existente. Sin embargo, cuando se trata de oposición por parte de la ciudadanía, hay que generar estrategias que promuevan el dialogo entre actores, lo cual es, definitivamente, mucho mas complejo. En estos casos algunas acciones pueden ser útiles:

- * Involucrar actores de diferente naturaleza que permitan jalonar la iniciativa/propuesta.
- * Socializar la propuesta y buscar el apoyo ciudadano.
- * Realizar pruebas piloto para que los ciudadanos identifiquen las bondades de la propuesta.
- * Promover el proyecto mostrando experiencias realizadas en el exterior.

Si definitivamente no hay apoyo ciudadano el PNUD debería reconsiderar la decisión de apoyar la iniciativa.



3. RELACIÓN PROPOSITIVA ENTRE ACTORES

La relación propositiva entre actores define una forma específica de relación entre actores estratégicos. Actores estratégicos que no solo incluyen a los actores locales –gobierno local, legislativo local, sector privado, organizaciones sociales, etc.- sino a los actores nacionales, regionales y de otras ramas del poder como los jueces que cada vez logran mayor influencia en las decisiones políticas. Esta condición está ligada a la aceptación y cumplimiento de reglas formales e informales que rigen las relaciones entre los actores. Adicionalmente, una relación propositiva es aquella que permite la interacción de los actores bajo una lógica de cooperación que reconoce que las relaciones de poder son dispares pero que no existe un actor que pueda determinar por completo las acciones de los demás, y que no se puede actuar por separado sin afectarse mutuamente. El éxito de una relación propositiva depende en gran medida de la autonomía y capacidades de los actores para interactuar.

Para favorecer el éxito de una iniciativa de desarrollo es indispensable contar con una relación propositiva entre los actores. Por un lado, una mayor autonomía de actores como el gobierno local permite un manejo más adecuado de la iniciativa en la medida en que son quienes están más cerca del contexto, aquellos que por su conocimiento pueden incidir mejor sobre él. Sin embargo, es muy importante que exista una buena relación con los otros actores locales para que los procesos no se paralizen y puedan ser sostenibles. Igualmente, una relación propositiva con los niveles nacional y regional permite que exista mayor coordinación de las acciones y que exista coherencia entre las acciones nacionales, regionales y locales.

DIAGNOSTICO RELACIÓN ENTRE ACTORES			VALORACIÓN					JUSTIFICACIÓN
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	
Ejercicio pleno del derecho de autogobernarse	<u>3.1.1. Existencia y respeto a las reglas de distribución de poder entre los gobiernos subnacionales</u> Verifica que exista una regulación institucionalizada clara, y de aplicación efectiva, con respecto a la repartición de poder y recursos entre los diversos niveles territoriales	Existencia de leyes o reglamentaciones nacionales acerca de la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales						
		Existencias de o reglamentaciones nacionales acerca de la distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales						
		Hay aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones acerca de la distribución de competencias e ingresos						
	<u>3.1.2. Relaciones armónicas entre el gobierno local y los</u>	Coincidencia efectiva entre el partido de gobierno local y el partido de gobierno nacional.						



	<p><u>gobiernos nacional e intermedio.</u> Analiza las capacidades del gobierno local para establecer unas relaciones intergubernamentales armónicas y propositivas que permitan coordinar y llevar a cabo acciones locales con el apoyo del nivel nacional y regional.</p>	<p>Relaciones armónicas entre el gobierno central y el ente territorial (Si la relación es amistosa porque hay algún tipo de acuerdos de cooperación (alianzas, coaliciones) valore con 5 este criterio, si la relación es amistosa porque hay correspondencia política valore con 4, si la relación es neutra valore con 2, si la relación es de confrontación valore con 1)</p>						
		<p>Relaciones armónicas entre el gobierno regional o intermedio y el ente territorial (Si la relación es amistosa porque hay algún tipo de acuerdos de cooperación (alianzas, coaliciones) valore con 5 este criterio, si la relación es amistosa porque hay correspondencia política valore con 4, si la relación es neutra valore con 2, si la relación es de confrontación valore con 1)</p>						
	<p><u>3.1.3. Capacidad de los jueces de influir en las políticas locales</u> Evalúa la existencia de mecanismos legales que permitan a los jueces interferir en las decisiones políticas locales y la interferencia que éstos han efectivamente ejercido en las políticas y acciones de desarrollo local.</p>	<p>Existencia de mecanismos de protección de derechos (derecho de amparo, tutela, etc.) que permitan interferir en los decretos y reglamentaciones legislaciones del gobiernos local</p>						
		<p>Utilización efectiva de estos mecanismos</p>						
		<p>Las decisiones políticas no son vulnerables frente a decisiones judiciales</p>						
	<p><u>3.1.4. Grado de traslado de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales</u> Identifica el nivel real de descentralización y autonomía existentes desde el punto de vista político, administrativo y financiero.</p>	<p>Porcentaje de competencias sobre las decisiones de interés local</p>						
		<p>Porcentaje de ingresos públicos que administran los gobiernos locales</p>						
		<p>Porcentaje de ingresos locales generados con recursos propios</p>						
		<p>Bajo nivel de endeudamiento del gobierno local (porcentaje de la deuda con respecto a los recursos locales)</p>						
		<p>El gobierno local ejerce efectivamente todas las competencias asignadas</p>						
<p>Armonía en las relaciones horizontales de poder</p>	<p><u>3.2.1. Sistema electoral y sistema de partidos en lo local</u> Examina las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, las reglas formales e informales existentes entre ellos, las cuales permiten o impiden el desarrollo de iniciativas locales.</p>	<p>El sistema electoral garantiza que el alcalde cuente con una mayoría relativa en el cuerpo legislativo</p>						
		<p>El sistema de partidos favorece la estabilidad política.</p>						
		<p>Coincidencia efectiva entre el partido de gobierno local y el partido de la mayoría en el legislativo local.</p>						
		<p>Existencia de reglas de juego claras entre el gobierno local y el legislativo local.</p>						
		<p>Porcentaje en el que el legislativo local apoya las iniciativas del ejecutivo local</p>						



Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos	<p><u>3.3.1. Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.</u> Examina la disposición de los ciudadanos a participar en organizaciones sociales e involucrarse en la realización propósitos colectivos que contribuyan al desarrollo local.</p>	Existencia de experiencias locales de intervención de organizaciones sociales en la definición de políticas públicas						
		Alta densidad de organizaciones sociales y/o comunitarias (número de organizaciones por habitante en el territorio)						
		Alta Densidad de organizaciones gremiales o de grupos de interés (número de organizaciones por habitante en el territorio)						
		Porcentaje de la población vinculada a organizaciones sociales						
		Porcentaje de la población que participa en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que le afectan						
		Existe disposición de los ciudadanos a ayudar a los demás						
		Existe Sentido de pertenencia al ente territorial						
	<p><u>3.3.2. Correlación de apoyo ciudadano entre actores en tensión</u> Identifica las habilidades del gobierno para negociar con diferentes actores y llegar a acuerdos.</p>	Capacidad del gobierno local de mantenerse en su posición y no ceder ante huelgas ilegales, parálisis o manifestaciones de la fuerza						
		Capacidad del gobierno local para lograr acuerdos con los actores que se oponen a sus políticas						



RELACIÓN PROPÓSITIVA ENTRE ACTORES - PLAN DE ACCIÓN -

Promoción de diálogo, donde el PNUD cumple un papel indispensable para convocar actores y coordinar su interacción. Alternativas: mesas de concertación, otros



4. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Como cuarta condición de éxito para la implementación de una iniciativa de desarrollo local se encuentra la capacidad institucional, la cual se refiere a la estructura y funcionamiento del aparato estatal, más que a las reglas establecidas. También llamada “buen gobierno”, esta condición valora la eficiencia y transparencia de las actuaciones de las autoridades locales, la racionalidad en su organización y la competencia y calidad de sus funcionarios. Igualmente examina las condiciones financieras y fiscales del ente territorial, las cuales permitan la sostenibilidad de una iniciativa.

Para que esta condición de éxito se cumpla, es necesario que los gobiernos cuenten con mecanismos de seguimiento y control por medio de los cuales puedan rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión y cumplimiento de las prioridades por esta expresadas. Un “buen gobierno” atiende de manera eficiente las demandas de sus ciudadanos e informa a estos sobre sus actuaciones de manera clara y constante. La existencia de sistemas de E-Government facilitan esta labor y logran aumentar la cobertura de la información y la calidad de la misma.

No obstante, algunos autores se inclinan por el sometimiento de las actividades exclusivas del estado a un régimen gerencial y contractual característico del sector privado, que instaure reglas precisas e instrucciones claras. De esta forma, el control de resultados no es necesario para el cumplimiento de las actividades.

Los niveles de corrupción y la percepción ciudadana al respecto pueden tanto entorpecer como facilitar la eficiencia y transparencia de los gobiernos locales. El establecimiento de un sistema de méritos para acceder a cargos públicos hace que el grado de profesionalización de los funcionarios sea más alto y el otorgamiento de los cargos sea realmente ajeno a presiones de actores externos.

Otro componente básico a la hora de valorar la capacidad institucional es la existencia de un sistema judicial independiente y eficaz que proteja los derechos de los ciudadanos y garantice la estabilidad jurídica. Durante la última década, los jueces en la mayoría de países de la región han adquirido una importancia vital. Son ellos quienes toman las decisiones y pueden, incluso en determinados casos, actuar modificando la ley establecida con el fin de proteger los derechos de las personas. Acciones de amparo o tutela, las cuales pueden ser interpuestas sin intermediarios, permiten que en corto tiempo los jueces realicen su trabajo, descongestionando los juzgados y evitando largos procesos que solo entorpecen el ejercicio de la justicia.

Cabe destacar que la capacidad institucional, no solo se refiere a las funciones que el estado efectivamente este ejerce, sino también, a la capacidad que él tiene para disminuir su tamaño, reducir cargas y trasladar o compartir funciones originalmente suyas con el sector privado, esto con el fin de



prestar mejores servicios a los ciudadanos.

DIAGNOSTICO CAPACIDAD INSTITUCIONAL			VALORACIÓN					JUSTIFICACIÓN
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	
Transparencia en la gestión pública	<u>4.1.1 Reglas de juego claras en los procesos de gestión</u> Examina las reglas establecidas por las autoridades para la participación del sector privado en proyectos relacionados con el desarrollo local y su eficiencia	Eficacia en los instrumentos de selección objetiva de contratistas estatales.						
		Las empresas son informadas constantemente y de manera clara sobre los cambios en las políticas que afectan su industria.						
		Porcentaje de proyectos de infraestructura local en los que participa el sector privado						
	<u>4.1.2 Existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública.</u> Examina la existencia de sistemas eficaces que permitan controlar y dar a conocer los procesos y resultados de la gestión pública.	El gobierno permite la participación del sector privado en ciertas funciones de su competencia, para complementarlas, prestar un mejor servicio y sin crearle barreras.						
		Existencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.						
		Eficacia de los sistemas de rendición de cuentas y control social.						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable con respecto a los sistemas de rendición de cuentas y control social.						
		Existencia de indicadores de gestión y de percepción de la opinión pública sobre la gestión de las autoridades locales.						
		Existencia de mecanismos de publicidad de la gestión pública.						
	<u>4.1.3. Corrupción: políticas, indicadores y percepción</u> Evalúa la percepción de la ciudadanía sobre la actuación de las autoridades, el nivel de transparencia dentro del gobierno local y la efectividad de los mecanismos para combatir la corrupción.	Existencia de políticas para la lucha contra la corrupción.						
		Efectividad de las políticas para la lucha contra la corrupción.						
		La información sobre el origen de los dineros de las campañas políticas es clara y abierta al público						
		Los sobornos no son una práctica común en el gobierno local.						
		La corrupción es una práctica duramente castigada por el gobierno local.						



		Porcentaje de la población que considera que el gobierno local no efectúa prácticas corruptas							
		El buen desempeño de las actividades del gobierno no se ve entorpecido por prácticas como el nepotismo.							
		La ley es severa frente a hechos que atenten contra la moral administrativa							
		La inversión no se ve obstaculizada por la corrupción							
Equipo técnicamente capacitado	<p><u>4.2.1. Grado de profesionalización del personal y criterios de selección.</u> Examina los niveles de profesionalización y experiencia exigidos para la selección y permanencia de los servidores públicos.</p>	La carrera administrativa está vigente.							
		Existencia de mecanismos de selección para cargos públicos							
		Exigencia de un nivel profesional para los servidores públicos.							
		Los servidores públicos de la administración local son competentes.							
		Los servidores públicos son inflexibles frente a la presión política o de grupos privados.							
		La experiencia y los méritos son relevantes para la elección de los cargos públicos.							
4.2.2. Capacidad técnica instalada Examina el grado en el que la administración cuenta con los recursos técnicos, logísticos y el acceso a la información necesario para ejercer sus funciones eficientemente.	La administración local cuenta con información adecuada y oportuna								
	La administración local cuenta con recursos tecnológicos actualizados y suficientes								
Sostenibilidad financiera de los procesos	<p><u>4.3.1. Indicadores financieros</u> Se estudian el nivel de ingresos que recibe y recauda la administración, cómo lo hace y cómo los invierte. De esta manera se hace un balance de su sostenibilidad financiera y la capacidad que posee para emprender iniciativas sostenibles de desarrollo local.</p>	El gobierno local tiene capacidad para recaudar ingresos.							
		Eficacia al recaudar impuestos u otros ingresos de carácter local.							
		Los procesos o iniciativas no se ven obstaculizados por escasez de dinero.							
		Existe disciplina fiscal.							
		Porcentaje de la población que paga efectivamente sus impuestos							
Eficacia de la ley	<p><u>4.4.1. Mecanismos de acceso a la justicia</u> Examina la independencia</p>	Se aplican efectivamente los mecanismos de protección de derechos fundamentales.							



	del poder judicial frente a otros actores, el acceso equitativo a la justicia y la velocidad de resolución de los procesos.	La resolución de los procesos judiciales es rápida. La seguridad personal y propiedad privada son protegidas eficientemente.						
		Los jueces son inflexibles frente a presiones del gobierno, el sector privado y los ciudadanos.						
		Acceso equitativo a la justicia (Evalúe número de jueces por habitantes, número de casos archivados por juez, número de procesos pendientes por juez).						
	<u>4.4.2. Índices de criminalidad</u> Revisa la percepción de seguridad por parte de los habitantes y la evolución de los índices de criminalidad del nivel local.	Porcentaje de los procesos penales efectivamente resueltos.						
		Bajo nivel de homicidios por cada 100.000 habitantes. (comparar con el promedio latinoamericano)						
		Evolución positiva en la reducción de homicidios en los últimos 3 años						
Porcentaje de la población que se siente segura.								
Calidad en la prestación de servicios	<u>4.5.1. Mecanismos de atención al ciudadano</u> Estudia la existencia y eficacia de sistemas de información y atención que permitan prestar mejores servicios a la población.	Existencia de mecanismos de atención al ciudadano.						
		Eficacia de mecanismos de atención al ciudadano.						
		Existencia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.						
		Agilidad en respuesta a quejas y reclamos de los ciudadanos.						
		Exigencia de trámites y documentos para procesos administrativos no obstaculiza la eficiencia de los mismos						
	<u>4.5.2 Calidad en la prestación de servicios.</u> Examina la capacidad de las autoridades locales para prestar servicios públicos de manera eficiente y eficaz.	El gobierno local cuenta con capacidades técnicas para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos						
		El gobierno local posee capacidades financieras para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos						



CAPACIDAD INSTITUCIONAL - PLAN DE ACCIÓN -

*Cuando existan problemas de transparencia es necesario crear mecanismos para establecer reglas claras de gestión, promover la publicidad de la gestión a través de medios electrónicos o boletines y fortalecer control social.

*Capacitar el personal, mejorar mecanismos de selección y control de personal.



5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana como condición de gobernabilidad local está ligada a la importancia de que la gobernabilidad promovida sea democrática. En sentido, más allá de la expresión democrática tradicional, el voto, lo que se pretende es una implicación real de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. La participación ciudadana tiene dentro de sus objetivos la legitimación de las decisiones públicas y la inclusión en ellas de los diversos sectores sociales. Existen diversos niveles de participación que incluyen la necesidad de mantener informados a los ciudadanos, la importancia de consultarlos y hacerlos parte de las decisiones, la convocatoria al control y los mecanismos de cogestión en la ejecución de las políticas y programas.

La participación ciudadana como parte de un proceso incrementa las posibilidades de éxito de las iniciativas de desarrollo local no solo porque genera legitimidad de las acciones y permite construir consenso, sino porque aumenta la sostenibilidad de las iniciativas en la medida en que funda un sentido de propiedad de la población hacia las acciones en el largo plazo.

Adicionalmente, la participación amplía las posibilidades de control de los resultados de los proyectos lo que implica una mayor presión para que se lleven a cabo las acciones. Incluir esta condición de gobernabilidad en un proyecto de desarrollo permite que las comunidades locales adquieran habilidades, construye capacidades para el trabajo en equipo, aumenta la coherencia entre las acciones y la comprensión ciudadana de los problemas locales, incrementa la creatividad en la búsqueda de soluciones y la pertinencia de las mismas, y aumenta el apoyo ciudadano en la medida en que elimina el malestar que producen los proyectos impuestos.

Por último, el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y comunitarias y la creación de instancias que permitan la participación de grupos tradicionalmente marginados son elementos cruciales para la sostenibilidad y legitimidad de toda iniciativa de desarrollo.

DIAGNOSTICO PARTICIPACIÓN CIUDADANA			VALORACIÓN					JUSTIFICACIÓN
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	
Participación electoral significativa.	Percepción positiva de los procesos electorales Estudia el comportamiento electoral de los ciudadanos y la credibilidad de la población en las elecciones locales.	Porcentaje de la población en edad de votar que participa en los comicios electorales nacionales						
		Porcentaje de la población en edad de votar que participa en los comicios electorales locales						



		Porcentaje de la población que tiene una opinión optimista frente a la utilidad de las elecciones							
		Capacidad de los ciudadanos de escoger a sus gobernantes guiados por los programas que estos proponen. Existencia de voto de opinión.							
<p><u>Promoción de la Participación Ciudadana</u></p>	<p><u>Existencia de mecanismos y escenarios de participación.</u> Examina las oportunidades que poseen los ciudadanos para discutir los asuntos locales, y el impacto real de esta participación en las decisiones locales.</p>	Existencia del mecanismo de consulta popular -derecho de propuesta de referéndum municipal a partir de la solicitud realizada por un porcentaje de firmas del censo electoral-							
		Existencia de Mecanismos para la Iniciativa Ciudadana o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración (medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo,...).							
		Existencia de Mecanismos de Asamblea General Informativa o Audiencia Pública para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad.							
		Existencia de escenarios de consulta y debate donde los afectados por las políticas dan su opinión y proponen alternativas							
		Existencia de escenarios donde se posibilitan los acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.							
		Los resultados y conclusiones extraídas de los procesos de consulta y concertación son tenidos en cuenta por la administración pública							
		Existencia de procesos de investigación o diagnósticos participativos para determinar problemas y prioridades sectoriales							
		<u>Realización de programas, proyectos, etc. con participación de la ciudadanía</u> Evalúa la existencia de mecanismos y procesos que permitan la vinculación directa de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las acciones de desarrollo local.	La ciudadanía participa en el diseño e implementación de programas y actividades culturales, deportivas y recreativas						
			Existencia de procesos de cogestión. Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad.						
			Cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y a los usuarios						
	Descentralización territorial o sectorial de las decisiones del gobierno Local. Existencia de Juntas o Comités territoriales, Juntas comunitarias o Consejos Sectoriales								



		de Participación.						
		Incidencia efectiva de los acuerdos logrados en estos comités en las decisiones del gobierno local.						
	<p><u>Existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación ciudadana.</u> Valora la disposición de los ciudadanos y sus asociaciones para promover la participación y el apoyo que obtienen estas asociaciones para darse a conocer y realizar sus actividades.</p>	Existencia de asociaciones dedicadas a promover la participación						
		Existencia de agrupaciones intersectoriales de asociaciones en el municipio y reuniones continuas para tratar los temas generales de desarrollo local.						
		Existencia de medios de comunicación municipal (TV., radios, revistas,...), controlados por una institución autónoma, con participación plural de partidos y asociaciones.						
		Apoyo permanente en los medios de comunicación para la difusión de las actividades de las asociaciones, partidos, etc.						
		Recursos materiales a disposición de las asociaciones y/o subvenciones para las mismas.						
		<p><u>Programas de formación ciudadana.</u> Indaga por la existencia de mecanismos que permitan mantener informada a la población acerca de las acciones de desarrollo local. Adicionalmente, estudia en qué medida los ciudadanos conocen efectivamente estas acciones.</p>	Porcentaje de la población que conoce los espacios y mecanismos de participación					
	Existencia de guías y folletos acerca de trámites, derechos y obligaciones de los ciudadanos.							
	Existe un presupuesto anual significativo para fomentar la participación.							
	Existen recursos humanos en el gobierno local para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación.							
	Hay formación ciudadana previa para procesos de concertación y participación							
	Existen campañas en los medios de comunicación para la promoción de la participación y la formación ciudadana							
	<p><u>Percepción positiva de la relación ciudadanía – gobierno.</u> Analiza la confianza y credibilidad de la población en los mecanismos de participación y la percepción ciudadana acerca de la voluntad política del gobierno local para tener en cuenta las opiniones e iniciativas de la sociedad civil.</p>	Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la posibilidad de llevar a cabo con éxito iniciativas surgidas de la sociedad civil						
		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la importancia que el gobierno le da a los espacios de participación ciudadana						



		Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la inclusión por parte del gobierno de las opiniones, sugerencias y conclusiones extraídas de los espacios de concertación y diálogo con la sociedad civil						
--	--	---	--	--	--	--	--	--



PARTICIPACIÓN CIUDADANA
- PLAN DE ACCIÓN -



6. RESULTADOS EN DESARROLLO HUMANO

Más que hablar de una sexta condición para el éxito de una iniciativa de desarrollo local, los resultados en desarrollo humano se configuran como un efecto positivo de las cinco condiciones anteriores. Toda iniciativa en desarrollo local busca alcanzar resultados en desarrollo humano, fortaleciendo a su vez la gobernabilidad democrática.

De esta manera, el capítulo de desarrollo humano es básicamente el establecimiento de metas de la iniciativa en estos términos. Al establecer mecanismos de medición de las metas planeadas y contrastarlas con los resultados alcanzados, se logrará tener conocimiento sobre el éxito alcanzado en la iniciativa. (Plantearse metas para la iniciativa en términos de desarrollo humano y establecer los mecanismos de medición de estas).

La concepción de desarrollo, durante las últimas décadas, ha pasado de ser económica, a incluir aspectos como la equidad, la sostenibilidad, la productividad, la participación, y en últimas, desarrollar el potencial humano proporcionando la capacidad de elegir. De esta manera, un proceso exitoso en materia de gobernabilidad es aquel que busca brindar esas posibilidades y mostrar resultados tangibles.

El objetivo de la gobernabilidad es precisamente en mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano de los habitantes de la región, pero a su turno, los avances que en este campo se logren son una condición de gobernabilidad.

DIAGNOSTICO DESARROLLO HUMANO			VALORACIÓN					JUSTIFICACIÓN
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	1	2	3	4	5	
Establecimiento de metas en desarrollo humano	Situación local del Desarrollo Humano Estudia diferentes indicadores de educación, salud, ingresos y acceso a servicios públicos para establecer un diagnóstico de la situación en desarrollo humano.	Nivel de ingreso per cápita en el nivel local (con respecto a los promedios latinoamericanos)						
		Esperanza de vida						
		Porcentaje de la población que tiene acceso a servicios de salud						
		Tasa de alfabetismo						
		Tasa de asistencia a educación primaria						
		Tasa de asistencia a educación secundaria						
		Tasa de asistencia a educación superior						
		Porcentaje de la población que se encuentra por encima de la línea de						



		pobreza								
		Porcentaje de la población que se encuentra por encima de la línea de miseria								
		Porcentaje de la población que tiene acceso al servicio de agua potable y saneamiento								
		Porcentaje de la población que tiene acceso al servicio de energía								
	<p><u>Impactos en desarrollo humano previstos en la concepción, diseño e implementación de las acciones locales</u> Analiza el impacto real de las acciones locales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población</p>	La actuación del gobierno local (programas, políticas y proyectos) está dirigida a solucionar los principales problemas de desarrollo humano identificados en la localidad								
		La actuación del sector privado y las organizaciones sociales (programas y proyectos) está dirigida a solucionar los principales problemas de desarrollo humano identificados en la localidad								
		La iniciativa contempla resultados en desarrollo humano								
		Los resultados esperados de la iniciativa están ligados a las necesidades y problemas de la localidad								
		La iniciativa contempla indicadores de resultados para su evaluación.								
	<p><u>Percepción sobre el desarrollo humano local</u> Evalúa la opinión de los ciudadanos acerca de los resultados de las acciones del gobierno local y sus consideraciones sobre el impacto que estas acciones han producido en sus condiciones de vida.</p>	La ciudadanía percibe la existencia de resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población gracias a las acciones del gobierno local								



RESULTADOS EN DESARROLLO HUMANO
- PLAN DE ACCIÓN -