



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos
Primer período de sesiones de 2020
Nairobi, 31 de marzo a 2 de abril de 2020
Tema 6 del programa provisional*

Estado de la aplicación de las resoluciones y decisiones
aprobadas durante el primer período de sesiones de la
Asamblea de ONU-Hábitat

Proyecto de estrategia de creación de capacidad para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Nueva Agenda Urbana**

Resumen

La presente Estrategia se ha preparado de conformidad con la resolución 1/3 de la Asamblea de ONU-Hábitat, “Perfeccionamiento de la creación de capacidad para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y la dimensión urbana de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que figura en el documento HSP/HA.1/Res.3. En esta resolución se solicita a la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat que prepare un proyecto de estrategia para la coordinación de la creación de capacidad como una función transversal.

La finalidad de la Estrategia es doble: en primer lugar, colmar las deficiencias institucionales y operacionales de ONU-Hábitat para lograr unos resultados más coordinados y coherentes y mejorar su supervisión; y en segundo lugar, mejorar la prestación de servicios de creación de capacidad a los Estados miembros, a los gobiernos locales y a otros interesados fundamentales del ámbito urbano, para obtener mejores resultados y hacer uso más eficiente de los recursos.

La Estrategia brinda a la Directora Ejecutiva y a la Junta Ejecutiva del ONU-Hábitat los componentes y fundamentos necesarios para poner en marcha una hoja de ruta que transforme a ONU-Hábitat en una organización basada en el conocimiento que se erija en el principal organismo de creación de capacidad para materializar las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, y aplicar la Nueva Agenda Urbana; que responda a las demandas de los Estados miembros, las ciudades y los interesados del ámbito urbano; y que ofrezca soluciones a los problemas inherentes a la urbanización.

Las principales medidas estratégicas son el anclaje institucional de la creación de capacidad como función transversal mediante la creación de un centro de excelencia virtual; la integración plena en la programación normativa y operacional de ONU-Hábitat; y el establecimiento de asociaciones estratégicas y de un diálogo franco con los interesados. ONU-Hábitat hará un examen constante de las necesidades en materia de capacidad para centrarse en las áreas en que puedan obtenerse mejores resultados. La Estrategia exige la creación de asociaciones estratégicas sólidas para potenciar y sostener los resultados, prestando una atención especial a la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

* HSP/EB.2020/1.

** El presente documento no ha sido objeto de revisión editorial oficial en inglés.

Otro requisito de la Estrategia es la formulación de un plan de aplicación por prioridades, en función de los recursos disponibles, al tiempo que se busca la forma de aumentar la financiación de las actividades de creación de capacidad a todos los niveles.

I. Introducción

1. La presente Estrategia se ha preparado en respuesta a la resolución 1/3 de la Asamblea de ONU-Hábitat, “Perfeccionamiento de la creación de capacidad para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y la dimensión urbana de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que figura en el documento HSP/HA.1/Res.3. En esta resolución se solicita a la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat que prepare un proyecto de estrategia para la coordinación de la creación de capacidad como una función transversal. En el proyecto se establece una estrategia a largo plazo para los próximos diez años.
2. La Estrategia se basa en el análisis de los servicios de creación de capacidad que ha prestado ONU-Hábitat a lo largo de los años y de, las necesidades de los interesados del ámbito urbano en materia de capacidad para cumplir los programas mundiales vigentes, en particular la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.
3. La Estrategia tiene siete componentes principales. En primer lugar, enmarca la forma en que ONU-Hábitat define la creación de capacidad en el contexto de su labor. En segundo lugar, toma como fundamento los programas mundiales y el mandato de ONU-Hábitat. En tercer lugar, expone los resultados de un análisis de problemas realizado para determinar la magnitud de las necesidades y de la demanda en materia de creación de capacidad, y la respuesta que hasta la fecha ha venido dando ONU-Hábitat en todas sus operaciones. Después, la Estrategia establece los principios y valores fundamentales en que se basa y define claramente sus resultados previstos, sus objetivos específicos y los grupos a que va dirigida. A continuación expone las principales medidas estratégicas que deben adoptarse para obtener resultados y lograr que la creación de capacidad se reconozca y gestione como una función transversal en todo el programa de trabajo de ONU-Hábitat; y por último, señala la necesidad de establecer planes de aplicación por prioridades.
4. La elaboración del proyecto se benefició de un examen teórico de los estudios y propuestas que se habían preparado para potenciar y ampliar la función de creación de capacidad de ONU-Hábitat y de un análisis del posicionamiento de esa función dentro de la organización. Las consultas que se celebraron a nivel interno con diversas sucursales y dependencias permitieron conocer a fondo las oportunidades y las dificultades relativas a la mejora de la prestación de servicios de creación de capacidad. También se celebraron consultas externas para recabar la opinión de los principales asociados y de instituciones especializadas.
5. El presente proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para que formule observaciones al respecto. Una vez aprobada la Estrategia definitiva habrá que elaborar un plan de aplicación que refleje los recursos disponibles y las prioridades que se hayan establecido.

II. Enfoques y métodos de creación de capacidad

6. Las Naciones Unidas consideran que la creación de capacidad es un “proceso mediante el cual se desarrollan y fortalecen las aptitudes, los instintos, las habilidades, los procesos y los recursos que las organizaciones y las comunidades necesitan para sobrevivir, adaptarse y prosperar en un mundo que cambia rápidamente”.
7. En el contexto de su mandato y misión, ONU-Hábitat propone la siguiente definición práctica: la creación de capacidad es “un proceso de cambio mediante el cual las personas e instituciones participan en un conjunto de métodos de aprendizaje que les permite desarrollar y adquirir conocimientos, aptitudes, pericia e instrumentos que fortalecen su capacidad de efectuar verdaderas intervenciones, transformaciones y mejoras en sí mismas y en el entorno en que actúan. Este proceso engloba numerosas actividades y transformaciones cuyo objetivo final es la aplicación de políticas, proyectos, programas, procesos, decisiones y respuestas institucionales eficaces y de calidad”.
8. La Estrategia se basa en un ciclo virtuoso de aprendizaje inspirado en la taxonomía de Bloom¹. En concreto, adopta un novedoso enfoque “3a-3i” (Adquirir, Absorber, Analizar, Implementar, Investigar e Innovar) que describe un ciclo dinámico de adquisición de conocimientos y aptitudes.
9. La creación de capacidad persigue los siguientes objetivos:
 - a) Adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas;
 - b) Desarrollo y fortalecimiento de competencias;

¹ <https://cft.vanderbilt.edu/guides-sub-pages/blooms-taxonomy/>.

- c) Desarrollo o fortalecimiento de la capacidad de hacer realidad la misión y las aspiraciones personales;
- d) Mejora del rendimiento individual e institucional;
- e) Creación de instituciones y mejora de los sistemas de gobernanza;
- f) Creación, fortalecimiento, adaptación y mantenimiento de la capacidad a lo largo del tiempo.

10. Es importante comprender que la creación de capacidad es un proceso mucho más complejo que la “formación”, que tan solo es un elemento más de la creación de capacidad. La verdadera creación de capacidad tiene lugar en un entorno de aprendizaje dinámico e interactivo que debe combinar una variedad de instrumentos y métodos, como cursos especializados, seminarios de política, reuniones de grupos de expertos, actividades de capacitación a medida, aprendizaje entre pares y talleres de intercambio de conocimientos que apoyen el ciclo de aprendizaje.

11. Las actividades, procesos y estrategias de creación de capacidad deben ocuparse de los componentes educativos e institucionales de las personas y las organizaciones, ya que su efecto catalizador depende fundamentalmente de la solidez del entorno propicio, es decir, de las estructuras de poder e influencia de esas organizaciones. Por tanto, la creación de capacidad no se limita a la adquisición y aplicación de aptitudes, conocimientos y métodos, sino que también atañe a los incentivos, la gobernanza y los mecanismos institucionales.

12. Cuando se centra en una sola institución, la creación de capacidad entraña una combinación de aprendizaje y soluciones para impulsar cambios institucionales y organizativos positivos. En vista de esos cambios, la selección y el diseño de formas específicas de intervención en materia de creación de capacidad deben adaptarse al contexto y las necesidades particulares de cada grupo destinatario. En concreto, deben responder a unos problemas urbanos bien definidos y contextualizados y a los requisitos institucionales y organizativos. Las evaluaciones iniciales serán exhaustivas e incluirán una valoración de las necesidades en materia de capacitación que se basará ante todo en el análisis de las capacidades de las personas, pero también en un análisis del entorno en el que actúan (políticas, mecanismos de gobernanza y legislaciones vigentes) para determinar las necesidades institucionales en cuanto a creación de capacidad. Este análisis también debería incluir, cuando proceda, la concepción de medidas paralelas de desarrollo institucional destinadas a crear un entorno más propicio.

13. Los diversos tipos de procesos de creación de capacidad darán origen, fundamento o apoyo a innovaciones y soluciones urbanas mediante el fomento de la capacidad que posean los grupos destinatarios para aplicarlas. Por consiguiente, la creación de capacidad es fundamental para crear una generación de profesionales urbanos bien informados y capacitados, que adquieran las aptitudes necesarias para planificar y gestionar la urbanización sostenible y ejercer un liderazgo transformador que impulse cambios de políticas y el desarrollo institucional.

III. La creación de capacidad en los programas mundiales y la función de las Naciones Unidas y ONU-Hábitat

A. La creación de capacidad como componente clave de los programas mundiales

14. La comunidad internacional para el desarrollo y los Estados miembros tienen presente, desde hace más de cincuenta años, que la creación de capacidad es uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenible. Los programas internacionales contemplan diversas formas de creación de capacidad, como la cooperación entre ciudades, la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, la capacitación y el aprendizaje electrónico. Estas modalidades han resultado eficaces para grupos destinatarios de distinto signo, desde responsables de formular políticas y adoptar decisiones hasta profesionales urbanos, pasando por diversos interesados de los sectores público, privado, académico y comunitario.

15. La Meta de Desarrollo Sostenible 17.9 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, dedicada a la creación de capacidad, tiene por objeto “aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”. Los Estados miembros también se comprometen, en los apartados b) y c) del párrafo 109, respectivamente, a “fortalecer sus instituciones nacionales para complementar la creación de capacidad”.

16. La Nueva Agenda Urbana subraya en todas sus propuestas y recomendaciones de mecanismos de aplicación la necesidad de crear capacidad y solicita que se lleven a cabo intervenciones enérgicas en ese sentido: “Reconocemos que para aplicar los compromisos de transformación establecidos en la Nueva Agenda Urbana harán falta marcos normativos propicios en los planos nacional, subnacional y local integrados por la planificación y la gestión participativas del desarrollo espacial urbano, y medios de ejecución eficaces, complementados mediante cooperación internacional y actividades de creación de capacidad, por ejemplo el intercambio de mejores prácticas, políticas y programas entre los Gobiernos a todos los niveles” (párrafo 81); “[a]poyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales, velando por la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales” (párrafo 90); y “[n]os esforzaremos por mejorar la capacidad para la planificación y el diseño urbanos y la prestación de formación” (párrafo 102).

B. El mandato de las Naciones Unidas y de ONU-Hábitat para la creación de capacidad

17. La creación de capacidad se considera una función clave de las Naciones Unidas que debe fortalecerse. En el documento estratégico para todo el sistema de las Naciones Unidas, cuya finalidad es apoyar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reconoció la ventaja comparativa de las Naciones Unidas como custodio y proveedor de apoyo para la aplicación de los reglamentos mundiales y regionales y de las normas y marcos acordados internacionalmente, elementos todos ellos imprescindibles para un logro sostenible y equitativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se necesitan estrategias claras de creación de capacidad y transferencia de conocimientos para que esos servicios sean sostenibles y surtan efecto.

18. La estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo urbano, en su propuesta de marco de aplicación conjunta, señaló la necesidad de la creación de capacidad como función transversal y recomendó lo siguiente: prestar una atención especial a los requisitos en materia de creación de capacidad relacionados con los datos urbanos para generar una base sólida de pruebas concluyentes y comprender las interrelaciones entre los programas, las metas y los objetivos mundiales; apoyar la formulación de políticas integradas; generar más posibilidades de movilización de recursos internos; fortalecer la capacidad fiscal y el desarrollo de instituciones y mecanismos sólidos y responsables para la gobernanza participativa; y, por último, apoyar la adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los contextos locales.

19. La creación de capacidad es un elemento fundamental del ADN de ONU-Hábitat, de ahí que en las tres Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I, II y III) se destacase sistemáticamente su importancia. No obstante, la función de creación de capacidad no ha mantenido la misma orientación durante toda la existencia de la entidad y ha experimentado cambios considerables en su papel, medios de aplicación y alcance.

20. En las resoluciones relacionadas con ONU-Hábitat se menciona con frecuencia la creación de capacidad. En el párrafo 9 de la resolución A/71/239, aprobada en la última Asamblea General, se *“insta a ONU-Hábitat a que siga apoyando el aumento de la participación de los Gobiernos en todos los niveles y de las organizaciones regionales en la implementación de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos a las ciudades y otros asentamientos humanos, en particular mediante la prestación de asistencia técnica a fin de desarrollar la capacidad de todos los niveles gubernamentales, especialmente en los países en desarrollo, para planificar y ejecutar los programas y proyectos sobre urbanización y asentamientos humanos sostenibles”*.

21. La Estrategia de creación de capacidad excede el marco temporal del Plan Estratégico, ya que su objetivo a largo plazo se ha fijado en 2030. En el Plan Estratégico 2020-2023 se califica la creación de capacidad como facilitador del desempeño institucional. En el párrafo 170 se afirma que “[l]a creación de capacidad [...] [c]rea y fortalece la capacidad de ONU-Hábitat, los gobiernos, en particular los gobiernos locales y regionales, y las organizaciones asociadas para planificar, gestionar, ejecutar y vigilar políticas, programas y proyectos en todos los niveles. La creación de capacidad (incluida la capacitación) es el medio para anclar la labor normativa de ONU-Hábitat, evaluar y responder a las necesidades de los gobiernos y los asociados, generar innovaciones y apoyar la transformación institucional a largo plazo en los países. [...] Por lo tanto, no solo es un facilitador para las organizaciones y las personas por igual, sino también un facilitador de la aplicación de políticas, cambios organizacionales e institucionales y medidas transformadoras sobre el terreno”.

22. En la resolución 1/3 de la Asamblea de ONU-Hábitat (HSP/HA.1/Res.3) se establece que la creación de capacidad es una función transversal que debe ejercerse de manera coordinada, integrada y coherente. Además, se solicita a la Directora Ejecutiva que elabore, de conformidad con el plan estratégico para el período 2020-2023 y dentro de los límites de los recursos disponibles, un enfoque integrado y reforzado para la creación de capacidad que preste apoyo a la consecución del desarrollo urbano sostenible, con consultas inclusivas que tengan en cuenta las necesidades de los Estados miembros; y que, dentro de los límites de los recursos disponibles, preste apoyo a los Estados miembros en sus esfuerzos por movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para elaborar y ejecutar programas de creación de capacidad. Por último, se reitera la invitación a todos los Estados miembros a que respalden la movilización de recursos humanos y financieros mediante contribuciones voluntarias en apoyo de la estrategia de formación y creación de capacidad de ONU-Hábitat.

IV. Análisis de problemas y oportunidades para la adopción de medidas

A. Deficiencias en la capacidad de lograr una urbanización sostenible

23. Se considera que la creación de capacidad es indispensable para acelerar el progreso hacia la consecución de las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y posibilitar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Bien planificada y gestionada, la urbanización puede convertirse en un motor transformador del crecimiento económico que brinde a todas las personas las mismas oportunidades de generación de riqueza, prosperidad y calidad de vida. Esta posibilidad está supeditada inexorablemente a la capacidad de las instituciones gubernamentales de dirigir este proceso de manera sostenible e inclusiva, de ahí que la creación de capacidad ocupe una posición prioritaria entre las actividades de desarrollo.

24. Cabe señalar que, si bien muchas ciudades han experimentado una transformación social, económica, espacial y física considerable, la capacidad humana y administrativa de los gobiernos municipales y locales no ha aumentado a la par. Así sucede sobre todo en los entornos frágiles y en las ciudades y pueblos de tamaño medio, cuyas tasas de urbanización suelen ser altas. Por ejemplo, según unos estudios de la Asociación de Planificadores del Commonwealth, los países del Commonwealth, que presentan las tasas de urbanización más elevadas y se encuentran entre los más vulnerables, son los que tienen menos urbanistas profesionales per cápita, en comparación con los países desarrollados más urbanizados. Parece, pues, necesario adoptar una estrategia a largo plazo para ampliar el número de urbanistas mediante programas educativos, sin dejar de intervenir a medio plazo para que esos gobiernos locales tengan más acceso a conocimientos y prácticas de planificación urbana. Además, en muchos casos, el análisis de los perfiles de los administradores municipales pone de manifiesto una disparidad entre su titulación académica y las funciones que desempeñan.

25. En el plano externo, se observan graves deficiencias de capacidad que afectan a la capacidad de los Gobiernos nacionales y locales de hacer frente a la presión demográfica y a la demanda cada vez mayor de tierras, viviendas, infraestructura y servicios urbanos básicos. Muchas instituciones gubernamentales a nivel local y nacional no están equipadas como es debido para gestionar ciudades ni procesos de urbanización rápida. Hay una falta de políticas y sistemas adecuados, por un lado, y de personal bien capacitado, por el otro, lo cual, unido a la escasa capacidad de la administración pública, impide el progreso efectivo hacia un desarrollo urbano bien gobernado.

26. Según un estudio de la OCDE², “la falta de capacidades administrativas, técnicas o estratégicas suficientes representa uno de los mayores obstáculos para la descentralización”. En consecuencia, debería priorizarse la creación de capacidad, en especial mediante el “aprendizaje en la práctica”. Esa tarea lleva su tiempo y requiere, por tanto, un compromiso a largo plazo de las instancias de gobierno centrales y subnacionales. La OCDE aboga por que los Gobiernos refuercen las capacidades de los funcionarios e instituciones públicas con un enfoque sistémico, en lugar de adoptar una concepción estrecha de miras de la asistencia técnica.

² OECD (2019). Making Decentralization work. A handbook for policy-makers. https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf.

27. En otro estudio³ de la Universidad de Birmingham sobre la gobernanza urbana en el mundo en desarrollo se destaca que la gestión de las ciudades y del crecimiento urbano es uno de los retos definitorios del siglo XXI y que muchos municipios carecen de los conocimientos, la capacidad y los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones. Los autores sostienen que la ampliación de la capacidad de planificar, gestionar y financiar el crecimiento urbano es un componente fundamental de una gobernanza urbana eficaz. Además, las ciudades mal planificadas, gestionadas y gobernadas pueden convertirse en centros de pobreza, desigualdad y conflicto.

Problemas relativos a la capacidad que impiden una gobernanza urbana eficiente⁴

- Estructuras orgánicas complejas y confusas;
- Delegación de tareas poco clara entre las autoridades gestoras y los organismos intermedios;
- Capacidad y poder insuficientes de los órganos de coordinación para cumplir su función;
- Disposiciones de gobernanza deficientes para pedir cuentas a los administradores por su desempeño, controlar la corrupción y evitar una influencia política indebida en la selección de proyectos y los nombramientos de personal;
- Tasas elevadas de rotación de personal y falta de trabajadores debidamente cualificados y experimentados;
- Escasa capacidad administrativa de los gobiernos municipales, en especial de las autoridades locales de menor entidad;
- Carencia de conocimientos especializados, lo que da lugar a problemas de incumplimiento de las reglamentaciones nacionales e internacionales complejas, por ejemplo, en materia de adquisiciones públicas, ayuda y legislación ambiental;
- Escasa capacidad analítica y de programación, incluida la falta de capacidad (y de respaldo político) para aplicar estrategias orientadas a la obtención de resultados;
- Poca capacidad para coordinar la planificación espacial y física, socioeconómica y ambiental del medio urbano y la aplicación de la legislación correspondiente;
- Capacidad insuficiente para planificar el crecimiento económico y la generación de ingresos;
- Deficiencias en la coordinación y armonización de políticas a nivel local y nacional;
- Poca capacidad de planificación, control reglamentario, financiación y prestación de servicios;
- Falta de un sistema de gobernanza que rinda cuentas y promueva la participación de múltiples interesados.

B. Demanda creciente de apoyo para la creación de capacidad por las Naciones Unidas

28. El informe del Consejo del Personal del Sistema de las Naciones Unidas de 2018 confirma que han aumentado la oferta y la demanda de actividades de capacitación relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El dato refuerza el argumento de que los representantes de los Gobiernos, la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado y las organizaciones internacionales están cada vez más interesados en adquirir conocimientos y capacitación sobre la Agenda 2030.

29. Han surgido diversos centros de excelencia relacionados con distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible y apoyados por organismos de las Naciones Unidas desde 2010, lo que indica que se trata de un fenómeno paralelo a la adaptación de la Agenda 2030 a los contextos locales y al aumento de la demanda de apoyo. Por ejemplo, el Centro Global para la Excelencia en el Servicio Público vincula su labor al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16; el Centro de Conocimiento de la UNSSC responde a los Objetivos 13, 14, 15 y 16; y el Centro Internacional de Asociaciones Público-Privadas de la CEPE trabaja para promover el logro del Objetivo 17. En la actualidad no hay ningún centro de excelencia que promueva el cumplimiento de las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ni siquiera del Objetivo 11.

³ Avis, W. R. (2016). *Urban Governance (Topic Guide)*. Birmingham, Reino Unido: GSDRC, Universidad de Birmingham. https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/11/UrbanGov_GSDRC.pdf.

⁴ *Ibid.* Avis, W.R., 2016. [páginas 14 y 15].

C. Dificultades para la creación de capacidad interna de ONU-Hábitat

30. La presente Estrategia también se ha preparado en respuesta al informe de auditoría 2018/077 de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. En esta auditoría, que tuvo por objeto el subprograma de investigación y fomento de la capacidad y cubrió el período comprendido entre enero de 2016 y diciembre de 2017, se solicitó la formulación de una estrategia de fomento de la capacidad para toda la organización.

31. El informe MOPAN 3.0⁵, si bien destaca el incremento y la demanda cada vez mayor de servicios de asesoramiento de ONU-Hábitat y de actividades de creación de capacidad y apoyo operativo a nivel regional y nacional, reconoce la dificultad de determinar la influencia de la creación de capacidad en el cambio de políticas por la falta de datos concluyentes. El informe también señala que falta un sistema integral de seguimiento del desempeño, lo que dificulta que ONU-Hábitat pueda corroborar plenamente los resultados.

32. En un reciente análisis interno realizado en 2019 se destacó lo siguiente:

a) Todas las subdivisiones practican alguna forma de creación de capacidad, pero aplican enfoques metodológicos y acuerdos de colaboración diferentes y descoordinados;

b) Falta una definición uniforme de creación de capacidad que se use en todas las subdivisiones, algunas de las cuales equiparan la creación de capacidad a la simple capacitación o la designan con otros términos —“encuentros de aprendizaje” o “intercambio de conocimientos”—, lo que demuestra la falta de un mensaje institucional homogéneo;

c) Según el informe de 2018 sobre la marcha de los trabajos, ese año ONU-Hábitat impartió un promedio mensual de 50 días de capacitación, aunque la mayoría (47 %) de las actividades específicas de creación de capacidad duraron entre 1 y 2 días, y menos del 40 % se encuadraba en un programa continuo de creación de capacidad o de capacitación, lo que indica que el planteamiento adoptado en materia de creación de capacidad es fragmentario y de poco recorrido;

d) La gestión del conocimiento está poco desarrollada y descentralizada, lo que impide que el organismo difunda con eficacia el conocimiento y las buenas prácticas;

e) El desarrollo integral de la capacidad, que incluye el acompañamiento experto, la orientación y la capacitación, también debería formar parte de los programas de desarrollo personal dirigidos a los trabajadores de ONU-Hábitat, de modo que estos puedan dar más apoyo a los Estados miembros y atender mejor sus necesidades.

V. Principios y valores

A. Principios

33. **Es necesario priorizar la creación de capacidad para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.** La Estrategia debería comportar un examen constante de las necesidades en materia de creación de capacidad para priorizar las de mayor incidencia y magnitud. La Estrategia promueve la concepción de programas de creación de capacidad coherentes, integrados y a largo plazo cuyos resultados puedan seguirse a lo largo del tiempo.

34. **Es preciso contextualizar la creación de capacidad.** Existe una enorme variedad de países que presentan distintos grados de desarrollo y urbanización y diversos niveles de sistemas, instituciones y capacidades para gestionar la urbanización sostenible. Las actividades de creación de capacidad deben adaptarse siempre a los contextos locales, en especial mediante la traducción a los idiomas propios del lugar, para lo cual será preciso establecer una colaboración estrecha con las instituciones de enseñanza locales y garantizar la transferencia de conocimientos. Esta labor es fundamental para aumentar la accesibilidad, la transferencia de conocimientos y la repercusión de las actividades.

35. **La creación de capacidad requiere coaliciones estratégicas que aprovechen la ventaja comparativa de distintos agentes.** La forma de lograrlo es mediante la armonización y coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas y la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular a fin de

⁵ MOPAN 3.0 - Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (2017), Informe de evaluación institucional; <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2018/01/Mopan-UN-HABITAT-report-interactive-FINAL.pdf>.

conseguir la máxima repercusión posible, potenciar las intervenciones, ampliar el alcance y mantener los resultados.

36. **La creación de capacidad como función transversal.** Es necesario ver en la creación de capacidad una parte integral de la labor normativa y operacional de ONU-Hábitat y un instrumento fundamental de conexión entre ambas dimensiones. Se sigue de ello la necesidad de establecer una coordinación vertical y una colaboración horizontal en todas las fases de concepción, planificación y ejecución de los servicios de creación de capacidad.

37. **Normas corporativas y garantía de calidad.** Hace falta asignar responsabilidades claras para que todas las dependencias y subdivisiones cumplan las normas institucionales y los compromisos contraídos en materia de creación de capacidad.

38. **Innovaciones para una creación de capacidad eficiente y eficaz.** Las actividades de creación de capacidad, para ampliar su alcance, deben basarse en las innovaciones más recientes (por ejemplo, el aprendizaje electrónico) y aprovechar al máximo los recursos disponibles.

B. Valores

39. La aplicación de la presente Estrategia se basa en tres valores fundamentales:

a) *El respeto de los derechos humanos* sin distinción de ningún tipo, ya sea por raza, color, sexo, idioma, religión u otra condición, permite que la creación de capacidad se centre en las personas y se base en los derechos humanos;

b) *La inclusión* de todos los géneros y personas con capacidades diferentes, al empoderar a las personas para la adopción de decisiones y fortalecer las instituciones y las organizaciones para que ninguna persona ni institución se queden atrás, posibilita el acceso universal a los conocimientos y el fomento de capacidades en los distintos grupos destinatarios;

c) *Sostenibilidad:* Las actividades de creación de capacidad deben concebirse, planificarse y ejecutarse con la mira puesta en las prácticas sostenibles para lograr resultados duraderos, preservar los recursos y satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin poner en riesgo la capacidad de las futuras.

VI. Resultados previstos y objetivos específicos

A. Resultados previstos

40. Se dotará a las personas y sus organizaciones de las aptitudes y los conocimientos necesarios para hacer realidad las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluido el Objetivo 11, y aplicar la Nueva Agenda Urbana, también en consonancia con la visión y la misión de ONU-Hábitat que se exponen en los planes estratégicos de la organización.

41. ONU-Hábitat se convierte, antes de 2030, en el principal organismo mundial de creación de capacidad que suministra servicios y productos de conocimiento de vanguardia capaces de fortalecer con eficacia las capacidades de los Gobiernos nacionales y locales, y dota a las instituciones y a las personas de conocimientos, aptitudes y métodos en sus esferas de especialización.

42. Se establece un entorno institucional que propicia una coordinación horizontal y vertical más estrecha, integra y conecta la labor operacional y normativa de ONU-Hábitat y garantiza el uso eficiente de los recursos y la rendición de cuentas en los programas y actividades de creación de capacidad que se desplieguen en todas las esferas de trabajo de ONU-Hábitat. Con ese entorno se aspira a prestar servicios de creación de capacidad con metodologías unificadas y coherentes en todas las etapas del ciclo de los proyectos (concepción, planificación, ejecución y supervisión) para mantener un nivel constante de calidad y generar efectos a largo plazo.

B. Objetivos específicos

43. Contemplar la creación de capacidad como una cuestión transversal en todo el organismo, adoptando medidas para reunir y gestionar los conocimientos, la experiencia y los instrumentos técnicos generados en las distintas esferas temáticas de la labor de ONU-Hábitat, y conectando y potenciando la labor normativa de ONU-Hábitat a nivel de los países, sin dejar de extraer enseñanzas de su labor operacional;

44. Establecer un enfoque armonizado para evaluar las necesidades y demandas específicas de los grupos destinatarios en materia de creación de capacidad, teniendo en cuenta el contexto institucional

y procurando aumentar al máximo la incidencia y la sostenibilidad de las actividades de creación de capacidad;

45. Posibilitar una coordinación más estrecha de las actividades de creación de capacidad y desarrollo institucional dentro del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de la estrategia para todo el sistema sobre desarrollo urbano sostenible;

46. Forjar amplias coaliciones a fin de movilizar las capacidades y los recursos necesarios para lograr la mayor repercusión posible, multiplicar las actividades de creación de capacidad y ampliar su alcance en función de las necesidades en materia de capacidad, con el objeto de propiciar una urbanización sostenible y hacer realidad la dimensión urbana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

47. Fomentar la capacidad interna de ONU-Hábitat para integrar la creación de capacidad y el desarrollo institucional en la labor normativa y operacional del organismo;

48. Diseñar la imagen de marca y los métodos institucionales de aprendizaje y creación de capacidad de ONU-Hábitat.

C. Grupos destinatarios

49. La presente Estrategia sirve de orientación interna para la prestación de servicios de creación de capacidad por ONU-Hábitat, en todas sus divisiones, ya sea en la sede o en sus oficinas exteriores.

50. La labor de creación de capacidad de ONU-Hábitat se centra principalmente en el fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos nacionales y locales, y tiene en cuenta la variedad, la complejidad y los diversos niveles de la gobernanza territorial y urbana. En concreto, va dirigida a las instituciones y sus cuadros, los funcionarios superiores, los encargados de adoptar decisiones, los responsables de formular políticas y, en general, al personal encargado de planificar, diseñar, gestionar y aplicar políticas, programas y proyectos de vivienda y desarrollo urbano que abarcan una amplia gama de cuestiones y disciplinas urbanas.

51. El aprendizaje para mejorar las ciudades y alcanzar el desarrollo urbano sostenible requiere la integración y la colaboración intersectorial de todos los interesados de una ciudad. Es importante que las actividades de creación de capacidad beneficien a distintos grupos de interesados y fomenten la colaboración intersectorial e interinstitucional. ONU-Hábitat examinará las necesidades de los sectores privado, académico y comunitario y de la sociedad civil, en especial porque su contribución al desarrollo urbano sostenible es decisiva.

52. Las ciudades y pueblos de tamaño medio presentan algunas de las tasas más elevadas de urbanización y los mayores problemas relacionados con la escasez de recursos financieros y humanos. Las necesidades más acusadas en materia de capacidad suelen darse en los entornos frágiles, que combinan unas tasas de urbanización particularmente elevadas con la falta de sistemas necesarios, instituciones sólidas y recursos humanos especializados, de ahí que requieran una atención específica.

VII. Medidas estratégicas fundamentales

53. Las siguientes medidas estratégicas se consideran fundamentales para lograr los resultados previstos y los objetivos específicos.

A. Anclaje institucional de la creación de capacidad como función transversal

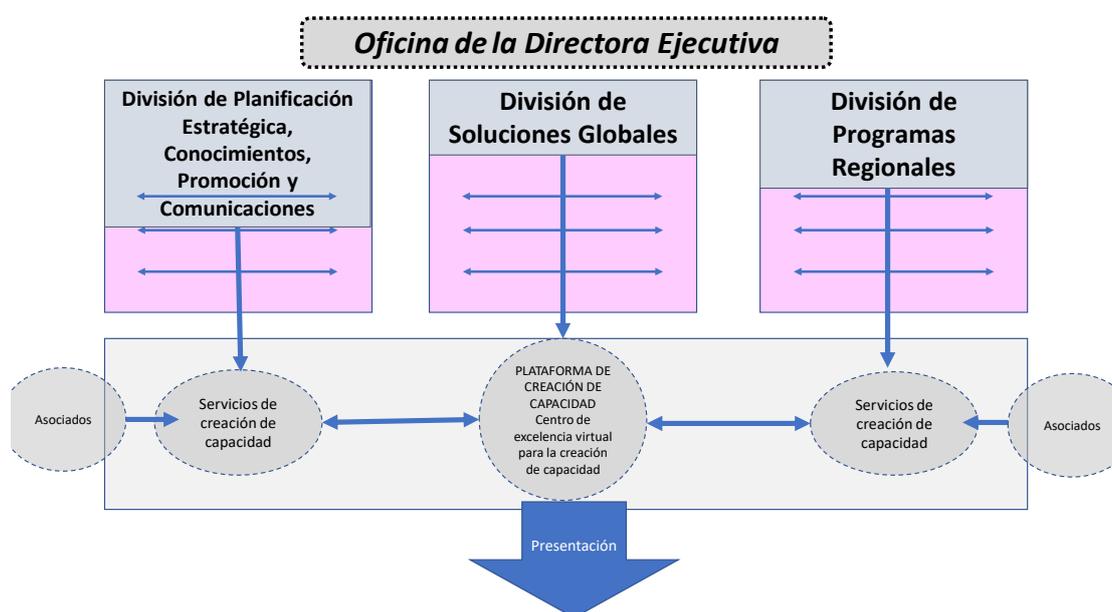
54. La arquitectura institucional interna debe permitir una coordinación y una colaboración eficaces en sentido horizontal y vertical entre las diferentes divisiones, subdivisiones y dependencias de todo ONU-Hábitat, y también con las oficinas subregionales y en los países.

55. La labor de creación de capacidad, entendida como función transversal, requiere una asignación clara de funciones, personal, recursos y protocolos en todo el organismo para garantizar la colaboración entre los distintos sectores y subdivisiones y aprovechar al máximo las capacidades y los recursos internos.

56. El 1 de enero de 2020, ONU-Hábitat puso en marcha, dentro de la Subdivisión de Desarrollo de Programas de la División de Soluciones Mundiales, una "Plataforma de capacitación y fomento de la capacidad" para que se encargase de la aplicación de la presente Estrategia. La Plataforma, entre otros cometidos, se ocupará de:

a) Supervisar la aplicación de la Estrategia, señalar deficiencias y establecer las prioridades institucionales;

- b) Prestar apoyo a las actividades de creación de capacidad de ONU-Hábitat para garantizar un enfoque coherente y homogéneo que concuerde con la presente Estrategia;
- c) Contribuir a las operaciones, programas e iniciativas de ONU-Hábitat con la aportación de instrumentos y métodos en todo el ciclo de creación de capacidad, incluida la vigilancia de los grupos destinatarios y los efectos, sin dejar de extraer enseñanzas de la programación a nivel de los países;
- d) Idear un conjunto de servicios de creación de capacidad a partir de la labor normativa y operacional de las distintas subdivisiones del organismo para contribuir a la aplicación de los planes estratégicos. El conjunto comprenderá diversas formas de creación de capacidad, manuales de capacitación, módulos de aprendizaje electrónico y capacitación de instructores;
- e) Establecer mecanismos para fomentar la colaboración y la cooperación con las partes internas y externas, en especial mediante el fomento de la capacidad del personal de ONU-Hábitat para que un mayor número de funcionarios se familiarice con los métodos, los instrumentos pedagógicos y todo el ciclo de creación de capacidad, desde la evaluación de las necesidades en materia de capacitación y el análisis de las deficiencias de la capacidad institucional hasta la vigilancia y el seguimiento posteriores a la capacitación;
- f) Establecer asociaciones con instituciones de vanguardia y coordinar acuerdos marco, acuerdos de cooperación o contratos de consultoría.



57. Se necesita un estudio de viabilidad para buscar la forma de perfeccionar la Plataforma de capacitación y creación de capacidad hasta convertirla en un centro de excelencia virtual, conocido y reconocido dentro y fuera de ONU-Hábitat, que pueda ampliarse en función de las necesidades en materia de creación de capacidad. El centro virtual debería hacer las veces de punto de coordinación, esto es, ser una oficina virtual de ventanilla única que se encargue de coordinar y articular los servicios, programas y actividades de creación de capacidad. En cuanto portal unificado en línea para el depósito y almacenamiento de todos los recursos de creación de capacidad –conocimientos, manuales de capacitación, informes, listas de herramientas, etc.–, el centro debería proporcionar la base de conocimientos y materiales necesarios para sustentar su labor. De ese modo, ONU-Hábitat podría establecer gradualmente una base de gestión de los conocimientos, construirse una imagen de marca en materia de creación de capacidad y crear una cultura de programación y ejecución colaborativas. Con un centro virtual de esas características sería posible ampliar paulatinamente el alcance, la difusión y la calidad de los servicios de creación de capacidad que presta ONU-Hábitat.
58. El anclaje institucional deberá someterse a exámenes periódicos para garantizar la aplicación más eficaz y eficiente de la presente Estrategia, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

B. Integración en la programación y aseguramiento de la calidad

59. Es preciso que durante la fase conceptual previa a la redacción del documento del proyecto los autores tomen en consideración los requisitos establecidos en materia de creación de capacidad para facilitar la evaluación y aprobación del proyecto. Esta tarea puede facilitarse aplicando un “marcador de creación de capacidad” a los procesos de preparación y examen de programas y proyectos. Este marcador consiste en una lista de comprobación práctica para los autores y gestores de proyectos, aunque también sirve de guía para el examen de los proyectos en el comité de examen de programas.
60. Los productos normativos elaborados dentro y fuera de ONU-Hábitat, por ejemplo, los instrumentos y las notas de orientación, deben ser objeto de examen y evaluación constantes para determinar si sirven para apoyar las actividades de creación de capacidad necesarias.
61. Es necesario que los programas emblemáticos de ONU-Hábitat y otros programas mundiales incorporen componentes de creación de capacidad para potenciar y mantener sus actividades.
62. Hay que dar más prioridad a la creación de capacidad, en cuanto función básica de las Naciones Unidas, dentro de los programas regionales, subregionales y nacionales, y concebirla en forma de actividades sistémicas sostenidas que acompañen la labor desplegada en los principales ámbitos temáticos. La puesta en marcha de la estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo urbano sostenible, el análisis común sobre el país y la elaboración de marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible brindan oportunidades concretas de integrar la creación de capacidad en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas.
63. Es necesario establecer procesos de aseguramiento de la calidad y vigilancia. Esta medida debería permitir a ONU-Hábitat garantizar una alta calidad de prestación de servicios en todo el proceso de creación de capacidad y hacer el mejor uso posible de sus conocimientos especializados y recursos humanos y financieros internos. Los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas deberían traducirse en exámenes periódicos.

C. Fomento de la innovación y las nuevas tecnologías para la creación de capacidad

64. Se necesita un estudio en profundidad sobre el uso de la tecnología y la innovación en la concepción, planificación y ejecución de actividades de creación de capacidad en línea, módulos de aprendizaje electrónico, cursos masivos abiertos en línea y otros tipos de productos, a fin de evaluar y esquematizar las experiencias, extraer enseñanzas de ellas, desarrollar la viabilidad técnica y garantizar la coordinación con las iniciativas conexas desplegadas por ONU-Hábitat, como la plataforma de vigilancia de la Nueva Agenda Urbana.
65. Se necesita una oferta más estructurada de productos de aprendizaje electrónico y a distancia. ONU-Hábitat debería adoptar una estrategia de aprendizaje electrónico para ampliar su menú de servicios y fomentar la capacidad individual e institucional mediante cursos en línea, seminarios web, podcasts y otras formas de aprendizaje a distancia. Hay que tratar de innovar constantemente en la concepción y prestación de servicios de creación de capacidad.

D. Interacción y asociaciones con interesados

66. Es necesario que ONU-Hábitat aproveche los conocimientos, la pericia y la experiencia de los centros de capacitación de excelencia bien establecidos a nivel internacional, nacional y regional a fin de poner en marcha una asociación mundial para la capacitación y la creación de capacidad.

67. ONU-Hábitat debería mantener un inventario actualizado de los interesados que ya contribuyen a la aplicación de la Estrategia a nivel mundial, regional y nacional y de los que podrían hacer lo propio. Ese inventario debería servir de fundamento para establecer asociaciones estratégicas con otros organismos de las Naciones Unidas, universidades, institutos de formación y centros de excelencia a todos los niveles.

68. ONU-Hábitat ya colabora de diversas maneras con universidades e instituciones de capacitación especializadas, pero hace falta ampliar, estrechar y coordinar la colaboración con universidades de todo el mundo. De esa forma se alcanzará un doble objetivo, a saber: 1) multiplicar la difusión y el uso de las herramientas y los instrumentos normativos y operacionales de ONU-Hábitat en las actividades curriculares; y 2) utilizar los conocimientos, las investigaciones y el capital humano de los diversos departamentos y grupos de estudio de las universidades para aumentar la calidad, la cantidad y el alcance de las actividades de creación de capacidad de ONU-Hábitat. La interacción estrecha con las universidades se traduce en una labor innovadora de creación de capacidad que combina la educación académica formal con la capacitación pragmática orientada a la resolución de problemas y al desarrollo de aptitudes y otras formas de aprendizaje, y en la que participan estudiantes, jóvenes profesionales y académicos. Además, las universidades están bien situadas en sus ciudades, por lo que suelen establecer puentes y crear proyectos de colaboración que inciden directamente en diversos aspectos de la vida de la ciudad y el desarrollo local. Una interacción más intensa comprende, entre otras cosas, la colaboración con centros y empresas conjuntas de investigación, tecnología e innovación para la creación de capacidad, el aprendizaje electrónico, los seminarios web y los productos pedagógicos certificados por ONU-Hábitat, como los cursos masivos abiertos en línea.

69. Es necesario que ONU-Hábitat priorice y aproveche las asociaciones con redes e instituciones urbanas de alcance mundial, regional y nacional que se dediquen a cuestiones relacionadas con las ciudades y la creación de capacidad.

70. ONU-Hábitat debería tratar de fomentar la participación del sector privado y movilizar su experiencia, conocimientos, capital humano y financiación complementaria para la creación de capacidad.

71. Las ONG, las instituciones de creación de capacidad centradas en las personas y los grupos profesionales comunitarios con experiencia en la prestación de asistencia técnica representan también opciones naturales para el establecimiento de asociaciones simbióticas en los programas de creación de capacidad de la organización, habida cuenta de su experiencia técnica, sus conocimientos lingüísticos y la relación que mantienen con las comunidades sobre el terreno.

E. Financiación de la creación de capacidad

72. Es necesario seguir estudiando, en colaboración con otros asociados, la forma de obtener más fondos para las actividades de creación de capacidad, en particular en los países en desarrollo y en los entornos frágiles, mediante el examen de diversas fuentes que permitan financiar y multiplicar esas actividades.

VIII. Ejecución

73. ONU-Hábitat debe elaborar un plan de ejecución anual en el que se establezcan prioridades entre las actividades y se definan las asignaciones presupuestarias y de personal necesarias, con vistas a su integración en los planes de trabajo y presupuestos del organismo.