



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
13 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

Nueva York, 4 a 10 de septiembre de 2012

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Evaluación de la contribución del PNUD al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Resultados	6
III. Conclusiones	10
IV. Recomendaciones	13



I. Introducción

1. La presente evaluación de la contribución del PNUD al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales abarca la asistencia electoral del PNUD desde 1990. La evaluación, realizada desde junio de 2011 hasta enero de 2012, forma parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación para 2011-2012 aprobado por la Junta Ejecutiva del PNUD. Se trata de la primera evaluación temática de nivel institucional dedicada especialmente a la asistencia electoral de la organización. La evaluación examina el desempeño del PNUD en el fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales, así como la posición estratégica del PNUD y su capacidad para promocionar procesos e instituciones electorales más creíbles e incluyentes.

2. Las elecciones son uno de los medios más importantes para la participación de los ciudadanos en las decisiones que influyen en su vida y para lograr que los representantes rindan cuentas de los resultados. Así, las elecciones han sido un aspecto integral de las transiciones democráticas, los procesos de descolonización y las iniciativas de consolidación de la paz después de conflictos apoyados por las Naciones Unidas. La resolución 55/2 de la Asamblea General sobre la Declaración del Milenio demuestra el consenso entre las naciones del mundo por no escatimar “esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”. Las elecciones son una piedra angular de este proceso.

3. La asistencia electoral brindada por el PNUD se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se afirma que la autoridad del gobierno se basa en la voluntad de las personas y que todos los ciudadanos gozarán del derecho a participar en el gobierno de su país. Unas elecciones creíbles, periódicas e incluyentes confieren la legitimidad política esencial que apoya a Estados estables y establece los mandatos por los que los gobiernos pueden hacer frente a los difíciles desafíos del desarrollo sostenible. El objetivo último del PNUD consiste en afianzar la democracia y acelerar el desarrollo humano sostenible dando a todas las personas “la oportunidad de participar en las decisiones que las afectan”¹.

4. La presente evaluación examina la función y la contribución del PNUD para el logro de esos objetivos. En ella se evalúan la calidad y el valor añadido de la actuación del PNUD en materia de asistencia electoral entre 1990 y 2011, especialmente de los últimos diez años. La evaluación examina los distintos enfoques utilizados para prestar asistencia electoral en diversos contextos y, según los datos empíricos reunidos, señala los problemas principales, evalúa lo que ha funcionado y lo que no, y finaliza con un conjunto de recomendaciones normativas para el futuro. El objetivo de la evaluación es dar apoyo a la labor futura contribuyendo a que se comprenda la manera en que el PNUD puede prestar asistencia de manera más eficaz y sostenible.

5. La evaluación abarca el apoyo del PNUD en todas las regiones geográficas y en diversos contextos, tales como: países donde hay misiones (de mantenimiento de la paz o políticas) y donde no, diversos entornos políticos (inmediatamente después de un conflicto, de transición/situación posterior a un conflicto, situación más

¹ Plan estratégico del PNUD para el período 2008-2013, párr. 1.

estable) y distintos tipos de asistencia (para acontecimientos concretos o para procesos). Se presta especial atención a las perspectivas nacionales sobre el apoyo del PNUD a estos importantes procesos nacionales. Cabe señalar que no se trata de una evaluación de los procesos o acontecimientos electorales nacionales.

6. En la evaluación se utiliza el marco de resultados del PNUD para la asistencia electoral como base para establecer el valor y la calidad de la labor del PNUD, marco en el que se vincula la asistencia electoral con una serie de resultados definidos en los documentos estratégicos de la organización. Entre esos resultados se cuentan lograr procesos, sistemas e instituciones electorales más creíbles e incluyentes por medio de una gestión electoral más profesional y una mayor participación. La evaluación también analiza la habilidad de las oficinas en los países para gestionar los proyectos electorales, movilizar fondos y coordinar a los donantes.

7. El equipo de evaluación utilizó los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad para orientar la formulación de las preguntas de la evaluación, la recopilación de datos y su análisis. Se utilizó un enfoque metodológico mixto para establecer una buena base que permitiera generar datos empíricos y mejorar las explicaciones en las que se basan los resultados. Los métodos de evaluación incluyeron estudios monográficos, encuestas amplias con gran variedad de participantes e informadores expertos, entrevistas y metaanálisis de las evaluaciones existentes.

8. Con objeto de analizar la labor en diferentes contextos, la evaluación incluyó 11 estudios nacionales de la asistencia del PNUD en el Afganistán, Bangladesh, Bolivia, el Chad, Guinea, Guyana, Haití, Kirguistán, el Líbano, México y Mozambique. Esos estudios monográficos facilitaron la comparación de resultados entre países, regiones y contextos para localizar los tipos de asistencia más efectivos para condiciones específicas y los factores que contribuyen a lograr los resultados o los obstaculizan. Además de los estudios de países, se utilizaron otros análisis detallados del apoyo del PNUD, como los siguientes: un análisis histórico de la labor del PNUD desde 1990; un examen de las asociaciones de colaboración del PNUD en materia de asistencia electoral; una evaluación de la índole, la configuración y el presupuesto de la cartera de proyectos y programas del PNUD; y un examen de la adecuación y la sostenibilidad de la tecnología electoral introducida mediante la asistencia técnica.

9. La presente evaluación también coordinó e intercambió información con otras evaluaciones diversas que se realizaron simultáneamente, entre ellas: la evaluación de la asistencia del PNUD a los países afectados por conflictos (Oficina de Evaluación del PNUD); la experiencia adquirida sobre las consecuencias a más largo plazo de la asistencia electoral de las Naciones Unidas (Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD); la experiencia adquirida sobre la asistencia electoral integrada (Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas); los elementos iniciales para la incorporación de la perspectiva de género en las actividades y el empoderamiento de la mujer (Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD); y la evaluación del apoyo electoral del Departamento de Desarrollo Internacional por mediación del PNUD (Comisión Independiente sobre el Impacto de la Ayuda del Reino Unido).

10. La limitación principal de la evaluación se debió a la enorme variedad de actividades de apoyo examinadas, la complejidad relacionada con las tareas y los programas, y el vasto abanico de contextos y condiciones en los que se brinda asistencia electoral. Cobran igual importancia la falta de coherencia que siempre ha habido en la clasificación de los proyectos electorales en Atlas² y la carencia general de una memoria institucional de proyectos culminados en el plano nacional, circunstancias que dificultan la recopilación y el análisis de datos. Pese a las mejoras recientes del sistema Atlas y su uso, la información presentada sobre muchos programas electorales del PNUD todavía es insuficiente. Para compensar, el equipo de evaluación solicitó información específica a todas las oficinas en los países, con lo que obtuvo datos adicionales sobre 52 países. En el caso de los estudios monográficos nacionales detallados, el hecho de que el tema de la evaluación fuera políticamente delicado, el número de elecciones planificadas y las misiones de evaluación concurrentes en los países afectaron a la selección de los países seleccionados. Los acontecimientos nacionales, como las elecciones y otras misiones, también influyeron en el calendario de las labores sobre el terreno, reduciendo el tiempo de evaluación dedicado al análisis y la preparación del informe.

11. El apoyo del PNUD para el fortalecimiento de los procesos electorales comenzó en la década de 1970 y se amplió significativamente tras el final de la Guerra Fría, cuando numerosos países comenzaron por primera vez a organizar elecciones con múltiples partidos. Los esfuerzos iniciales se dedicaron especialmente a cubrir la falta de conocimientos sobre la manera de celebrar elecciones democráticas. A medida que fue mejorando la comprensión del proceso, el enfoque de la asistencia se desplazó hacia el aumento de la credibilidad y la legitimidad de los procesos, las instituciones y los resultados electorales. En su labor a favor de esos objetivos, el PNUD distinguió diez elementos iniciales principales, que son los que ahora orientan la manera en que la organización brinda asistencia electoral: reforma del sistema electoral, fortalecimiento de la administración electoral, establecimiento de procesos electorales sostenibles, movilización y coordinación de recursos, educación cívica y de los votantes, resolución de litigios electorales, apoyo a la observación interna, colaboración con los partidos políticos, fortalecimiento de los medios de comunicación y aumento de la participación de la mujer. El PNUD presta apoyo tanto dirigido a acontecimientos concretos como a los procesos. En el primer tipo, se responde a las necesidades de un acontecimiento concreto, como la inscripción de los votantes o unas elecciones. Por el contrario, el apoyo a los procesos adopta un enfoque más holístico e incluyente, ofreciendo asistencia antes, durante y después de un acontecimiento electoral. En ese apoyo se usa el planteamiento del “ciclo electoral”, reflejado en aproximadamente la mitad de los proyectos del PNUD en curso.

12. Aunque la asistencia electoral es similar a otros tipos de apoyo del sector de la gobernanza democrática, es bastante distinta de la asistencia para el desarrollo no relacionada con la gobernanza. Las elecciones son acontecimientos nacionales exigidos por una constitución, una ley o un acuerdo de paz. Al mismo tiempo, unas elecciones creíbles deben atenerse a obligaciones internacionales ampliamente aceptadas, como la necesidad de opciones competitivas, el derecho de todos los

² Atlas es el sistema de base de datos de planificación de los recursos institucionales utilizado por el PNUD para gestionar los proyectos, la financiación, los recursos humanos, los inventarios y las adquisiciones, así como para facilitar el control interno y la rendición de cuentas.

ciudadanos a participar como votantes o candidatos, y el voto libre, secreto y universal. Se establecen calendarios, instituciones, procesos y participantes para las elecciones, lo que afecta directamente a la índole, la calidad y los resultados de la asistencia. Las elecciones son acontecimientos de gran visibilidad y mezclan las labores logísticas y técnicas con importantes consecuencias políticas. Además de limitaciones temporales, tienen necesidades de gran escala en materia organizativa, de adquisiciones, tecnología, logística, de seguridad y de capacitación. Implican competencia por el poder y el control de los recursos; los gobiernos son actores en esos procesos, y los partidos dirigentes compiten en ellos. El proceso electoral puede tanto generar conflictos como ayudar a resolverlos. Puede que las elecciones no garanticen la democracia, pero la democracia no puede existir sin unas elecciones creíbles. En unas elecciones satisfactorias y creíbles, todos los participantes (ganadores, perdedores y votantes) confían en el proceso y aceptan los resultados. La asistencia electoral se presta en este contexto que cuenta con un gran componente político y, con frecuencia, es inestable.

13. La demanda de asistencia electoral del PNUD es continua. El número de países que han recibido apoyo del PNUD aumentó desde 28 en 2004 hasta 62 en 2011, la mayoría de ellos de África (24), seguidos de Asia y el Pacífico (12), América Latina y el Caribe (12), los Estados árabes (7) y Europa y la Comunidad de Estados Independientes (7). En total, el PNUD ha prestado asistencia a 83 países con un presupuesto aproximado de 2.900 millones de dólares y unos gastos en torno a 2.200 millones de dólares entre 1999 y 2011. Esto representa una gama de entre el 5% y el 27% del total de asistencia a la gobernanza democrática del PNUD y entre el 2% y el 10% del apoyo total del PNUD. Los porcentajes más elevados reflejan la asistencia del PNUD durante años de grandes elecciones posteriores a conflictos, como las del Afganistán y el Sudán. Según los datos suministrados por 46 oficinas en los países, aproximadamente el 95% de la financiación para asistencia electoral procede de fuentes complementarias, circunstancia más apreciable en África y Asia y el Pacífico.

14. En el contexto de la asistencia electoral, la mayor esfera de interés del PNUD consiste en el fortalecimiento de la administración electoral, que ocupa aproximadamente el 25% de los esfuerzos³, según calculan 39 oficinas en los países. A continuación se sitúa la educación cívica y de los votantes, con un 19%, y el establecimiento de procesos electorales sostenibles aparece en tercer lugar, con un 12%. El incremento de la participación política de las mujeres y la colaboración con los partidos políticos recibieron el 9% y el 5% del apoyo, respectivamente. Las esferas que reciben el menor nivel de asistencia son la resolución de litigios electorales (4%), el fortalecimiento de los medios de comunicación y la colaboración con los partidos políticos (5% cada uno). El PNUD presta asistencia tanto “en proyectos” como “de apoyo”, definida para esta evaluación como asesoramiento en materia de políticas, promoción e intermediación. De las 33 oficinas en los países que aportaron esta información, el 70% prestaban ambos tipos de asistencia y el 18% declararon brindar más asistencia de apoyo que en proyectos. Con la excepción de una de ellas (PNUD en el Sudán) todas están en países donde no hay misiones. El PNUD también apoya la cooperación Sur-Sur y entre los

³ El término “esfuerzo” describe el grado de participación del PNUD en una esfera de interés, en opinión del personal de las oficinas en los países que respondieron a las preguntas de la evaluación. No necesariamente se corresponde con los fondos asignados realmente a un proyecto.

propios países: más del 60% de los encuestados informaron sobre cooperación Sur-Sur y entre los países en el apoyo del PNUD a la administración electoral, y el 50% en el apoyo a la participación de la mujer.

15. En el plano institucional, el Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo gestiona el apoyo a la asistencia electoral y cuenta con un asesor específico a jornada completa (jefe de subsección). El reciente Programa mundial para el apoyo del ciclo electoral, un proyecto de 50 millones de dólares con una duración de tres años, ha ampliado el equipo de políticas para la asistencia en las elecciones hasta 19 funcionarios que trabajan en la sede y en las regiones. El PNUD también ha establecido varias asociaciones entre múltiples organizaciones; por ejemplo, en 2006, el PNUD y la Comisión Europea establecieron un equipo de tareas conjunto y aprobaron directrices operativas comunes para la ejecución de programas y proyectos de asistencia en elecciones. El PNUD también ha firmado varios memorandos de entendimiento para aumentar la colaboración con organizaciones de gobernanza democrática y, mediante esas asociaciones, ha elaborado varios productos y herramientas comunes sobre cuestiones electorales.

16. El PNUD brinda asistencia electoral en el contexto más amplio de las Naciones Unidas. En 1991 se nombró un Coordinador de las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas, con arreglo a la resolución 46/137 de la Asamblea General, encargado de coordinar las actividades al respecto y asegurar la coherencia y uniformidad en todo el sistema. El Coordinador, que actualmente es el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, con la ayuda del División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, adopta decisiones formativas sobre si las Naciones Unidas han de prestar asistencia y de qué manera. La asistencia del PNUD comienza con una petición o un mandato de un gobierno nacional procedente del Consejo de Seguridad o la Asamblea General de las Naciones Unidas. El tipo de petición define los parámetros para la actuación del PNUD y, en algunos casos, puede limitar su capacidad para tratar determinados componentes fundamentales del proceso de apoyo electoral. La División de Asistencia Electoral y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz suelen asumir el liderazgo de la asistencia electoral en contextos donde hay misiones, aunque el PNUD normalmente ejerce una función importante en la aplicación.

II. Resultados

17. **El PNUD cobra la mayor pertinencia por su función como proveedor imparcial de asistencia electoral, que brinda apoyo a procesos e instituciones para que reflejen mejor los valores democráticos y las obligaciones internacionales.** Sin embargo, esta finalidad no necesariamente estaba clara ni se seguía de manera uniforme en los países. Algunas oficinas locales consideraban que su función principal era dar apoyo al gobierno, más que a los procesos. En estos casos, se consideraba que sus programas eran “demasiado cercanos al gobierno”.

18. **El PNUD es muy pertinente y añade valor cuando asume una función de desarrollo para fortalecer los procesos electorales.** Sin embargo, la aplicación del marco de políticas de asistencia electoral de las Naciones Unidas es problemática y, en ciertos casos, llega a limitar la capacidad del PNUD para representar plenamente

esta función de desarrollo, reduciendo así la pertinencia y la eficacia de la organización. Esto resultaba más obvio en la relación del PNUD con la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, que tiene un objetivo de más corto plazo centrado en lograr las metas políticas imperativas del mandato de una misión o de un acontecimiento electoral.

19. En calidad de organización, el PNUD comprende la índole de la asistencia electoral en diferentes contextos políticos, pero esta comprensión no siempre se integra en la elaboración o la ejecución de los programas. El PNUD ha codificado las mejores prácticas y las políticas institucionales, como el enfoque del ciclo electoral, y ha elaborado un conjunto de herramientas analíticas en la sede. Sin embargo, no las utiliza o las incorpora de manera sistemática en los países, que todavía dependen predominantemente del análisis y la experiencia individual del Asesor Técnico Principal y de las habilidades políticas y los intereses del Representante Residente.

20. La asistencia electoral del PNUD es pertinente para mejorar el desarrollo humano y responder a las prioridades nacionales de refuerzo de los procesos electorales. En el contexto de las misiones, la asistencia del PNUD ha ayudado satisfactoriamente a culminar procesos establecidos en los mandatos de acuerdos de paz, promoviendo así la paz y la estabilidad. Tanto si es en el contexto de una misión como si no, la asistencia del PNUD se consideró pertinente cuando fomentó la implicación nacional en el proceso electoral y contribuyó a fortalecer la gobernanza democrática y la capacidad de la sociedad civil y el estamento político para participar libremente y con mayor eficiencia.

21. El PNUD es efectivo en general en la prestación de asistencia técnica que fortalece la labor de los órganos de gestión electoral y obtiene como resultado la celebración de acontecimientos electorales creíbles. La asistencia técnica del PNUD ha mejorado la profesionalidad de los órganos de gestión electoral en la mayoría de los contextos. Igualmente, esa asistencia ha conducido a acontecimientos electorales más creíbles que si se hubieran producido sin ella. El grado de buena voluntad política entre los diferentes interesados conducente a la celebración de elecciones libres y limpias era un factor crítico para ese logro, al igual que disponer de tiempo suficiente para la preparación y la ejecución apropiadas de intervenciones específicas.

22. La eficacia del PNUD para mejorar el entorno propicio para unas elecciones y unos proceso más creíbles no iguala el nivel de éxito de la organización en el plano técnico. Un proceso electoral creíble requiere la participación significativa de los ciudadanos, los candidatos, los partidos políticos y los medios de comunicación. El PNUD ha alcanzado algunos buenos resultados en cuanto a los acontecimientos, como demuestra la mayor participación de votantes o el freno de los excesos de los medios de comunicación. No obstante, la organización ha sido menos constante en la promoción proactiva de los valores normativos de un proceso electoral libre y limpio, lo que ha limitado su eficacia.

23. El apoyo del PNUD ha conducido a la celebración de procesos electorales más incluyentes y a la mayor participación de las mujeres y otros grupos, pero se precisan más esfuerzos en esta esfera. El apoyo del PNUD ha ayudado a mejorar los marcos jurídicos para la participación en pie de igualdad de todos los grupos interesados. Esto ha aumentado la participación de las mujeres y los grupos marginados en las votaciones, además del número de candidatas elegidas. En

algunos casos, los procesos de inscripción en el censo electoral apoyados por el PNUD aportaron por primera vez una identidad cívica a ciertos grupos marginados. Pese a que el Programa mundial para el apoyo del ciclo electoral ofrece una plataforma para la incorporación de la perspectiva de género en las actividades, los esfuerzos del PNUD para incorporar esa perspectiva de género fuera de este programa siguen sin ser uniformes.

24. El PNUD puede ofrecer eficazmente soluciones de alta tecnología para los procesos electorales de países en desarrollo, pero aumentan las preocupaciones por el costo y la adecuación de algunos de estos sistemas en el contexto del desarrollo. El PNUD ha ofrecido eficazmente soluciones de alta tecnología en más de la mitad de los países donde ha prestado asistencia (en torno al 55%). Pese a que esta asistencia ha sido eficaz en cuanto a la ayuda, porque ha mejorado el logro a corto plazo de las metas en acontecimientos electorales, no ha sido eficaz en cuanto al desarrollo, porque algunos de los sistemas aplicados no son sostenibles sin financiación o apoyo técnico externos continuos.

25. La programación del PNUD ha podido mitigar o prevenir en parte la violencia relacionada con las elecciones. La comprensión institucional de los vínculos entre elecciones y violencia, y de la posible función de mitigación del PNUD, apenas está empezando a sistematizarse. Los programas del PNUD han logrado reducir o mitigar en parte la violencia relacionada con las elecciones, pero esos logros (igual que las decisiones de programación en el plano nacional) están condicionados en gran medida por la calidad, la sensibilidad política y la experiencia de los Representantes Residentes y los asesores técnicos principales. No obstante, hay un límite para los esfuerzos de prevención de conflictos si no se abordan directamente las causas del conflicto o la falta de voluntad política de celebrar procesos libres, limpios y pacíficos.

26. El PNUD no aplica sistemáticamente en la práctica su enfoque (del ciclo electoral) centrado en los procesos, ya que la mayor parte de la asistencia sigue centrada en los acontecimientos. Este enfoque centrado en los procesos es una continuación lógica del mandato de la organización relativo al desarrollo y se emplea en aproximadamente la mitad de los proyectos del PNUD. Aún así, en muchos casos, los proyectos siguen dedicados especialmente a los acontecimientos y no reflejan un esfuerzo continuo de fortalecimiento de los procesos del ciclo electoral propiamente dichos. Cuando se sigue realmente el planteamiento relativo al ciclo, suele ser eficaz para generar el sentido de implicación nacional, fortalecer las capacidades institucionales y crear un entorno propicio más resistente.

27. Los procedimientos engorrosos y la lentitud de los procesos de contratación y adquisiciones afectan a la gestión de los proyectos electorales por el PNUD. La organización ha gestionado miles de millones de dólares en asistencia electoral y es ampliamente considerada la única con capacidad para manejar tan grandes sumas de fondos. No obstante, los asociados nacionales e internacionales cada vez son más críticos respecto a la lentitud de los procedimientos institucionales del PNUD que, en algunos casos, han provocado demoras en la entrega de productos básicos o la llegada de personal, lo que ha afectado negativamente los procesos y ha dañado su credibilidad.

28. La calidad desigual de la presentación de informes sobre los fondos colectivos y la ejecución de los proyectos no facilita a los donantes información adecuada sobre el uso de los fondos. Los órganos de gestión electoral y los

donantes han expresado su preocupación por que los informes del PNUD no incluyen datos adecuados sobre el desempeño (presentación de informes de los resultados) ni la información financiera necesaria para evaluar la eficacia en función de los costos de la asistencia. Los donantes consideraban que la impuntualidad o la falta de adecuación generalizadas en la presentación de informes en realidad habían aumentado los gastos de transacción como resultado de las solicitudes de información adicional.

29. El PNUD es eficiente en general en la coordinación de donantes y la movilización de fondos, pero los donantes buscan con mayor frecuencia soluciones más eficaces en función de los costos, así como una gestión y una ejecución más eficientes de los proyectos. Los fondos colectivos del PNUD han sido el mecanismo de apoyo electoral predeterminado para muchos donantes, lo que ha ayudado a garantizar la coherencia de los planteamientos, evitar la duplicación de esfuerzos y recaudar gran cantidad de fondos para los procesos electorales nacionales. No obstante, las ineficiencias internas y los elevados costos de algunos procesos han hecho que algunos donantes cuestionen el valor respecto al costo de la asistencia canalizada por el PNUD. Esos donantes están evaluando ahora otras opciones.

30. El PNUD está a la cabeza en el ámbito de los conocimientos electorales, pero esos conocimientos no se aplican ni se comparten sistemáticamente en el plano nacional, lo que afecta a las eficiencias y al desempeño. El PNUD ha ejercido una función central en la codificación de los conocimientos sobre asistencia electoral. Ahora existe un conjunto de conocimientos y experiencias que se pueden utilizar para la formulación y la ejecución de proyectos en los países, y que pueden ser útiles para los órganos locales de gestión electoral, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados nacionales. El desafío del PNUD consiste en velar por que los conocimientos que figuran en esos recursos sean utilizados como orientación para la programación electoral en los países, en sustitución de la práctica actual de basar las decisiones principalmente en las percepciones y experiencias individuales de los Representantes Residentes, los órganos de gobernanza o los expertos técnicos.

31. Las modalidades de prestación de asistencia electoral del PNUD exigen equilibrar la necesidad de imparcialidad con la eficiencia necesaria en los contextos electorales. El PNUD utiliza dos modalidades de proyectos: de ejecución nacional y de ejecución directa. Los proyectos de ejecución nacional ayudan a crear capacidad local y fomentan la implicación nacional. No obstante, dadas las dimensiones, la complejidad y la índole política de los proyectos electorales, así como los procesos en los que se presta asistencia, la ejecución nacional es más apropiada en contextos de órganos de gestión electoral maduros y con niveles de desarrollo más elevados.

32. La asistencia del PNUD que incorpora consideraciones relativas al desarrollo y el fomento de la capacidad aumenta la implicación nacional y contribuye a la mayor sostenibilidad de los resultados. Los proyectos del PNUD que fomentaban la capacidad en lugar de sustituirla mostraron una progresión clara en la implicación nacional (de los órganos de gestión electoral y la sociedad civil) en las actividades y los valores normativos apoyados por los programas. Con el tiempo, esa implicación ha reducido la necesidad de continuar la asistencia técnica. La independencia financiera y los cambios a largo plazo experimentados en el

entorno propicio dependieron en gran medida de la voluntad política local para esos procesos.

33. El apoyo del PNUD al establecimiento de procesos electorales sostenibles exige prestar más atención a la adecuación y la eficacia en función de los costos de las soluciones. Los programas del PNUD no han hecho suficiente hincapié en el establecimiento de procesos electorales sostenibles que hagan uso de sistemas y tecnologías eficaces en función de los costos y apropiados al contexto. Algunos pueden ser políticamente oportunos, especialmente en contextos de misiones o situaciones frágiles, pero algunos países son incapaces de mantener los sistemas sin asistencia externa.

34. La existencia o no de un entorno propicio y el hecho de ocuparse o no de las causas de los problemas electorales locales influyen directamente en la sostenibilidad de las contribuciones del PNUD. Muchos de los problemas relacionados con el entorno propicio son estructurales y se derivan de la naturaleza de los sistemas electorales y políticos en los que el ganador se lo lleva todo. En estos casos, el PNUD, entre otros, ha aportado contribuciones importantes si había gobiernos u órganos de gestión electoral favorables a la reforma. No obstante, ha resultado difícil mantener esas ventajas una vez finalizado el mandato de esos órganos progresistas o el acontecimiento en sí cuando no se han introducido, además, cambios suficientes en el entorno más general. Aún así, los indicadores sugieren que los adelantos en cuanto a la representatividad y la rendición de cuentas se suelen mantener con el tiempo.

III. Conclusiones

Conclusión 1: El PNUD ha realizado contribuciones significativas al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales.

35. La asistencia del PNUD ha sido fundamental para celebrar elecciones creíbles en entornos complejos posteriores a conflictos y en transiciones políticas delicadas. En ciertos casos, las elecciones no se habrían celebrado sin la asistencia del PNUD. La perspectiva del desarrollo, la mayor cartera de programas de gobernanza democrática, las relaciones a largo plazo con los gobiernos anfitriones y la pertenencia al sistema de las Naciones Unidas otorgan al PNUD la condición, los conocimientos especializados y la autoridad moral necesarios para asesorar a los países sobre estos procesos nacionales delicados y con un gran componente político. Esta posición también confiere al PNUD legitimidad para representar a la comunidad internacional en los esfuerzos colectivos encaminados a apoyar los procesos electorales nacionales y ayuda a velar por que se atengan a las normas internacionales. En el cumplimiento de esta función, el PNUD ha prestado servicios muy apreciados y ha contribuido a la expansión de las prácticas democráticas en el mundo. Al mismo tiempo, los resultados alcanzados son predominantemente de índole técnica.

Conclusión 2: El marco de asistencia electoral del PNUD está bien ideado y permite una respuesta eficaz, si se aplica adecuadamente.

36. Los resultados de la evaluación validaron el marco de asistencia electoral del PNUD. La organización logró la mayor eficacia en la promoción de procesos, sistemas e instituciones electorales sostenibles y creíbles al integrar la asistencia

electoral en un paquete de apoyo más general. Este tipo de apoyo está dirigido al entorno propicio junto a los aspectos técnicos del proceso, integrando así una visión de largo plazo para el resultado final de todos los tipos de asistencia. Los esfuerzos satisfactorios combinaron la asistencia de apoyo y en proyectos, estuvieron dirigidos a los responsables de la formulación de políticas y de su ejecución técnica, y fortalecieron todos los elementos iniciales y su capacidad para contribuir a un proceso más firme y más democrático. Los esfuerzos del PNUD tuvieron más éxito cuando el apoyo fue más allá de la asistencia al órgano de gestión electoral y abarcó también el fortalecimiento de otros interesados fundamentales en la sociedad civil, el poder legislativo, los partidos políticos y los medios de comunicación. Este paquete de asistencia no procede únicamente del PNUD o de ningún otro grupo individual, sino que es más bien una combinación y coordinación de esfuerzos de los agentes y las instituciones nacionales e internacionales. Los esfuerzos satisfactorios también sitúan el fortalecimiento de los procesos electorales en el centro del proceso más amplio de fortalecimiento de la gobernanza democrática. No obstante, se necesitan esfuerzos más sistemáticos y sostenidos para aplicar este tipo de apoyo completo a más largo plazo.

Conclusión 3: Las consecuencias de la contribución del PNUD se reducen cuando los valores normativos de las Naciones Unidas no se aplican de manera uniforme en la programación y la ejecución electorales.

37. El PNUD logra la mayor eficacia cuando su asistencia se basa en los valores normativos de las Naciones Unidas para el desarrollo democrático. Es la única organización capaz de representar simultáneamente los intereses nacionales e internacionales, situar componentes individuales de la asistencia en un marco más amplio de desarrollo electoral y democrático, y aportar esta finalidad más general. A este respecto, el PNUD es irremplazable. Como institución, el PNUD ha asumido plenamente su función, que se refleja claramente en sus planes estratégicos y sus orientaciones para los programas. Sin embargo, esto no resulta tan evidente en el plano nacional, donde la finalidad parece dar más importancia a las perspectivas individuales de los Representantes Residentes y de los asesores técnicos principales, así como, en el contexto de las misiones de las Naciones Unidas, a la función que el Representante Especial del Secretario General y la División de Asistencia Electoral prevén para el PNUD, que a la intervención institucional coherente. Cuando falta esa sensación de finalidad en los programas nacionales, la credibilidad del PNUD y su capacidad para marcar una diferencia significativa se ven gravemente socavadas.

Conclusión 4: No se otorga una prioridad constante al establecimiento de soluciones eficaces en función de los costos, apropiadas al contexto y sostenibles, lo que limita la eficacia de los esfuerzos del PNUD por alcanzar la implicación nacional en los procesos electorales.

38. Las elecciones se han transformado en iniciativas costosas. Parte del apoyo, especialmente en países que recibieron asistencia para misiones en gran escala, se ha materializado en la creación de sistemas que algunos no pueden sufragar ni gestionar sin una ayuda internacional permanente. Así, el PNUD debería dedicar especial atención a promover sistemas electorales más asequibles y apropiados a cada contexto, y a fomentar la capacidad nacional para gestionarlos, evitando el ciclo sin fin de asistencia y dependencia. Estos son objetivos y elementos iniciales declarados del PNUD, pero no siempre se aplican porque se presta mayor

importancia a cada acontecimiento, se establecen calendarios poco realistas y no existe interés nacional o internacional por los aspectos de desarrollo a más largo plazo de la asistencia electoral. Además, la sostenibilidad exige un apoyo nacional generalizado a los procesos políticos. Los problemas de la implicación que se manifiestan en todo el proceso electoral, como la escasa participación o los conflictos, continuarán si no se tratan y supondrán una amenaza para los adelantos democráticos y su sostenibilidad.

Conclusión 5: Los procedimientos no están lo bastante adaptados a las necesidades de apoyo electoral, que cambian con rapidez, lo que influye negativamente en el desempeño y la pertinencia del PNUD.

39. Se trata de un problema sistémico del PNUD que afecta a la asistencia electoral desde las decisiones iniciales sobre el tipo de asistencia que se debe brindar (proceso que implica aspectos de ajuste de calendarios entre la División de Asistencia Electoral y el PNUD) hasta la búsqueda de las personas adecuadas para cada proyecto y la adquisición de equipos o materiales en el limitado plazo del calendario electoral. Las deficiencias de procedimientos en este aspecto también están relacionadas con la falta de sistemas eficaces para garantizar que se siguen las orientaciones de aplicación en los países, mantener la memoria institucional en la oficina en el país y ofrecer a los donantes informes precisos, puntuales y con detalles suficientes sobre la ejecución de los proyectos y el uso de los fondos. A menos que el PNUD gane en eficiencia, le resultará cada vez más difícil obtener el apoyo de los donantes para sus programas, especialmente en contextos donde no hay misiones en los cuales pueden prestar apoyo técnico otros órganos creíbles de asistencia electoral.

Conclusión 6: Las asociaciones del PNUD afectan a su desempeño y, en algunos casos, quizá necesiten un marco diferente de las de otros programas de la organización.

40. Los gobiernos son los asociados institucionales más importantes para las oficinas del PNUD en los países en los programas para el desarrollo. No obstante, en unas elecciones, el gobierno suele participar en la carrera electoral y es parcial en cuanto a los resultados. Esto cambia la dinámica de la relación y exige que el PNUD responda en primer lugar a las necesidades nacionales de un proceso electoral creíble, más que a las prioridades gubernamentales, que no tienen por qué ser idénticas. Aunque los órganos de gestión electoral son las contrapartes más probables del PNUD para la prestación de asistencia electoral, y el marco de las Naciones Unidas permite que esos órganos presenten solicitudes nacionales de asistencia, muchas oficinas en los países son reacias a prestar asistencia sin la aprobación oficial del ejecutivo para el contenido del programa de asistencia. En el plano mundial, los esfuerzos del PNUD por establecer asociaciones de colaboración con la Unión Europea, entre otros, han logrado ampliar eficazmente el alcance de la organización. No obstante, se necesita coordinar y apalancar mejor el contenido de esas asociaciones en el plano nacional. En el sistema de las Naciones Unidas, la asociación con la División de Asistencia Electoral se debe definir mejor en el plano operativo, a fin de no limitar la capacidad del PNUD para formular y aplicar un programa de asistencia electoral centrado en el desarrollo.

IV. Recomendaciones

A. Definición de la dirección institucional y estratégica

Recomendación 1: El PNUD debería intensificar los esfuerzos por establecer una finalidad común entre la sede, la oficina en el país y los equipos de proyectos, así como para mejorar la comprensión del planteamiento del PNUD y sus opciones de programación para la asistencia electoral.

41. El PNUD debería garantizar que el personal y las partes interesadas fundamentales en los países comprendan más plenamente los marcos institucionales, la visión para la asistencia electoral y la manera en que se enmarcan en el contexto más amplio de la asistencia electoral de las Naciones Unidas. Esto debería incluir la capacitación del personal de las oficinas nacionales y de los proyectos sobre la manera en que el PNUD promueve los valores normativos de las Naciones Unidas y cumple una función imparcial en la prestación de asistencia electoral. El PNUD debe aprovechar mejor su gran cantidad de productos de conocimiento y su enorme experiencia interna mediante una difusión más sistemática, mayores esfuerzos de establecimiento de redes de contactos y el seguimiento de las reuniones de la comunidad de práctica. También debería considerar la posibilidad de impartir capacitación de orientación más intensiva y completa (sobre la visión institucional de la organización y las orientaciones para la aplicación de la asistencia electoral) a los nuevos Representantes Residentes, asesores técnicos principales, altos cargos de las oficinas en los países y personal de la dependencia de gobernanza.

Recomendación 2: El PNUD debería evaluar la manera en que enmarca las relaciones con las autoridades nacionales para los proyectos electorales y establecer un modelo de relación duradera en los países que represente la imparcialidad de las Naciones Unidas.

42. El PNUD debería proteger su reputación como proveedor imparcial de asistencia electoral porque esta reputación puede ser crucial en la gestión de la dinámica política local al tiempo que promociona los requisitos más amplios de integridad electoral. Debería garantizar que su participación en un proceso electoral es un sello de legitimidad, lo que aporta a los órganos de gestión electoral confianza para tomar las decisiones correctas y disuade a las fuerzas no democráticas de hacer afirmaciones frívolas o perturbar el proceso. El PNUD debería velar por que todas las oficinas en los países sean conscientes de la opción de prestar apoyo en respuesta a una petición de un órgano de gestión electoral. Debería centrar sus activos técnicos y normativos en el fortalecimiento de esas instituciones independientes para mejorar su situación en la sociedad y fortalecer la función política que ejercen en calidad de árbitros de las elecciones.

Recomendación 3: El PNUD debería garantizar una base más uniforme para la asistencia electoral en el marco más amplio de la gobernanza democrática para incorporar mejor los valores de dicho marco.

43. El PNUD debería basar más firmemente la asistencia electoral en su programa de gobernanza democrática general para ofrecer un apoyo más significativo. Concretamente, esto implica mayor sistematización en el establecimiento de sinergias entre los distintos programas de gobernanza democrática, algunos de los cuales quizá ya presten asistencia a grupos de mujeres, promotores de la sociedad

civil, medios de comunicación, partidos políticos y diputados. Este proceso debería comenzar aprovechando las oportunidades existentes y con mayor sistematización como componente del proceso del Plan de Acción para el programa para el país, lo que exige diagnosticar mejor los problemas de gobernanza y diseñar el programa de gobernanza, incluida la asistencia electoral, en torno a ese análisis. En contextos caracterizados por la falta de voluntad política y donde la asistencia técnica electoral recurrente no ha logrado los resultados previstos, el PNUD debería velar por que las oficinas en los países reciban pleno apoyo de la sede y regional mediante asesoramiento y respaldo. Cuando no hay voluntad política para un proceso competitivo con múltiples partidos, el PNUD debería evaluar atentamente las opciones de apoyo, ya que prestar asistencia a las partes de un proceso en esas circunstancias constituye una aprobación tácita. Las oficinas en los países donde se vayan a celebrar elecciones deberían recibir prioridad en la capacitación sobre el nuevo análisis político basado en la economía que imparte la organización, y sobre la manera de integrar este análisis político en la asistencia de apoyo y en proyectos. El fortalecimiento de los análisis contextuales y la integración de sistemas de alerta temprana en la programación de la asistencia electoral podrían ayudar a las oficinas en los países y las direcciones regionales a detectar posibles desencadenantes de conflictos electorales y preparar intervenciones de mitigación y prevención en los planos técnico y de políticas.

Recomendación 4: Además de responder a las necesidades técnicas, los programas del PNUD deberían centrarse estratégicamente en las esferas de necesidades cruciales para lograr procesos creíbles e incluyentes.

44. El PNUD debe elegir de manera estratégica las esferas en las que ofrece asistencia. Debería concentrarse en garantizar la respuesta a las necesidades más esenciales del proceso mediante su función de movilización y coordinación y, junto con los asociados nacionales e internacionales, decidir cuáles de ellos están en mejor situación y tienen más capacidad para intervenir ante necesidades específicas. Este proceso debería basarse en un análisis detallado del contexto político y electoral, el establecimiento de prioridades para las necesidades y una estrategia de salida clara. El PNUD debería velar por el apalancamiento eficaz de sus propios programas en su condición de componente de las Naciones Unidas, su índole multinacional y su mandato de desarrollo, y por que esos programas se dediquen directamente a fortalecer la credibilidad del proceso al que brinda asistencia. En concreto, el PNUD debería esforzarse más por explotar su capacidad de convocatoria y su ventaja comparativa para facilitar del diálogo nacional sobre las reformas electorales necesarias y que los sistemas electorales no sean del tipo donde el ganador se lo lleva todo. El fortalecimiento de sistemas políticos con múltiples partidos debería formar parte de este proceso.

Recomendación 5: El PNUD debería dar prioridad a los esfuerzos por aclarar la aplicación del marco de políticas de asistencia electoral de las Naciones Unidas de manera que ejecute con mayor eficacia el mandato institucional de asistencia para el desarrollo.

45. El PNUD debería aspirar a resolver las diferencias surgidas de la aplicación del marco de políticas de asistencia electoral de las Naciones Unidas que afectan a su capacidad para ejecutar el mandato para el desarrollo. Los altos cargos del PNUD deberían deliberar sobre estas cuestiones con el Coordinador de las Naciones Unidas

y procurar una aplicación sinérgica del marco, de manera que el PNUD y otras organizaciones de las Naciones Unidas puedan hacer el mejor uso de sus mandatos institucionales en apoyo de estos importantes procesos nacionales. El PNUD debería continuar sus esfuerzos por resolver los problemas operativos mediante el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Asistencia Electoral.

B. Mejoras programáticas

Recomendación 6: El PNUD debería fortalecer la ejecución de proyectos del ciclo electoral para que puedan conservar su enfoque orientado a los procesos.

46. El PNUD debería fortalecer sus esfuerzos por ejecutar plenamente los proyectos del ciclo electoral dedicando especial atención al proceso al mismo tiempo que al acontecimiento. Debería impartir a las oficinas en los países, los asesores técnicos principales y los equipos de proyectos capacitación sobre el enfoque del ciclo electoral, mejorar la difusión de las directrices para la aplicación, y promover el establecimiento de redes de contactos y los intercambios entre homólogos entre los órganos de gestión electoral y las organizaciones de la sociedad civil en los períodos que median entre las elecciones. También debería apalancar todos los elementos iniciales del enfoque del ciclo electoral para llegar a los medios de comunicación, los partidos políticos, el poder legislativo y otros, a fin de fortalecer el proceso y promover la independencia de los órganos de gestión electoral, ya sean oficialmente independientes o formen parte del poder ejecutivo. Además, las oficinas del PNUD en los países deberían ser más proactivas durante los períodos entre elecciones para mantener relaciones con esos órganos y con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a las elecciones (como grupos de observadores locales) a fin de promover las mejoras en los procesos electorales, los mecanismos de resolución de litigios electorales, la independencia del órgano de gestión electoral y la legislación electoral. La colaboración con los donantes en materia de actividades posteriores a las elecciones debería comenzar mucho antes de que estas se celebren, a fin de evitar la pérdida de impulso en los meses cruciales posteriores. En todos los documentos de proyectos de asistencia electoral deberían figurar una estrategia postelectoral que dedique la importancia debida a la sostenibilidad y una estrategia de salida.

Recomendación 7: Se necesitan más énfasis y más esfuerzos para reducir los costos de algunos de los procesos a los que se brinda apoyo y para velar por que sean sostenibles y adecuados al contexto.

47. El PNUD debería renovar y reimpulsar sus esfuerzos por elaborar soluciones eficaces en función de los costos y sostenibles para los procesos y las instituciones electorales, así como por generar la implicación nacional necesaria para gestionar y mantener esos sistemas. Debería facilitar la búsqueda de soluciones locales para los problemas locales y evitar la dependencia excesiva de importaciones costosas, incluida la aplicación de soluciones de alta tecnología inadecuadas en contextos de baja tecnología. El PNUD debería dar más importancia al fortalecimiento de la capacidad y los conocimientos especializados nacionales y, cuando corresponda, subnacionales para la planificación estratégica, la gestión, las adquisiciones puntuales y la presupuestación. Se deberían analizar el establecimiento de referencias apropiadas, la vigilancia y los controles presupuestarios para ayudar a promover la sensibilización respecto a los costos. Las elecciones son un gran

negocio para algunos, especialmente los proveedores, y el PNUD debería ayudar a los órganos de gestión electoral y las organizaciones de la sociedad civil a formular procedimientos transparentes y con rendición de cuentas que reduzcan las oportunidades para la corrupción económica y política.

Recomendación 8: El PNUD debería racionalizar sus procesos de asistencia electoral para aumentar su eficacia en el ágil entorno del proceso electoral al que apoyan.

48. El PNUD debería examinar todos sus procesos de apoyo electoral desde la conceptualización hasta la prestación de la asistencia. Algunos problemas de procedimiento y eficiencia son internos del PNUD, mientras que otros surgen del marco de respuesta más amplio de las Naciones Unidas y exigen resolución. Esto es de aplicación, en particular, a las relaciones entre el PNUD y la División de Asistencia Electoral, y a la autoridad de esta última sobre los programas del PNUD. Los calendarios que se han de examinar incluyen los correspondientes a la recepción y el tratamiento de las solicitudes de asistencia, la evaluación de las necesidades y la selección de los participantes, y la formulación, la negociación y la aprobación de los proyectos. El PNUD también debería examinar detalladamente y racionalizar sus procesos de contratación y adquisiciones. Además, debería alentar la realización de: un análisis de las consecuencias para su labor; una plantilla modelo para mejorar el seguimiento, la vigilancia y los informes sobre los logros de los proyectos y sus costos por resultados previstos; y esfuerzos más sistemáticos por documentar y compartir su memoria institucional. Las oficinas regionales del PNUD y la Dirección de Políticas de Desarrollo deberían fortalecer la supervisión y la vigilancia de los programas electorales y mejorar la capacidad del personal correspondiente, en particular en materia de procesos o proyectos problemáticos.
