

ONU-Habitat

Herramienta de diagnóstico de gobernanza

¿Qué queremos decir con GOBERNANZA?

Gobernanza se refiere a las estructuras y procesos diseñados para garantizar la rendición de cuentas, la transparencia, la capacidad de respuesta, el estado de derecho, la estabilidad, la equidad y la inclusión, el empoderamiento y la participación de base amplia. La gobernanza también representa las normas, valores y reglas del juego a través de las cuales se gestionan los asuntos públicos de manera transparente, participativa, inclusiva y receptiva.

La gobernanza urbana abarca las diferentes formas en que las instituciones públicas y privadas y los individuos participan en la planificación, el diseño y la gestión de los asuntos comunes de una ciudad, así como los procesos utilizados para ejecutar eficazmente la agenda del desarrollo de la ciudad a corto y largo plazo.

En general, y de acuerdo con la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los procesos de gobernanza deben ser participativos, orientados al consenso, responsables, transparentes, receptivos, eficaces, eficientes, equitativos e inclusivos. Esto reducirá la administración ineficiente y garantizará que las opiniones de las minorías sean tomadas en cuenta y que se escuchen las voces de los más vulnerables de la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

¿Cuál es el desafío?

En muchos países, los sistemas de gobernanza urbana actualmente no son adecuados para su propósito y necesitan reformas críticas para permitir un desarrollo urbano sostenible e inclusivo. Tienen marcos institucionales que impiden que los gobiernos urbanos cumplan plenamente con sus responsabilidades debido a una descentralización inadecuada, recursos insuficientes, poca capacidad y marcos débiles para la participación de los residentes, la sociedad civil y otras partes interesadas clave. La mayoría de los países, especialmente en el sur global, también presentan una distribución mal definida de las responsabilidades entre diferentes niveles de gobiernos, lo que conduce a la duplicación de funciones y brechas que pueden llevar a guerras institucionales.

El efecto neto es que los ciudadanos comunes sufren de una prestación deficiente de servicios públicos, y terminan adquiriendo estos servicios a través de canales informales, costosos y además inseguros. Estos acuerdos de gobernanza multinivel ineficaces también comprometen los procesos de planificación, generan riesgo de atrasos en el gasto presupuestario, conducen a mayores costos de transacción y crean ineficiencias económicas más amplias, además de comprometer los principios de transparencia y rendición de cuentas.

El compromiso y la participación de la comunidad en la toma de decisiones públicas deben promover interacciones más productivas e inclusivas para integrar más ampliamente a las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, los migrantes, los pobres urbanos y otros grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad, en los procesos de adopción de decisiones. Asimismo, las desigualdades, el acceso insuficiente a los servicios básicos, la falta de vivienda digna, la inseguridad laboral y la informalidad también siguen configurando ciudades espacialmente fragmentadas y socialmente segmentadas, en tanto que la expansión de las áreas metropolitanas y la creciente brecha entre estas y las ciudades intermedias plantean serios desafíos a la gobernanza urbana.

¿Por qué es necesario evaluar la capacidad de gobernanza de la ciudad?

En contextos de rápida urbanización y creciente descentralización, los gobiernos municipales enfrentan desafíos para los cuales sus estructuras, procesos y capacidades son a veces inadecuados. La rápida urbanización ha generado una creciente demanda de servicios e infraestructura urbanos. Simultáneamente, las políticas y leyes nacionales están asignando cada vez más responsabilidades a los gobiernos municipales, transfiriendo poderes fiscales y de planificación que pueden mejorar su capacidad para responder a las necesidades y prioridades locales. La eficacia del gobierno municipal depende de los recursos, habilidades, estructuras y procesos de gestión disponibles a nivel local.

En consecuencia, el desarrollo de capacidades para el gobierno urbano debe considerar las capacidades institucionales, las habilidades técnicas y profesionales de las personas y las habilidades de liderazgo local. Es importante desarrollar capacidades en planificación urbana, presupuestación, gestión de activos públicos, gobernanza digital, recopilación de datos y participación de otras partes interesadas. Esto requiere disposiciones estructurales, organizativas y procedimentales, así como acuerdos generales de gobernanza que garanticen la rendición de cuentas del desempeño, la transparencia en la toma de decisiones y la inclusión de las partes interesadas pertinentes en los procesos clave. Esto requiere de un enfoque sistémico que movilice diferentes tipos de educación y formación (educación de nivel alto y medio), cursos técnicos, aprendizaje entre pares y soporte técnico. Esto incluye el intercambio de información y conocimientos por parte del gobierno local y la sociedad civil para mejorar la capacidad de los líderes comunitarios y las instituciones públicas para participar en el diálogo y apoyar un enfoque colaborativo. Asimismo, es primordial establecer vínculos de aprendizaje más sólidos entre los gobiernos locales y el sector empresarial para fomentar la colaboración entre los funcionarios públicos y las partes interesadas locales.

¿Qué es la herramienta de diagnóstico de gobernanza?

La Herramienta de Diagnóstico de Gobernanza está diseñada para identificar brechas en la gobernanza local y ayudar a las ciudades a fortalecerla. Es un primer paso de un proyecto más grande que tiene como objetivo involucrar a las ciudades y a los funcionarios de la ciudad, cultivar la ambición y movilizar los esfuerzos para lograr los ODS.

La herramienta se basa en los principios de gobernanza eficaz del Comité de Expertos en Administración Pública (CEAP) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible y se complementa con la literatura existente, como la Nueva Agenda Urbana y el Índice de Gobernanza Urbana, con modificaciones para adaptarse al propósito de la herramienta. Los Principios de CEAP tienen como objetivo clarificar la agenda de gobernanza, teniendo en cuenta las diferentes estructuras de gobernanza, las realidades nacionales, las capacidades y el nivel de desarrollo, y respetando las políticas y prioridades nacionales.

¿Cómo funciona?

El conjunto de herramientas consta de una encuesta y recomendaciones, y se complementará con otros materiales y cursos de aprendizaje en línea. Cubre 10 temas con 108 preguntas. Las preguntas se dividen en tres niveles diferentes. Entre 5 y 10 (sin límite máximo) personas de la administración de la ciudad, como servicio público y administración, planificación del uso de suelo, finanzas y planificación económica, gobernanza digital y otras áreas transversales (juventud, género y derechos humanos), deberán realizar la encuesta de gobernanza.

En el Informe de Recomendación de Gobernanza, se agregarán los resultados de todos los encuestados y se calcularán las puntuaciones de las preguntas y los temas. La puntuación de cada tema se mostrará en

un sistema de semáforo en **Rojo, Amarillo y Verde**. El rojo significa que el área necesita enfoque o acción inmediata; el amarillo significa que esta área puede requerir fortalecimiento y apoyo; el verde significa que el área es una fortaleza de una ciudad, la cual debe mantenerse y profundizarse. Se generarán recomendaciones directas y narrativas para obtener más orientación sobre temas relevantes de acuerdo con las puntuaciones agregadas.

Las recomendaciones directas proporcionarán recomendaciones concisas y generales para guiar e inspirar acciones, mientras que las recomendaciones narrativas ofrecerán información más detallada sobre el tema, vinculando los temas e indicadores con los ODS y los principios de CEAP.

Las instituciones locales y las autoridades ciudadanas decidirán si desean o no publicar el informe. Las instituciones locales pertinentes y las autoridades ciudadanas revisarán las recomendaciones y acordarán qué acciones priorizar.

Responsabilidades y mandatos institucionales	Participación cívica
Sostenibilidad fiscal	Supervisión pública y resolución de disputas
Planificación urbana y territorial	Gobernanza digital
Administración pública y capacidad de dotación de personal	Formulación de políticas coherentes
Colaboración multinivel	Igualdad y antidiscriminación

Ejemplos de la herramienta

Ejemplo de preguntas en la encuesta de evaluación de gobernanza:

A. Pregunta Sí/No

Tema: Responsabilidades y mandatos institucionales

- ¿Su país cuenta con disposiciones en los reglamentos, la legislación o la Constitución que asignen a los gobiernos locales el mandato de las funciones de gestión urbana en sus zonas urbanas?
- Sí, no, no lo sé

B. Preguntas de opción múltiple

Tema: Sostenibilidad fiscal

- ¿Cuáles son las formas de recaudación de los ingresos propios? 1) Impuestos locales 2) Fuentes no tributarias 3) Otras fuentes de ingresos propios (por ejemplo, fondos fiduciarios, fondos de inversión) 4) Otras (especifique)

C. Preguntas de la encuesta de escala Likert

Tema: Administración pública y capacidad de dotación de personal

- ¿Su ciudad tiene control sobre sus propios recursos humanos (p. ej., contratación de personal)? 1) nunca 2) raramente; 3) a veces; 4) a menudo; y 5) casi siempre

Informe de recomendación

Ejemplo de recomendación directa:

Pregunta	1-1.3 Responsabilidades y mandatos institucionales
Verde	<p>[Nombre de la ciudad] debe continuar manteniendo y fortaleciendo la subsidiariedad. Asimismo, es importante supervisar la legislación sobre las responsabilidades del gobierno local y promover un gobierno local receptivo.</p> <p>Acciones recomendadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover y fomentar el desarrollo y la gobernanza urbana sostenible a largo plazo. Monitorear y participar en el discurso nacional y local sobre los mandatos y responsabilidades del gobierno local.
Amarillo	<p>[Nombre de la ciudad] debe reforzar la subsidiariedad y los mandatos del gobierno local. Promover la claridad de las responsabilidades y garantizar que nadie se quede atrás son las funciones de gestión urbana y la prestación de servicios.</p> <p>Acciones recomendadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover la capacidad de respuesta del gobierno local mediante la integración de los puntos de vista de las comunidades locales, las partes interesadas y los grupos prioritarios en su gobernanza local (por ejemplo, iniciativas de residentes, herramientas participativas como presupuestos participativos y mini públicos) Fortalecer los mandatos institucionales para las acciones y responsabilidades del gobierno local.
Rojo	<p>[Nombre de la ciudad] debe priorizar urgentemente el fortalecimiento de la subsidiariedad y garantizar que el gobierno local tenga el mandato de realizar funciones de gestión urbana. Además, la ciudad debe buscar claridad sobre las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.</p> <p>Acciones recomendadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover líneas claras de responsabilidades y mandatos. Fortalecer la gobernanza urbana a nivel local para que coincida con las responsabilidades y mandatos asignados.

Ejemplo de recomendación narrativa:

- La mayoría de los encuestados están de acuerdo/en desacuerdo/inseguros/no saben que el país (X) tiene disposiciones en la constitución, la legislación y los reglamentos, que asignan a los gobiernos locales el mandato para ciertas funciones de gestión urbana en sus áreas urbanas. Es importante que los gobiernos locales tengan el mandato de gestionar las funciones urbanas en sus áreas urbanas para responder a las necesidades y aspiraciones de los habitantes locales. Este proceso se ve enfatizado por el principio de subsidiariedad, que subraya que las decisiones del gobierno se toman e implementan mejor, si es posible, en el nivel más bajo y descentralizado que esté más cercano al ciudadano. Este principio no limita ni restringe necesariamente las acciones de los niveles superiores de gobierno, pero desaconseja que las responsabilidades estén completamente centralizadas en un nivel superior.

Preguntas y Respuestas:

1. Dado que los marcos de gobernanza son complejos entre ciudades y regiones, ¿cómo se aplica esta herramienta de gobernanza en diferentes contextos locales?

Tratar de acomodar las complejidades globales de la gobernanza es casi imposible. Por lo tanto, se implementó un enfoque general, basado en principios de gobernanza efectiva y mejores prácticas. Este enfoque permite medir las fortalezas y debilidades de la gobernanza local al no limitar los indicadores a cuestiones contextuales, sino manteniendo el enfoque en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana.

2. ¿Cómo responde la herramienta de gobernanza a los problemas urbanos emergentes y dinámicos, como el cambio climático y el impacto de COVID-19?

Al centrarse en la capacidad, la resiliencia y la sostenibilidad de la gobernanza local, la herramienta evalúa la preparación institucional y la adaptabilidad a los problemas emergentes. Asimismo, ciertos indicadores y conceptos, como la gobernanza multinivel, que se centra en la coordinación y cooperación institucional de múltiples partes interesadas, brindan orientación sobre cómo abordar y gestionar los desafíos sanitarios, económicos, sociales y fiscales derivados de la miríada de crisis globales. Esto ayudará a todos los niveles de gobierno a adoptar una perspectiva de futuro en la construcción de sociedades más inclusivas, resilientes y sostenibles.

