



Desarrollo de Capacidades

NOTA DE PRÁCTICA

Octubre de 2008

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	1
RESUMEN	2
SECCIÓN I: CONCEPTOS BÁSICOS DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES	3
1. Introducción	3
2. Desarrollo de capacidades: Enfrentar realidades complejas	4
3. Definición de desarrollo de capacidades	4
4. Niveles de las capacidades	5
SECCIÓN II: ENFOQUE DEL PNUD PARA APOYAR EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	7
1. Principios básicos	7
2. Proceso de desarrollo de capacidades	8
SECCIÓN III: PROCESO DE CINCO PASOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	10
1. Hacer que los varios actores participen en el desarrollo de capacidades	10
2. Diagnosticar los activos y las necesidades en términos de capacidades	11
3. Formular una respuesta para el desarrollo de capacidades	14
4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades	16
5. Evaluar el desarrollo de capacidades	18
SECCIÓN IV: PROBLEMAS CENTRALES Y ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	19
1. Arreglos institucionales	19
2. Liderazgo	20
3. Conocimiento	21
4. Rendición de cuentas	21
SECCIÓN V: IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS	23
1. Integrar el desarrollo de capacidades a la programación	23
2. Integrar el desarrollo de capacidades a sectores y temas	24
SECCIÓN VI: PREGUNTAS FRECUENTES	27
SECCIÓN VII: RECURSOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	31
1. Recursos del PNUD vinculados al conocimientos sobre el desarrollo de capacidades	31
2. Otras fuentes	32
ANEXO 1: RECURSOS CONSULTADOS	32
ANEXO 2: ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	36

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BDP	Dirección de Políticas de Desarrollo
ECP	Diagnóstico Común de los Países
CDG	Grupo de Desarrollo de Capacidades
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DC	Desarrollo de Capacidades
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
TCPR	Examen Trienal Completo de las Políticas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur

Agradecimientos

La presente Nota de Práctica es resultado del esfuerzo de un equipo tanto en la definición del marco conceptual que presenta la Nota, como en su redacción a lo largo del tiempo. Surge a partir del perfeccionamiento y la evolución del análisis conceptual y las pruebas de casos presentados por el PNUD con el transcurso de los años dentro del ámbito de una serie de iniciativas institucionales que incluyen la “Reforma de la Cooperación Técnica” (Reforming Technical Cooperation, RTC). Un amplio espectro de practicantes del desarrollo, incluidos asociados de los gobiernos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, donantes y el sistema de las Naciones Unidas, aportó información a través de diálogos sobre políticas y programas acerca del desarrollo de capacidades a nivel de los países, las regiones y el mundo. Kanni Wignaraja y Lara Yocarini redactaron la versión final de la presente Nota. Cabe mencionar especialmente las contribuciones de Abla Amawi, Niloy Banerjee, Jennifer Colville, Dafina Gercheva, Tsegaye Lemma, Ndey Isatou Njie, Thomas Eriksson y Thomas Theisohn. Los estudios de caso de las diferentes regiones, cuyas lecciones se resumen en esta Nota, fueron aportados por los Equipos de Desarrollo de Capacidades regionales.

Información para contactos:

Editor: Kanni Wignaraja, kanni.wignaraja@undp.org
 Internet: www.capacity.undp.org

© 2008

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 304 East 45th Street
 Nueva York, NY 10017, EE.UU.

RESUMEN

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo internacionales y nacionales depende de las capacidades de las personas, organizaciones y sociedades para transformarse a los efectos de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Si bien los recursos financieros, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, son vitales para que los esfuerzos sean exitosos, no son suficientes para promover un desarrollo humano sostenible. Si no cuentan con leyes, estrategias, políticas y procesos de apoyo, organizaciones que funcionen correctamente y poblaciones educadas y calificadas, los países no tendrán los cimientos necesarios para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo nacional y local.

El desarrollo de capacidades (DC) ayuda a fortalecer y sostener estos cimientos. Según la definición del PNUD se trata del “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” y es el medio para hacer que el desarrollo funcione mejor y se encuentra en el corazón mismo del mandato y las funciones del PNUD. El Plan Estratégico 2008-2011 del PNUD (PNUD, 2008f) identifica al desarrollo de capacidades como el mayor servicio que ofrece la organización a los países de programas. El Examen Trienal Completo de las Políticas aprobado por las Naciones Unidas en el año 2007 (Naciones Unidas, 2007) exige que el sistema de desarrollo de la Organización adopte un enfoque eficaz y común en términos del desarrollo de capacidades. Asimismo, en un creciente número de estrategias de desarrollo nacional también se hace hincapié en que el desarrollo de capacidades es esencial para que un país logre un desarrollo exitoso.

La presente Nota de Práctica describe al personal del PNUD y a otros practicantes del desarrollo el enfoque adoptado por el PNUD para apoyar el desarrollo de capacidades (DC), que es riguroso pero, a la vez, flexible, y se puede adaptar para ajustarse a diferentes contextos y necesidades. El enfoque saca buen partido de un rico caudal de documentos, estudios de caso, métodos y herramientas que el PNUD ha desarrollado a lo largo de los años. Asimismo, también es sustentado por un análisis de lo que sirve y lo que no sirve en materia de desarrollo de capacidades, sobre la base de ejemplos y pruebas del PNUD y de un gran número de asociados al desarrollo nacionales e internacionales.

La Nota ofrece un punto de referencia común para uso del personal del PNUD y los asociados nacionales e internacionales que apoyan el desarrollo de capacidades nacionales. Los documentos relacionados incluyen la Nota de Práctica sobre el Diagnóstico de Capacidades (PNUD, 2008a), el folleto de servicios para el desarrollo de capacidades titulado “Apoyo al desarrollo de capacidades: El enfoque del PNUD” (PNUD, 2008h), la Declaración de Posición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sobre el Desarrollo de Capacidades (GNUM, 2006) y el documento de “buenas prácticas” para el desarrollo de capacidades de la OCDE/CAD, al cual el PNUD aportó contribuciones.

La Sección I de esta Nota de Práctica presenta los conceptos claves que subyacen al enfoque del PNUD para apoyar el desarrollo de capacidades, analiza los tres niveles de capacidades y realiza una distinción entre las capacidades técnicas y las capacidades funcionales. La Sección II describe los principios básicos que subyacen al enfoque del PNUD para apoyar el desarrollo de capacidades y presenta los cinco pasos del proceso, cada uno de los cuales es analizado en mayor detalle en la Sección III. La Sección IV examina los cuatro problemas centrales del desarrollo de capacidades a los que el PNUD asigna prioridad por ser claves para el desarrollo y para la retención de capacidades en todos los sectores y temas. La Sección V explora algunas implicancias de las políticas y programas para el PNUD, incluyendo lo que se necesita para programar el desarrollo de capacidades e incorporarlo en iniciativas sectoriales y temáticas. La Sección VI ofrece respuestas a algunas preguntas frecuentes sobre el desarrollo de capacidades.

A lo largo de la Nota y específicamente en la Sección VII, se incluyen referencias a recursos adicionales sobre el desarrollo de capacidades, tanto del PNUD como de terceros.

SECCIÓN I: CONCEPTOS BÁSICOS DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

... [E]l desarrollo de capacidades no se limita a brindar apoyo a los programas de capacitación y el uso de la experticia nacional. Este apoyo es necesario y es cada vez mayor; pero debemos también incluir estrategias de respuesta y apoyo para lograr un liderazgo responsable, inversiones a largo plazo en educación y aprendizaje, el fortalecimiento de los sistemas públicos y mecanismos para la expresión de opinión entre los ciudadanos y el estado, así como una reforma institucional que garantice la existencia de un sector público y privado que ofrezca respuestas y que gestione y preste servicios para quienes más los necesitan.

... [E]s nuestra responsabilidad colectiva y nuestra respuesta al desarrollo de capacidades lo que da significado y forma al principio de apropiación nacional y lo convierte en efectos de desarrollo más sostenibles y significativos.

El PNUD en nombre del Comité Ejecutivo del GNUD

11 de julio de 2007 - Segmento de Actividades Operativas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)

1. Introducción

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo internacionales y nacionales depende de las capacidades de las personas, organizaciones y sociedades para transformarse a los efectos de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Las revisiones de la eficacia del desarrollo¹ demuestran invariablemente que el desarrollo de capacidades es uno de los aspectos más críticos tanto para los países como para los asociados del desarrollo. Los informes del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000) y la Comisión para África (2005) llegan a una conclusión similar: Si bien los recursos financieros, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, son vitales para el éxito, no alcanzan para promover un desarrollo humano sostenible. Si no cuentan con leyes, estrategias, políticas y procedimientos de apoyo, organizaciones que funcionen correctamente y poblaciones educadas y calificadas, los países carecen de los cimientos necesarios para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo nacional y local. El desarrollo de capacidades ayuda a fortalecer y sostener estos cimientos. Es el medio para hacer que el desarrollo funcione mejor y se encuentra en el corazón mismo del mandato y las funciones del PNUD.

El Plan Estratégico 2008-2011 del PNUD (PNUD, 2008f) identifica al desarrollo de capacidades como el principal servicio que ofrece la organización a los países en que se ejecutan programas. Este Plan está enmarcado en la Revisión Trienal Completa de las Políticas (TCPR) de las Naciones Unidas correspondiente al año 2007 (Naciones Unidas, 2007), que establece que el “desarrollo de capacidades y la apropiación de las estrategias nacionales de desarrollo son esenciales para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. El Plan convoca a los “organismos de Naciones Unidas a brindar más apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo por crear y/o mantener instituciones nacionales eficaces y apoyar la implementación y, si fuera necesario, la elaboración de estrategias nacionales para la construcción de capacidades²”. Dentro del contexto del sistema de las Naciones Unidas, existe un cúmulo de documentos claves que instan a adoptar un enfoque unificado a nivel de país para la promoción e implementación de medidas para el desarrollo de capacidades, incluyendo la Declaración de Posición del GNUD sobre el Desarrollo de Capacidades (GNUD, 2006), la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del GNUD (GNUD, 2008), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y las Directrices para el diagnóstico común de los países (ECP) (GNUD, 2007). Asimismo, en un creciente número de estrategias de desarrollo nacional también se hace hincapié en que el desarrollo de capacidades es esencial para que un país logre un desarrollo exitoso y requiere recursos suficientes a largo plazo.

¹ Por ejemplo: Berg (1993); Browne (2002); Fukuda-Parr y otros (2002); Lopes y Theisoehn (2003); y OCDE/CAD (2006).

² Naciones Unidas (2007), Numerales 27 a 32.

2. Desarrollo de capacidades: Enfrentar realidades complejas

Los esfuerzos por fortalecer las competencias, procesos y sistemas no producen resultados sostenibles si no enfrentan las realidades inherentemente políticas y complejas de la situación y no abordan el problema de los “ganadores y perdedores”. El desarrollo de capacidades puede, intencional o inadvertidamente, generar cambios en los roles y responsabilidades, los que pueden alterar los intereses creados y las estructuras de poder establecidas, y exigir cambios de comportamiento, normas y valores. Por tanto, para que sea eficaz, el apoyo al desarrollo de capacidades requiere que creemos incentivos políticos y sociales apropiados y movilizemos fuertes sentimientos de apropiación y compromiso político.

Con frecuencia, este compromiso surge de las presiones por un gobierno mejor, nuevas oportunidades económicas o cambios sociales, por lo que la elección del momento apropiado es un elemento crucial. Las oportunidades para el cambio suelen surgir y desaparecer junto con los cambios de liderazgo, los vuelcos de prioridades y los compromisos respecto de los recursos. Por tanto, la inversión en capacidades significa muchas veces un cierto manejo de concesiones mutuas. Por un lado, hay “triumfos rápidos” que aportan beneficios pequeños pero inmediatos que pueden ayudar a garantizar apoyo político a las inversiones de capacidades a largo plazo. Por el otro, existen iniciativas que pueden promover un cambio más amplio, pero requieren un período de gestación más prolongado y son más difíciles de “vender”, tales como la reforma de la educación terciaria o las políticas en materia de idiomas. A través de una participación eficaz y continua, el acceso público a la información y compromiso cívico, el equilibrio del programa de desarrollo de capacidades puede volcarse hacia las inversiones a mayor plazo. Asimismo, dicha participación puede fortalecer los procesos de gobernabilidad, lo que a su vez genera una mayor participación.

La cooperación para el desarrollo puede facilitar y apoyar los procesos de cambio locales; pero si no se gestiona con cautela, puede terminar por socavar el sentimiento de apropiación y la capacidad. A modo de ejemplo, la evaluación de la respuesta al tsunami asiático de 2004 por parte del sistema de las Naciones Unidas concluyó que en muchos casos se habían desestimado las capacidades nacionales y locales existentes pero en otros se habían agotado. Esto refleja las dificultades más amplias de la dinámica de la asistencia. En una “asociación” para el desarrollo, cada parte aporta sus propios preconceptos ideológicos y políticos y, aunque con frecuencia los objetivos establecidos se comparten en mayor o menor medida, se basan en concepciones erróneas, intereses creados y diferencias de poder que dificultan el logro de una relación equilibrada. El sentimiento de apropiación nacional está arraigado en prioridades determinadas a nivel nacional, con liderazgo respecto a las estrategias, decisiones y opciones de desarrollo nacionales.

En la actualidad, a partir de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Foro de Alto Nivel, 2005), se hace mucho hincapié en mejorar las prácticas de asistencia para que brinden más apoyo al desarrollo de capacidades y se realicen esfuerzos por armonizar y alinear el apoyo externo, y por identificar roles, enfoques y sistemas mediante los cuales los asociados externos puedan contribuir a los procesos de desarrollo de capacidades que se impulsan desde el interior. Cada vez será, entonces, más frecuente que los asociados externos actúen más como facilitadores que como interventores.

3. Definición de desarrollo de capacidades

Según la definición del PNUD, el desarrollo de capacidades es el “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”.

Durante los últimos diez años, en la literatura y los acuerdos intergubernamentales sobre desarrollo, los términos “desarrollo de capacidades” y “construcción de capacidades” se han utilizado con frecuencia como si fueran sinónimos (ver Cuadro 1). No obstante, aunque dichos términos están relacionados entre sí, tienen connotaciones diferentes. Por tanto, es importante aclarar el significado de cada concepto, para que se puedan utilizar según resulte apropiado en cada situación.

El PNUD prefiere utilizar el término “desarrollo de capacidades” porque tiene mayor alcance y esto refleja mejor su enfoque, que se basa en la premisa de que en todos los contextos siempre existen algunas capacidades. Como punto de partida utiliza, entonces, estas capacidades básicas ya existentes, para luego proceder a apoyar los esfuerzos nacionales por mejorarlas y mantenerlas. Se trata de un proceso de transformación desde el interior, basado en las prioridades, políticas y resultados deseados determinados a nivel nacional, que abarca las áreas en las que se debe introducir nuevas capacidades y, por tanto, también apoya la construcción de nuevas capacidades.

Cuadro 1: ¿Desarrollo de capacidades o construcción de capacidades?

- El “desarrollo de capacidades” se refiere, por lo general, al proceso de crear y construir capacidades, además de su (posterior) utilización, gestión y mantenimiento. Este proceso se impulsa desde el interior de la organización y parte de las capacidades nacionales ya existentes como activos.
- Por su parte, la “construcción de capacidades” se refiere, por lo general, al proceso de brindar apoyo solamente durante las etapas iniciales de la construcción o creación de capacidades, basándose en el supuesto de que no existe ninguna capacidad que se pueda utilizar como punto de partida, por lo que tiene menos alcance que el “desarrollo de capacidades”. En la OCDE/CAD se considera que la construcción de capacidades “sugiere un proceso que parte de una superficie rasa e implica la construcción gradual de una nueva estructura sobre la base de un diseño preconcebido. La experiencia sugiere que esa no es una forma exitosa de mejorar las capacidades.” La construcción de capacidades puede estar asociada a situaciones de crisis o inmediatamente posteriores a una crisis en las que las capacidades existentes se hayan perdido en su mayor parte debido a su destrucción o fuga.

Las percepciones y preocupaciones sobre el desempeño son las que tienden a generar el punto de entrada para empezar a reflexionar sobre el desarrollo de capacidades, y esto funciona en ambos sentidos: el bajo desempeño se asocia a una capacidad insuficiente y el buen desempeño se asocia a una capacidad suficiente que se utiliza de manera eficaz. Pero contar con algo de capacidad no significa que haya automáticamente un mejor desempeño o que se logren mejores resultados. Así, por ejemplo, el motor de un autobús puede tener todas las piezas que necesite para funcionar bien; pero si no tiene gasolina o conductor, no podrá marchar. Del mismo modo, aun cuando haya algunas capacidades, si no existen incentivos y recursos suficientes, no será posible avanzar a toda marcha hacia el destino deseado para el desarrollo.

Con frecuencia, existe un rezago entre el apoyo al desarrollo de capacidades, el surgimiento de capacidades nuevas o más fuertes, y un mejor desempeño. Es posible que para la construcción de competencias individuales se requieran muchos años, y la transformación de la sociedad puede llevar varias generaciones. Por tanto, el desarrollo de capacidades debe ser visto como un proceso a largo plazo, cuyos efectos pueden no evolucionar de manera controlada y lineal.

4. Niveles de las capacidades

La definición de “desarrollo de capacidades” del PNUD refleja la idea de que hay capacidades al nivel de las personas, al nivel de las organizaciones y al nivel del entorno favorable. En la literatura sobre desarrollo de capacidades, estos tres niveles se mencionan a veces con otros términos. Así, por ejemplo, al nivel de las organizaciones a veces se le llama nivel institucional, y al nivel del “entorno favorable” se conoce como nivel institucional o nivel de sociedad³.

³ North (1990) define a las organizaciones como “conformadas por grupos de personas unidas entre sí por algún propósito común de alcanzar determinados objetivos. Las organizaciones incluyen entidades políticas (partidos políticos, parlamentos, alcaldías, autoridades reguladoras), entidades económicas (empresas, sindicatos, establecimientos agrícolas familiares, cooperativas), entidades sociales (iglesias, clubes, asociaciones atléticas) y entidades educativas (escuelas, universidades, centros de formación vocacional)”. Para distinguir las organizaciones de las instituciones, North manifiesta que las instituciones constituyen “restricciones creadas por el hombre que estructuran las interacciones humanas. Están compuestas por las restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), las restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de comportamiento auto-impuestos) y las características que permiten exigir su cumplimiento.” El PNUD ha decidido utilizar el término “organización” para referirse específicamente a las entidades individuales y “entorno favorable” para indicar el sistema que trasciende a las organizaciones individuales y cuyo alcance es mayor que el de las instituciones.

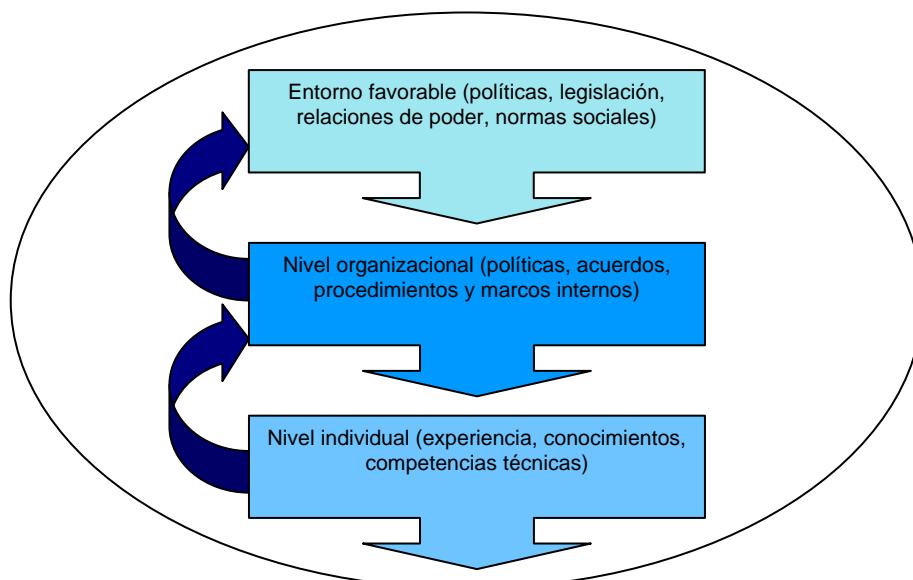
Estas diferencias de terminología pueden reflejar matices con respecto a qué se entiende por capacidad; pero no cuestionan la idea de que existen capacidades en los diferentes niveles que conforman un sistema integrado. Esta interrelación implica que todos los esfuerzos que se realicen por diagnosticar o desarrollar capacidades deben necesariamente tener en cuenta las capacidades de cada nivel, pues, de lo contrario, los resultados serán sesgados o ineficaces. A modo de ejemplo, un jefe de departamento puede tener capacidades suficientes para dirigirlo; pero es posible que no logre cumplir los objetivos de producción si no existen los procedimientos y procesos necesarios para trabajar con otros departamentos. Con frecuencia, también se hace necesario prestar atención a las tendencias mundiales y los nuevos avances que pueden influir en la necesidad y despliegue de capacidades, tal como los patrones migratorios o nuevos acuerdos comerciales internacionales.

Los tres niveles de las capacidades son los siguientes:

- **Entorno favorable** - Con esta expresión se hace referencia al sistema más amplio dentro del cual funcionan las personas y las organizaciones, el cual, según sea el caso, facilitará o dificultará su existencia y su desempeño. Este nivel de capacidades no es fácil de captar de manera tangible; pero es central para comprender los problemas vinculados a las capacidades. Es este el nivel que determina las “reglas de juego” para las interacciones entre las organizaciones. Las capacidades del nivel del entorno favorable incluyen las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, que son las que regulan los mandatos, prioridades, modalidades de funcionamiento y compromiso cívico de las diferentes partes de la sociedad.
- **Nivel organizacional** - Este nivel de las capacidades comprende las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas. Cuando dichas capacidades existen, cuentan con recursos apropiados y están bien alineadas, la capacidad de la organización para el desempeño de sus funciones será mayor que la suma de las capacidades de sus componentes.
- **Nivel individual** - En este nivel, capacidad significa las competencias, experiencia y conocimientos de cada persona. Cada ser humano está dotado de un conjunto de capacidades que le permiten desempeñarse, ya sea en su hogar, en el trabajo o en la sociedad. Algunas se adquieren a través de capacitación y educación formales y otras a través del aprendizaje en la práctica y la experiencia.

Tal como se muestra en la Figura 1, los tres niveles de las capacidades interactúan entre sí y cada nivel incide en los demás a través de complejas relaciones de co-dependencia.

Figura 1 Niveles de capacidades: Enfoque sistémico



SECCIÓN II: ENFOQUE DEL PNUD PARA EL APOYO AL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Con el transcurso del tiempo, el PNUD ha acumulado una experiencia considerable a través de sus operaciones y el apoyo que ha brindado al desarrollo de capacidades. Asimismo, ha realizado investigaciones y análisis rigurosos sobre la teoría, metodología y práctica del desarrollo de capacidades, a los efectos de identificar qué es lo que sirve y qué es lo que no sirve para desarrollar capacidades. La organización ha dado pasos concretos para que sus conclusiones se conviertan en un enfoque sistemático, basado en pruebas, para apoyar el desarrollo de capacidades, que se pueda incorporar a las actividades de respaldo a políticas y programas de los diferentes Grupos y Direcciones del PNUD.

La experiencia directa y las investigaciones han permitido lograr una visión cada vez más clara de lo que es favorable o desfavorable para el desarrollo de capacidades. Las conclusiones sugieren que lo que más sirve no son los enfoques de la “mejor práctica” sino los de la “mejor adaptación”, es decir los que no aplican una receta que sirve para todos los casos pero están anclados en un cierto número de principios básicos orientados hacia las acciones para el desarrollo de capacidades⁴. Estos principios pueden servir de postes indicadores y salvaguarda para ayudar a que los esfuerzos a favor del desarrollo se mantengan centrados en los efectos en términos de capacidades y se pueden aplicar en la mayoría de las situaciones, siempre que se tengan en cuenta las variaciones de los factores que son específicos de los países y las culturas, y recordando siempre que es probable que tales variaciones sean más acentuadas en los estados particularmente vulnerables y frágiles y en los países en transición.

1. Principios básicos

El enfoque del PNUD con respecto al apoyo al desarrollo de capacidades es impulsado por valores, consta de un marco conceptual y un enfoque metodológico y se basa en los siguientes principios básicos:

- El enfoque del PNUD hace que el concepto de **apropiación nacional** se vuelva tangible. Se refiere a la habilidad de tomar decisiones informadas.
- Aborda el cambio en las **relaciones de poder**, las actitudes y el cambio de comportamiento. Por tanto, pone énfasis en la importancia de la **motivación** como impulsora del cambio.
- El desarrollo de capacidades es un **proceso a largo plazo** que se puede promover a través de una combinación de resultados a menor plazo, impulsados desde el exterior, y otros a mayor plazo y más sostenibles, que se impulsan desde el interior.
- Requiere mantener la **adhesión al proceso** en circunstancias difíciles.
- El enfoque da cohesión al entorno favorable, así como a las organizaciones y las personas, y promueve un **enfoque integral**.
- **Trasciende las competencias individuales y se enfoca en la capacitación** y abarca, pues, aspectos más amplios en materia de cambio institucional, liderazgo, empoderamiento y participación ciudadana.
- Hace hincapié en el uso de **sistemas nacionales** y no solo planes y conocimientos nacionales. Desalienta la existencia de unidades independientes para la implementación de proyectos individuales, pues, si los sistemas nacionales no son lo suficientemente fuertes, considera que es preferible reformarlos y fortalecerlos antes que evadirlos.
- Requiere de **adaptación a las condiciones locales** y toma como punto de partida las expectativas de rendimiento y los requisitos específicos y del sector o la organización a los que se brinda apoyo. Para el desarrollo de capacidades no hay **recetas**.

⁴ Por una explicación detallada de algunas de las implicancias operativas de estos principios, consultar el Resumen Ejecutivo de Lopes y Theisohn (2003).

- Establece **nexos con reformas más amplias**, tal como en la educación, las estructuras salariales y el servicio civil. No sirve de nada diseñar iniciativas aisladas que se utilizarán una sola vez.
- Da origen a **consecuencias no planificadas** que se deben tener en cuenta durante la fase de diseño a través de valoraciones, seguimiento y evaluaciones.
- **Mide el desarrollo de capacidades de forma sistemática**, para lo que hace uso de indicadores de las buenas prácticas, pruebas de casos y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, con el fin de garantizar que se formulen juicios objetivos sobre los activos y las necesidades en materia de capacidades y sobre los avances logrados.

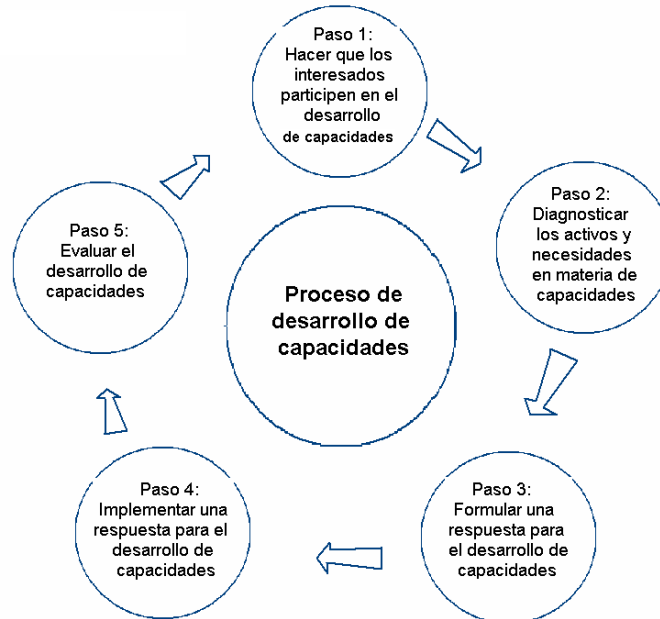
2. Proceso de desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades no es una intervención aislada, sino más bien un proceso reiterativo de ajustes del diseño, la aplicación y el aprendizaje que el PNUD refleja en un ciclo de proceso de cinco pasos que coinciden a grandes rasgos con los pasos de un ciclo de programación. Abordar el desarrollo de capacidades a través de la lente de este proceso ofrece una forma rigurosa y sistemática de brindar apoyo, sin necesidad de recetas; mejora la congruencia, la coherencia y el impacto de los esfuerzos del PNUD; y también ayuda a promover un marco de referencia común para dar respuestas programáticas al desarrollo de capacidades.

Los cinco pasos del proceso de desarrollo de capacidades son los siguientes⁵:

1. Hacer que los interesados participen en el desarrollo de capacidades;
2. Diagnosticar los activos y necesidades en materia de capacidades;
3. Formular una respuesta para el desarrollo de capacidades;
4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades;
5. Evaluar el desarrollo de capacidades.

Figura 2. Proceso de desarrollo de capacidades



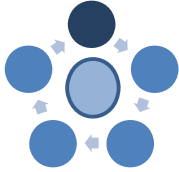
⁵ Las cinco capacidades funcionales y los cinco pasos del proceso de desarrollo de capacidades están estrechamente vinculados entre sí, lo cual no es una mera coincidencia. Como representan las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar las estrategias, políticas o programas, las capacidades funcionales son importantes propulsores para la eficacia del proceso de desarrollo de capacidades.

No es de esperar que el proceso de desarrollo de capacidades en cinco pasos se pueda completar siempre dentro del mismo marco temporal, dado que la duración del ciclo dependerá de un gran número de factores, incluidos los siguientes: amplitud y profundidad del programa o proyecto, complejidad del diagnóstico de capacidades, ámbito de la respuesta para el desarrollo de capacidades y rezago entre dos cualesquiera de los pasos del proceso (por ejemplo, entre el final de la implementación y el inicio de la evaluación). Con frecuencia, los límites entre estos procesos son difusos, como deben serlo por definición.

El PNUD puede brindar durante todo el ciclo de desarrollo de capacidades o tan solo durante una parte del mismo, individualmente o junto con socios nacionales e internacionales en el desarrollo nacional. Así, por ejemplo, un instituto nacional de investigaciones puede llevar a cabo un diagnóstico de capacidades para el que el PNUD formule una respuesta para el desarrollo de capacidades que, a su vez, podrá ser evaluada por un equipo de evaluadores independiente.

SECCIÓN III: PROCESO DE CINCO PASOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Involucrar a los actores en el proceso de desarrollo de capacidades



Para garantizar que una intervención para el desarrollo de capacidades sea eficaz, se requiere construir compromiso político y lograr el patrocinio del desarrollo de capacidades entre los actores claves, e incorporarse el desarrollo de capacidades a las prioridades nacionales.

Una estrategia para la reducción de pobreza (*Poverty Reduction Strategy, PRS*) o un plan o estrategia nacional de desarrollo pueden ser el punto de partida para un diálogo sobre el desarrollo de las capacidades necesarias para lograr las prioridades y los efectos planificados. A nivel de sectores o temáticas, los enfoques basados en programas, como, por ejemplo, los enfoques sectoriales, ofrecen un marco equivalente para lograr la participación de las diferentes actores involucrados en el desarrollo de capacidades. Los asociados externos pueden ayudar a promover dicho diálogo; pero deben evitar la creación de foros paralelos de toma de decisiones y consulta que refuercen un patrón de rendición de cuentas a expensas de los procesos locales y la rendición de cuentas a nivel de campo/ejecución.

Hay un motivo muy claro y definitivo por el cual el paso de hacer que los actores involucrados participen corresponde al principio del proceso de desarrollo de capacidades (DC). Para que el proceso sea sostenible y propulsado desde el interior, es imperativo que se consulte a todos los actores pertinentes y se obtenga su apoyo y adhesión. Es fácil imaginar que en esta etapa los actores involucrados claves nacionales podrían decidir no proceder a los siguientes pasos del proceso, proceder solamente de manera abreviada o detenerse en un paso más que en los demás. Estos efectos mantienen su validez y aceptabilidad por respeto al principio de que solamente habrá probabilidades de que el proceso se sostenga en el mediano a largo plazo si los actores involucrados lo perciben como propio y como resultado de sus contribuciones para darle forma. Por tanto, si bien el paso de hacer que los actores involucrados participen, se identifica como el primer paso del proceso de desarrollo de capacidades. Este primer paso incluye el mapeo de los actores involucrados claves para el proceso de desarrollo de capacidades y un análisis de las prioridades para el desarrollo. Con frecuencia, también implica la construcción de consensos sobre la necesidad de asignarle prioridad política al desarrollo de capacidades.

Caso 1: Malawi – Hacer que los actores involucrados participen en el diagnóstico de capacidades

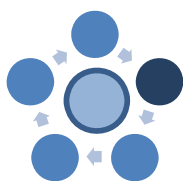
En 2007, el Ministerio de Riego y Desarrollo Hídrico de Malawi dio inicio a debates sobre sus capacidades respecto a la implementación de programas y prestación de servicios, para garantizar una implementación exitosa del Programa Nacional de Desarrollo Hídrico II. El Ministerio invitó al equipo de las Naciones Unidas en el país a compartir su enfoque de diagnóstico y ayudar a determinar el alcance del diagnóstico de capacidades.

Estos debates generaron una iniciativa más amplia entre el gobierno de Malawi y el PNUD destinada a mejorar la gestión y la prestación de servicios del sector público como apoyo a la implementación de la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo 2006/2007–2010/2011 de Malawi. Como punto de partida para lograr dar una respuesta completa al desarrollo de capacidades, se acordó realizar un diagnóstico de capacidades y un análisis del Ministerio de Riego y Desarrollo Hídrico así como de los tres ministerios claves en la prestación de servicios (Agricultura y Seguridad Alimentaria, Educación y Salud) y otras instituciones de servicios comunes, los que cubrirían las funciones de gestión de los recursos humanos, gestión financiera, tecnología de la información, auditoría y gestión de proyectos. En paralelo, también se analizaron planes para el desarrollo de capacidades para las adquisiciones en conjunto con la Oficina del Director de Adquisiciones Públicas.

La responsabilidad de coordinar este diagnóstico que abarcaría a todo el gobierno se puso en manos de la Oficina de la Presidencia y el Gabinete. En un esfuerzo por generar apoyo al proceso entre los actores involucrados, la Oficina facilitó una serie de reuniones con los interesados en los ministerios relevantes, para intercambiar ideas sobre el diagnóstico de capacidades y aclarar los roles y las responsabilidades. A su vez, los ministerios relevantes llevaron a cabo reuniones similares con sus departamentos internos. Por último, se organizó una reunión con todos los actores para el lanzamiento oficial del diagnóstico. Durante la fase orientada a lograr la participación de los interesados, también se realizaron debates con los organismos de Naciones Unidas en Malawi y con todos los socios de desarrollo abocados a actividades de desarrollo de capacidades, para garantizar que la iniciativa no se yuxtapusiera con actividades en curso u otras actividades planificadas.

Fuente: PNUD (2008g)

2. Diagnóstico de Capacidades: Evaluar los activos existentes y las necesidades en cuanto a capacidades



Debido a que el desarrollo de capacidades debe enfrentar dificultades complejas, no se puede basar en una mera receta, dado que lo que sirve para una situación puede no servir en otra. Una buena forma de determinar el alcance del entorno y la intensidad de una dificultad en materia de capacidades es formular tres preguntas clave: “Capacidad, ¿por qué?”, “¿Capacidad para quién?” y “¿Capacidad para qué?”.⁶ Las respuestas a estas preguntas conforman un conjunto de coordenadas que sirven para anclar la iniciativa de desarrollo de capacidades.

El nivel de capacidades existentes y las capacidades adicionales que se requieren difieren dependiendo del caso. Un diagnóstico de capacidades puede ayudar a determinar a qué inversiones en capacidades se les debe dar prioridad.

Un diagnóstico de capacidades es un análisis de las capacidades deseadas en comparación con las capacidades existentes. Las conclusiones de este diagnóstico se usan para formular una respuesta de DC que aborde las capacidades que podrían fortalecerse, y optimice las capacidades existentes que ya presentan solidez y se encuentran bien establecidas en la organización.

La Nota de Práctica sobre el Diagnóstico de Capacidades del PNUD (PNUD, 2008a) ofrece un análisis completo al respecto y también presenta la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD así como una serie de ejemplos ilustrativos. La presente Nota solamente ofrece una introducción a este paso del proceso de desarrollo de capacidades.

a. ¿Cuándo realizar un diagnóstico de capacidades?

Los diagnósticos de capacidades se pueden realizar en diferentes etapas de los ciclos de planificación o programación, como por ejemplo, al preparar una estrategia o plan de desarrollo nacional, sectorial o local, al realizar un ECP o al preparar un MANUD o un Programa de País del PNUD. Con frecuencia, los diagnósticos de capacidades se realizan en respuesta a una necesidad de desarrollo de capacidades percibida y manifestada, por ejemplo, a nivel del gobierno en su conjunto, en un sector específico, o en una unidad administrativa (distrito, municipio) u organización individual. Dichos diagnósticos se llevan a cabo para determinar o aclarar qué tipos de capacidades necesitan ser abordadas y cómo. Se pueden preparar con antelación o durante la primera fase de un programa o proyecto para establecer o confirmar qué dirección seguir. Si no se realizó un diagnóstico de capacidades durante la formulación de una estrategia, programa o proyecto, se puede iniciar durante la implementación o incluso durante la etapa de revisión, si es que se va a realizar un seguimiento del programa.

⁶ Esta forma de redactar las preguntas ha demostrado ser atractiva y fácil de comprender para las personas que trabajan en el desarrollo de capacidades. “Capacidad, ¿por qué?” se refiere a las prioridades del desarrollo de capacidades. “¿Capacidad para quién?” se refiere a quiénes son las capacidades que deben abordarse, sean uno o varios ministerios, un departamento o una unidad. Por último, “¿Capacidad para qué?” se refiere a qué capacidades (tanto funcionales como técnicas) y qué problemas centrales deben desarrollarse, como, por ejemplo, la capacidad de un municipio para prestar servicios públicos.

b. ¿Por qué realizar un diagnóstico de capacidades?

En cualquiera de las situaciones analizadas anteriormente, los diagnósticos de capacidades pueden ser útiles para diferentes propósitos, incluidos los siguientes:

- ofrecer un punto de partida para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades;
- operar como catalizador para la adopción de medidas;
- confirmar prioridades para las medidas;
- promover apoyo político para un programa;
- ofrecer una plataforma para el diálogo entre los actores;
- brindar información sobre los obstáculos operativos para desbloquear un programa o proyecto.

c. Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD

El PNUD ha elaborado una Metodología para el Diagnóstico de Capacidades que provee un enfoque sistemático y objetivo para diagnosticar los activos y las necesidades en términos de capacidades. Los actores involucrados pueden adaptarla para que se ajuste a sus necesidades. La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD está conformada por el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD, un proceso para llevar a cabo un diagnóstico de capacidades y herramientas de apoyo.

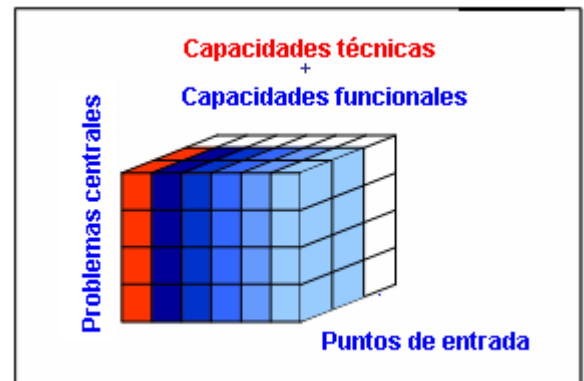
Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD

El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD (tal como se muestra en la Figura 3) presenta una visión general completa de los ejes del diagnóstico: puntos de entrada, problemas centrales y capacidades técnicas y funcionales.

Puntos de entrada

Tal como se mencionó anteriormente, la capacidad reside en tres niveles: el entorno favorable, las organizaciones y las personas, cada uno de los cuales puede ser el punto de entrada al diagnóstico de capacidades. El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se ha adaptado específicamente a los niveles del entorno favorable y las organizaciones. Como los niveles de capacidad se refuerzan mutuamente, un diagnóstico de capacidades típico abarcará más de un nivel aunque el punto de entrada esté definido en un nivel particular. Un diagnóstico que comienza en el nivel de las organizaciones puede “pasar al nivel más global” para abarcar el nivel del entorno favorable y un diagnóstico que comienza en el nivel del entorno favorable puede “pasar al nivel más específico” para abarcar el nivel de las organizaciones o las personas.

Figura 3. Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD



Problemas centrales

Los problemas centrales son los cuatro problemas de capacidad que el PNUD considera más comunes en los diferentes sectores y niveles de capacidad. En otras palabras, son las cuatro áreas o campos donde se producen más cambios en términos de capacidades. Los propulsores de cambio en las capacidades corresponden a los cuatro siguientes problemas principales: 1) arreglos institucionales; 2) liderazgo; 3) conocimiento y 4) rendición de cuentas. No es necesario que todos los diagnósticos cubran los cuatro problemas; pero el equipo de diagnóstico debe, al menos, tenerlos todos en cuenta al definir el

alcance del diagnóstico. Los problemas centrales pueden también modificarse en función de las necesidades del cliente y de la situación.

Caso 2: Kazajstán: Diagnóstico de capacidades a nivel de provincias y distritos

En 2007, el vice alcalde y Jefe del Departamento de Protección Social de la ciudad de Shymkent, al sur de Kazajstán, solicitó al PNUD que realizara un diagnóstico de capacidades a nivel de provincias ("oblast") y los distritos ("rayon") que centrara la atención en el sistema de protección social. El propósito principal consistía en diagnosticar los activos y necesidades del Departamento de Coordinación de Programas Laborales y Sociales en términos de capacidades y ofrecer posibles recomendaciones de respuestas para el desarrollo de capacidades a mediano y largo plazo.

El equipo de diagnóstico organizó consultas a los actores involucrados de cinco distritos. A nivel de entorno favorable, el diagnóstico identificó varias dificultades en las capacidades, incluyendo la complejidad del marco jurídico a nivel de provincias y distritos: la existencia de más de 19 leyes, decretos y programas para regular la prestación de asistencia social hacía que fuera difícil lograr su cumplimiento. Otras dificultades que se observaron fueron la naturaleza del sistema de asistencia social, reactiva e impulsada por la oferta, y la complejidad del proceso para solicitar beneficios, así como el sinnúmero de organizaciones y unidades del gobierno que participaban en la provisión de asistencia. A nivel de organizaciones, las conclusiones claves incluyeron la necesidad de un sistema de gestión de recursos humanos más sólido e innovador, un sistema de desarrollo de capacidades e incentivos que motivara a los funcionarios públicos a mejorar su capacidad de proveer servicios sociales de calidad, y mejores mecanismos de rendición de cuentas tanto interna como externamente.

Fuente: PNUD (2008e)

Capacidades funcionales y técnicas

El tercer eje del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD corresponde a las capacidades funcionales y técnicas, presentadas en el Cuadro 2 incluido a continuación. El PNUD apoya el desarrollo de ambos tipos de capacidades en los tres niveles ya descritos.

Cuadro 2: Dos tipos de capacidades: Interrelacionados pero diferentes

Las **capacidades funcionales** son capacidades "transversales" que están asociadas a todos los diferentes niveles y no a un sector o tema en particular. Son las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos. Como las capacidades funcionales se centran en "lograr que las cosas se hagan", son de importancia clave para el éxito del desarrollo de capacidades, cualquiera sea la situación subyacente. Estas cinco capacidades funcionales subrayadas por el PNUD son las siguientes:

- **Capacidad para hacer que los actores involucrados participen**
Esta categoría incluye la capacidad para:
 - identificar, motivar y movilizar a los actores involucrados;
 - crear asociaciones y redes;
 - promover la participación de la sociedad civil y el sector privado;
 - gestionar los procesos y el diálogo abierto de grupos grandes;
 - intermediar en los casos de conflicto de intereses;
 - crear mecanismos de colaboración.
- **Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato**
Esta categoría incluye la capacidad para:
 - obtener, reunir y desagregar datos e información;
 - analizar y sintetizar datos e información;
 - articular los activos y las necesidades en términos de capacidades;
 - convertir la información en una visión y/o mandato.
- **Capacidad para formular políticas y estrategias**
Esta categoría incluye la capacidad para:
 - explorar diferentes perspectivas;
 - fijar objetivos;

- elaborar políticas sectoriales y transversales;
- gestionar mecanismos para establecer prioridades.

- **Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar**

Esta categoría incluye la capacidad para:

- formular, planificar, gestionar e implementar proyectos y programas, incluyendo la capacidad para preparar un presupuesto y estimar los costos del desarrollo de capacidades;
- gestionar recursos humanos y financieros y procesar adquisiciones;
- establecer indicadores para la vigilancia y vigilar los avances logrados.

- **Capacidad para evaluar**

Esta categoría incluye la capacidad para:

- medir resultados y obtener comentarios para ajustar las políticas;
- codificar las lecciones aprendidas y promover el aprendizaje;
- garantizar la rendición de cuentas a todos los actores involucrados relacionadas.

Las **capacidades técnicas** son las que están asociadas a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos tales como el cambio climático, VIH/SIDA, empoderamiento jurídico o elecciones y, como tales, están estrechamente relacionadas al sector u organización en cuestión.

Proceso de diagnóstico de capacidades

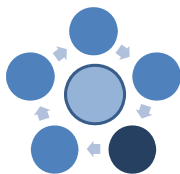
El proceso de diagnóstico de capacidades consta de tres pasos:

- **Movilizar y diseñar:** Contar con actores involucrados comprometidos y un diseño claro es la clave del éxito para un diagnóstico de capacidades. El diseño se realiza sobre la base de tres preguntas de guía: 1) Capacidad, ¿por qué?, 2) ¿Capacidad para quién? y 3) ¿Capacidad para qué?;
- **Realizar el diagnóstico de capacidades:** Durante el diagnóstico de capacidades, se recopilan datos e información sobre las capacidades deseadas y existentes mediante el uso de diferentes medios, incluyendo auto-diagnósticos, entrevistas y grupos de discusión;
- **Resumir e interpretar los resultados:** La comparación de las capacidades deseadas con las capacidades existentes determina el nivel de esfuerzos necesario para salvar la distancia que existe entre ellas y provee información para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades.

Seguir estos pasos ayuda a profundizar la participación y el diálogo en torno al proceso de diagnóstico de capacidades y facilita el consenso respecto de sus resultados. La Nota de Práctica sobre el Diagnóstico de Capacidades del PNUD ofrece un análisis más detallado de cada uno de los pasos.

3. Formular una respuesta para el desarrollo de capacidades

a. Definir una respuesta para el desarrollo de capacidades



Las conclusiones del diagnóstico de capacidades pueden proveer el punto de partida para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades. Se trata de un conjunto integrado de medidas deliberadas y secuenciales incorporadas a un programa o proyecto para abordar las tres preguntas de guía: “Capacidad, ¿por qué?”, “¿Capacidad para quién?” y “¿Capacidad para qué?”.

Como generalmente el diagnóstico cubre varios problemas centrales y estos se refuerzan mutuamente, la respuesta para el desarrollo de capacidades será más eficaz si combina las acciones relativas a los diferentes problemas centrales. A modo de ejemplo, puede tener sentido que un sistema de gestión de recursos humanos incluya incentivos para los buenos líderes o que se utilice una revisión funcional para brindar apoyo a los mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, los resultados serán más sostenibles si la respuesta abarca más de un nivel de capacidad: puede ser necesario complementar el

diagnóstico de una oficina de adquisiciones de un ministerio de salud (nivel de las organizaciones) con una revisión de las directrices gubernamentales en materia de adquisiciones (entorno favorable).

Al definir una respuesta para el desarrollo de capacidades, quizás a los actores involucrados les resulte menos inquietante comenzar a partir de los activos de capacidad existentes en vez de hacerlo a partir de las necesidades. Del mismo modo, para que el proceso de desarrollo de capacidades adquiera impulso, puede ser importante diseñar una combinación de iniciativas de impacto rápido (menos de un año) e iniciativas a corto y mediano plazo (un año o más). Esto sentará las bases para un aporte continuo de información sobre el desarrollo de capacidades e incrementará el compromiso de los actores involucrados.

Lo ideal es que la respuesta para el desarrollo de capacidades se refleje en el presupuesto nacional, local u organizacional, con el fin de garantizar que haya recursos disponibles para llevar a cabo las acciones necesarias.

b. Definir los indicadores de progreso para una respuesta de desarrollo de capacidades

Al igual que en cualquier proyecto bien definido, los indicadores son necesarios para monitorear el progreso de las respuestas para el desarrollo de capacidades. Para cada uno de ellos se necesita una línea de base y una meta. Tal como se ilustra en la Figura 4, si bien los indicadores están relacionados con los identificados como parte del diagnóstico de capacidades, de hecho son diferentes. Los datos de línea base se usan como punto de partida para medir los avances logrados, mientras que las metas pueden ser a corto o largo plazo, con hitos intermedios. La vigilancia de los avances debe permitir el perfeccionamiento a la respuesta para el desarrollo de capacidades e influir en el diseño de nuevas iniciativas destinadas a abordar las necesidades que hayan surgido.

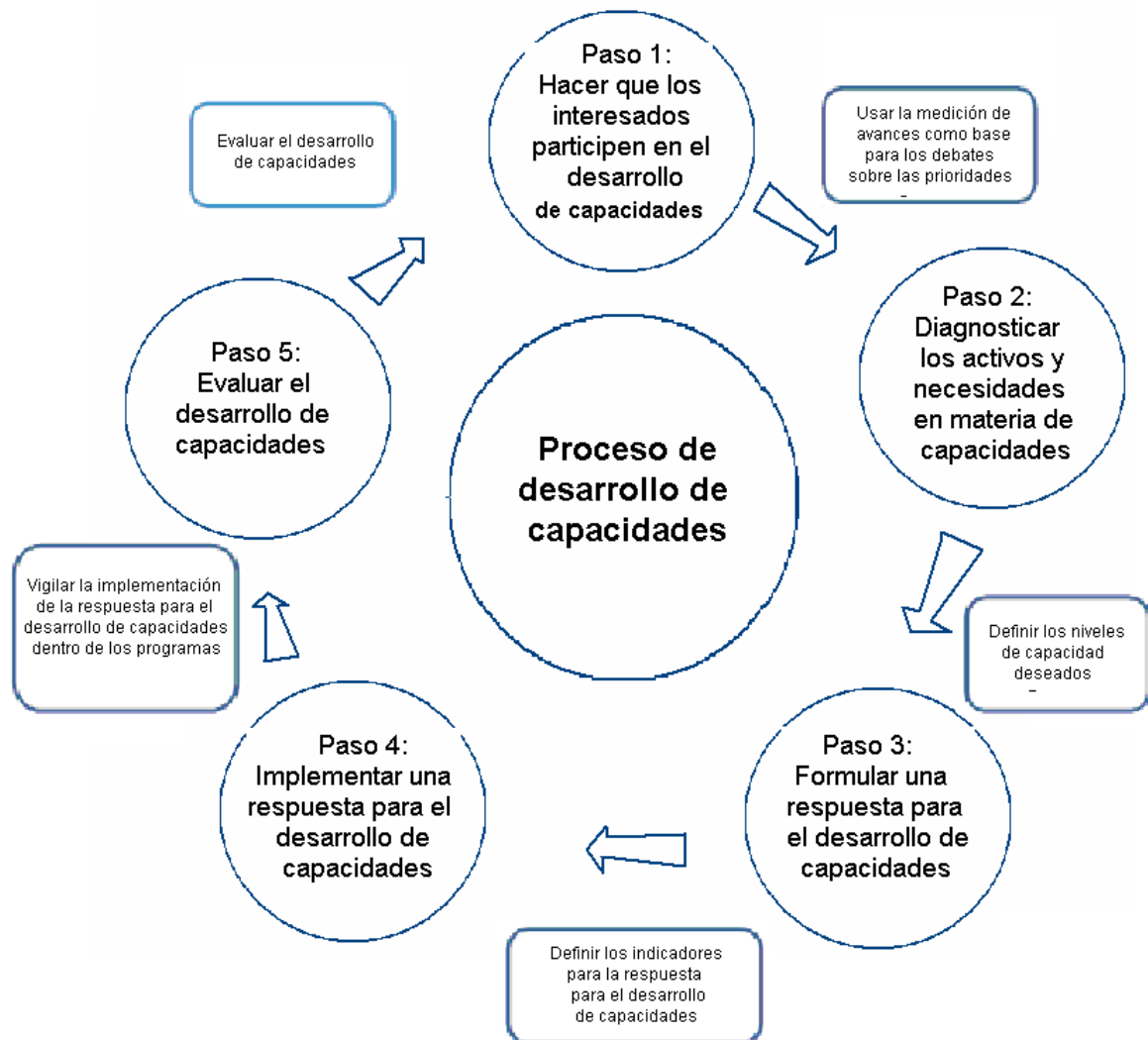
Los indicadores de la respuesta para el desarrollo de capacidades miden el **producto**, o si las actividades se están implementando de la forma prevista. Estos indicadores son similares a los que se utilizan para vigilar el producto de cualquier proyecto y no es necesario que sean específicos para el desarrollo de capacidades. Tampoco es necesario crear un sistema de vigilancia independiente para una respuesta dada; así como la respuesta para el desarrollo de capacidades se debe incorporar a un plan de acción general, los indicadores de la respuesta deben ser integrados al marco de vigilancia de un programa o proyecto.

Los indicadores identificados como parte del diagnóstico de capacidades miden el **efecto**, o el cambio deseado en la capacidad. Se pueden identificar para cada corte transversal de los problemas centrales y las capacidades funcionales/técnicas –en cada uno de los niveles de capacidad– que esté cubierto por el diagnóstico. La Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD (PNUD, 2007a) sugiere indicadores para cada corte transversal.

El proceso de definición de los indicadores de avance apoya las actividades durante todo el proceso de desarrollo de capacidades y, específicamente, provee una sólida base analítica y práctica, razón por la cual:

- apoya el diálogo sobre políticas y la formulación de estrategias como parte del trabajo analítico que precede las inversiones en desarrollo de capacidades;
- contribuye a diseñar la formulación de una respuesta para el desarrollo de capacidades;
- mejora la vigilancia mediante un seguimiento de los procesos y los avances a lo largo del tiempo, con lo que mejora el diseño de la respuesta;
- apoya la evaluación mediante un seguimiento de los cambios que surgen de la respuesta para el desarrollo de capacidades;
- promueve el aprendizaje y empoderamiento de la organización, ya que se puede utilizar como ejercicio de aprendizaje interno.

Figura 4. Indicadores del proceso de desarrollo de capacidades



c. Calcular el costo de una respuesta para el desarrollo de capacidades

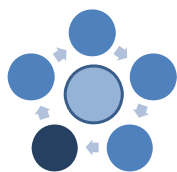
Calcular el costo de una respuesta para el desarrollo de capacidades es un paso crucial, ya que lleva a los actores a estimar de manera realista los fondos necesarios para su implementación (Cuadro 3). Si el cálculo revela que no existen fondos suficientes para todas las medidas propuestas para el desarrollo de capacidades, se pueden buscar soluciones alternativas. Esto puede incluir el apalancamiento de otros programas y recursos o el establecimiento de prioridades y secuencias para las acciones. Para esto se aprovecharán las prioridades establecidas en la etapa de diseño del diagnóstico de capacidades y la convalidación e interpretación de las conclusiones. Como el establecimiento de prioridades es un tema de naturaleza política, este proceso debe ser gestionado con cautela y transparencia, con la participación

de todas los actores involucrados pertinentes, pues de otro modo quienes van a salir perjudicados rehusarán su apoyo durante la implementación.

Cuadro 3. Cálculo del costo de las respuestas al desarrollo de capacidades a menor y mayor plazo

- Los costos de una respuesta para el desarrollo de capacidades a menor plazo se pueden determinar a través de una presupuestación que esté basada en las actividades. Comienza a partir de las medidas planificadas, como, por ejemplo, “apoyo a una revisión funcional” y, para tales fines, se prepara un presupuesto de los insumos cuantificables estimados (tal como el número de días de servicios de consultores, costos de transporte, días de traducciones, número de materiales didácticos que deberán imprimirse) que sean necesarios para completar esta medida.
- Proyectar los costos de una respuesta para el desarrollo de capacidades a mayor plazo es más complicado. Si no se pueden proyectar en forma precisa (lo que con frecuencia implica la utilización de técnicas de modelización econométricas), el cálculo de los costos debería probablemente limitarse a los costos de las actividades reales y planificadas para evitar cuestionar su credibilidad o legitimidad.
- En circunstancias especiales, se puede estimar a priori un elemento de los costos imputados e incluirse en el diseño del programa o proyecto.

4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades



Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades es un proceso que se lleva a cabo como parte de la implementación general del programa o proyecto al que se incorpora la respuesta.

Para garantizar la sustentabilidad, la implementación debe gestionarse a través de sistemas y procesos nacionales más que a través de sistemas paralelos tales como las unidades de implementación de proyectos.

A modo de ejemplo, utilizar un sistema común de vigilancia y generación de informes ayuda a evitar la fragmentación de los esfuerzos y la información que tan fácilmente socava las capacidades, el sentido de propiedad y las oportunidades de aprendizaje locales, al mismo tiempo que pone la responsabilidad última en manos de los actores involucrados nacionales. Abordar el tema de las estrategias de salida también ayuda a mantener en primer plano las consideraciones sobre la sostenibilidad. Las estrategias de salida pueden incluir el fortalecimiento de la base de especialistas y consultores locales y la participación de institutos de capacitación y educación nacionales, regionales o locales durante la implementación.

Otras consideraciones que se deben tener en cuenta durante la implementación pertenecen al campo de las dinámicas y relaciones políticas que se ponen en juego en la gestión de los procesos de cambio y la importancia de vigilar los avances para que, si fuera necesario, se pueda tomar medidas correctivas. Se debe buscar un vínculo continuo con las estrategias nacionales de desarrollo, reducción de la pobreza y logro de los ODM, así como con las reformas gubernamentales que subyacen a la necesidad de desarrollar capacidades.

Cuadro 4: Vigilar la respuesta para el desarrollo de capacidades

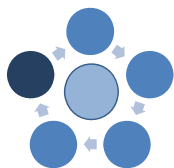
El Manual de Vigilancia y Evaluación de los Efectos de Desarrollo del PNUD (PNUD, 2002) define vigilancia como la “función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados, en el contexto de una intervención en curso, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados. La intervención en curso puede ser un proyecto, un programa u otro tipo de apoyo para lograr un efecto”.

La vigilancia es parte integral de la implementación de un proyecto o programa y una de las responsabilidades claves de los directores de proyectos o programas. Es un proceso permanente que se lleva a cabo durante el período de un proyecto o programa; pero que puede persistir más allá del fin del proyecto o programa como mecanismo instituido localmente para medir y vigilar el desarrollo de capacidades.

Si bien los sistemas de vigilancia transparentes y participativos pueden generar fuertes presiones para que las autoridades cumplan sus compromisos, los sistemas de gestión basados en resultados pueden fácilmente distorsionar los objetivos del desarrollo de capacidades para lograr resultados que puedan ser medidos rápidamente. Por tanto, la clave radica en lograr un sano equilibrio entre la vigilancia participativa y la vigilancia basada en marcos del sistema y la organización aplicados de manera que permitan que la vigilancia de los proyectos y programas se acople sin altisonancias a la vigilancia de los indicadores de las respuestas para el desarrollo de capacidades.

Fuente: PNUD (2002)

5. Evaluar el desarrollo de capacidades



En los casos en que la vigilancia centra su atención en la transformación de los insumos en productos (respuesta para el desarrollo de capacidades), la evaluación se centra en la forma en que los productos contribuyen al logro de efectos (desarrollo de capacidades) e, indirectamente, impactos (objetivos del desarrollo). Esta información se utiliza para la gestión del desempeño, la rendición de cuentas y el aprendizaje.

Los avances y los resultados del desarrollo de capacidades se reflejan en cambios en el desempeño que pueden ser medidos en términos de mayor eficiencia y eficacia⁷; pero son más difíciles de captar que los datos de los productos, que son más tangibles. También es más difícil de valorar el vínculo existente entre el desarrollo de capacidades y los impactos, ya que estos últimos se logran a través de una compleja combinación de factores cuyas relaciones de causalidad no pueden asociarse linealmente a uno o más ingredientes. Los insumos del desarrollo de capacidades son casi siempre tan solo uno de los factores que contribuyen al impacto de un proyecto o programa. En tal sentido, apoyar el desarrollo de capacidades es algo similar a gastar en publicidad en el mundo de las ventas y la mercadotecnia: Sabemos que los productos necesitan ser publicitados para que se pueda venderlos, pero no podemos establecer fácilmente la relación entre un dólar adicional gastado en publicidad y un dólar de aumento de las ventas.

Un marco de evaluación elaborado no siempre puede ser la solución para tales dificultades. En definitiva, el marco de evaluación solamente es útil en la medida en que sus conclusiones se incorporen al diálogo sobre políticas y la toma de decisiones. No tiene mucho sentido diseñar un marco complejo con muchos niveles e indicadores si no hay capacidades y recursos suficientes para gestionarlo, y también se debe tener en cuenta que es posible que la información pertinente no esté disponible o sea de baja calidad. Por tanto, la dificultad radica en diseñar un marco que sea lo suficientemente completo como para captar los problemas claves pero que siga siendo gestionable.

Según el tipo de datos de que se disponga, se puede hacer uso de información tanto cualitativa como cuantitativa, y de fuentes tanto subjetivas como objetivas. A modo de ejemplo, la existencia de un sistema de incentivos económicos se puede determinar objetivamente; pero su calidad y su contribución a mejorar el desempeño pueden requerir medidas subjetivas. Si es posible, las conclusiones deben confirmarse mediante una comparación con índices globales creíbles tales como el Índice de Desarrollo Humano o las clasificaciones publicadas por Transparencia Internacional.

⁷ Próximamente se publicará una nota conceptual del PNUD sobre la medición del desarrollo de capacidades.

SECCIÓN IV: PROBLEMAS CENTRALES Y ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Tal como se analizó en la Sección 3.2c que antecede, los problemas centrales del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD representan los problemas de capacidad que el PNUD considera más comunes en todos los sectores y temas. A partir de pruebas empíricas y experiencias directas es evidente que el grueso de los cambios en las capacidades se da en cuatro áreas que pueden también ser consideradas como propulsoras del cambio en las capacidades. Como estos cuatro problemas centrales se refuerzan entre sí, una respuesta para el desarrollo de capacidades será más eficaz si combina acciones que aborden los cuatro problemas.

1. Arreglos institucionales

La expresión “arreglos institucionales” se refiere a las políticas, procedimientos y procesos que utilizan los países para legislar, planificar y gestionar la ejecución del desarrollo y el estado de derecho, medir los cambios y supervisar otras funciones del estado. Por su propia naturaleza, el problema de los arreglos institucionales se pone de manifiesto en todos los aspectos de la gestión del desarrollo y el sector público. Ya sea que estas instituciones sean ministerios de finanzas o planificación, oficinas para la reducción del riesgo de desastres o sectores enteros tales como la justicia o la salud, la existencia de arreglos institucionales que funcionen bien y sean eficaces es el motor impulsor de las capacidades y, por tanto, en última instancia, del desempeño. También por su propia naturaleza, los parámetros del cambio dentro de los arreglos institucionales con frecuencia se encuentran en los tres niveles de las capacidades. Así, por ejemplo, la gestión de los recursos humanos está inextricablemente vinculada al nivel de las personas, al nivel de las organizaciones o sectores, y también al nivel del entorno favorable, a través de su ubicación central en los reglamentos de los funcionarios públicos.

Los diagnósticos de capacidades revelan a menudo que surgen prácticas ineficaces en diferentes partes del gobierno debido a la insuficiencia de los arreglos institucionales. Así, por ejemplo, con frecuencia los mecanismos de coordinación intra-gubernamentales son negligentes, los acuerdos respecto de los recursos humanos son ad hoc y los diferentes organismos a menudo utilizan diferentes marcos de vigilancia y evaluación. Y así sucesivamente. La respuesta para el desarrollo de capacidades con respecto a este problema central hace hincapié en garantizar que existan los mejores arreglos institucionales posibles para lograr los objetivos o efectos de desarrollo acordados. Esto significa un conjunto completo de estrategias de reforma que cubran arreglos institucionales refinados, gestión de recursos humanos que incluya capacitación, aprendizaje y equilibrio entre el trabajo y la vida personal, gestión de recursos físicos y económicos, capacidades para gestionar, analizar y desplegar información, la creación de foros para consultar y recibir comentarios de los actores involucrados, incluyendo capacidad para tomar decisiones sobre tales bases, e incentivos monetarios y no monetarios para energizar todo lo que se acaba de mencionar⁸.

La respuesta incluye acciones destinadas a garantizar, por ejemplo, que se creen mecanismos de coordinación y que funcionen correctamente; que la gestión de los recursos humanos se base en marcos uniformes y predecibles; que la vigilancia y la generación de informes se utilice como herramienta para mejorar el desempeño; que existan suficientes factores de motivación para utilizar mejor las capacidades existentes; y que se diseñen instituciones idóneas para consultar a las principales actores involucrados.

⁸ En el Anexo 2 se adjunta un listado tentativo de acciones de desarrollo de capacidades para cada problema central.

Caso 3: República Democrática Popular Lao: Capacidades institucionales para la reducción y gestión del riesgo de desastres

La Dirección Nacional de Gestión de Desastres (National Disaster Management Office, NDMO) de la República Democrática Popular Lao es la oficina coordinadora para la reducción del riesgo de desastres y la gestión de desastres del país. En este sentido, es responsable de coordinar los esfuerzos de diferentes entidades cuyo mandato incluye la reducción y gestión de desastres y la implementación de programas y proyectos en dicho ámbito. Como la Dirección no funcionaba tan bien como debería, en 2007, el Comité Nacional de Gestión de Desastres (National Disaster Management Committee, NDMC), que supervisa a dicho sector en Laos, inició un proceso para fortalecer las capacidades de la Dirección. El PNUD fue invitado a apoyar este proceso a través de un diagnóstico de las capacidades de la Dirección y la formulación de una respuesta para el desarrollo de capacidades. El diagnóstico reveló que la Dirección está atrapada en un callejón sin salida: como carece de autoridad, no se le asignan recursos suficientes para cumplir su mandato; pero para afianzar su posición necesita contar con más recursos.

Para abordar este problema, se sugirió un enfoque de muchas aristas. Al desempeñar un papel líder en la elaboración del Plan Estratégico Nacional para reducir el riesgo de desastres y mejorar su gestión, la Dirección podría fortalecer su posición y aclarar su mandato con respecto a otros actores del sector. En este sentido, se propuso un diálogo con actores involucrados múltiples para aclarar los roles y responsabilidades de la Dirección y explorar la posibilidad de otorgarle un mandato equivalente al de un ministerio, departamento o autoridad nacional. Asimismo, el enfoque hizo hincapié en la necesidad de ajustar los mecanismos funcionales de coordinación dentro del marco institucional más amplio, aumentar la eficacia a través de enfoques sectoriales con respecto a la reducción de los riesgos y la gestión de desastres, y crear procedimientos operativos estándar en todas las etapas de planificación y ejecución en materia de reducción de los riesgos y la gestión de desastres.

2. Liderazgo

El liderazgo es la capacidad para influir, inspirar y motivar a las personas, organizaciones y sociedades para que logren –y superen– sus objetivos. Una característica importante de un buen liderazgo es la capacidad de predecir (y, a veces, catalizar), dar respuestas y gestionar el cambio para fomentar el desarrollo humano. Liderazgo no es sinónimo de un cargo de autoridad, pues el liderazgo también puede ser informal y manifestarse de muchas formas y en diferentes niveles. En la mayoría de los casos, el liderazgo se asocia a un líder en particular, desde un anciano de una aldea hasta el primer ministro de un país; pero también puede residir en una unidad del gobierno que toma la vanguardia en la implementación de una reforma de la administración pública o en grandes movimientos sociales que generan cambios en la sociedad.

Las acciones para el desarrollo de capacidades están dirigidas a brindar apoyo a personas, grupos y comunidades para que accedan al conocimiento, desarrollen sus competencias y utilicen los sistemas que apoyan el liderazgo, lo que incluye, en su centro medular, las actitudes y conductas básicas que constituyen un buen liderazgo. El liderazgo también se puede abordar a través de programas de desarrollo de liderazgo focalizados o a través del abordaje de los problemas de liderazgo que surgen en los esfuerzos por cambios más amplios tales como la reforma de la administración pública o la educación.

Caso 4: Afganistán: Programa de liderazgo para la administración pública

Desde el año 2006, el PNUD e InWent han estado brindando apoyo al Programa de Liderazgo para la Administración Pública de Afganistán, que tiene tres ramas diferentes para los líderes jerarcas, superiores y emergentes del servicio civil. El programa se basa en la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Liderazgo de Afganistán creada por la Comisión Afgana Independiente de Reforma Administrativa y Administración Pública, a la que se ha asociado el PNUD.

Cada una de las tres ramas del Programa de Liderazgo para la Administración Pública se ha adaptado para satisfacer las necesidades específicas de su grupo objetivo. El Programa de Liderazgo para Funcionarios Jerarcas, por ejemplo, no ofrece capacitación formal alguna pero promueve el intercambio de opiniones y experiencias entre los participantes. Por su parte, el Programa de Liderazgo para Funcionarios Superiores y el Programa para Líderes Emergentes ofrecen una combinación de capacitación y entrenamiento con instructores locales, así como la utilización de Planes de Desarrollo Personal, estudios de casos, trabajo en grupo, debates abiertos, actividades de representación de roles, mesas redondas y presentaciones por parte de instructores, líderes locales y participantes.

Durante todo el programa se utilizaron instructores locales; como, por ejemplo, para adaptar los materiales al contexto local y proveer apoyo de entrenamiento entre las sesiones del curso. Esto ha ayudado a crear una base de especialistas locales, lo que ayuda a asegurar la sostenibilidad de las actividades más allá del alcance del programa.

Fuente: PNUD (2008d)

3. Conocimiento

El término “conocimiento” se refiere a la creación, absorción y difusión de información y experticia para encontrar soluciones eficaces para el desarrollo. El conocimiento de las personas apuntala sus capacidades y, por tanto, al desarrollo de capacidades. Las necesidades en términos de conocimiento se pueden abordar a diferentes niveles (nacional, local y sectorial; primario, secundario y terciario), así como a través de diferentes medios (educación formal, capacitación técnica, redes de conocimiento y aprendizaje informal).

Si bien el crecimiento e intercambio de los conocimientos se promueven principalmente a nivel de las personas, también se pueden estimular a nivel de las organizaciones, como, por ejemplo, a través de un sistema de gestión del conocimiento o una estrategia de aprendizaje a nivel de la organización. Por su parte, al nivel de la sociedad, el apoyo a la generación e intercambio de conocimientos está conformado, entre otros, por una reforma de las políticas educativas, campañas de alfabetización de adultos y legislación sobre el acceso a la información.

Las medidas para el desarrollo de capacidades que apuntan a profundizar y aumentar la contribución de los conocimientos incluyen vincular las necesidades de desarrollo humano con el programa de educación establecido, apoyar el aprendizaje continuo en la administración pública, acceder al intercambio de soluciones sur-sur y expandir el mercado de servicios de investigación, desarrollo y consultoría.

Caso 5: África: Promover asociaciones para la reforma de la educación terciaria a través de una comunidad virtual de profesionales

Desde marzo de 2007, el PNUD y la UNESCO han brindado apoyo a la asociación “Sostenibilidad, Educación y Gestión del Cambio en África” (Sustainability, Education and the Management of Change in Africa, SEMCA). Este foro/red sobre el desarrollo de capacidades congrega redes, personas, universidades, organismos y terceros interesados en la transformación de la educación terciaria africana para asegurar que esté relacionada con el desarrollo rural sostenible. SEMCA apoya el aprendizaje e intercambio de conocimientos a través de una plataforma en línea (<http://www.iln-africa.net/index.php/semca>). Su Comunidad de Profesionales cuenta con más de 800 miembros que comparten actualizaciones sobre la reforma de la educación terciaria de África, incluyendo estudios de caso y mejores prácticas provenientes de diferentes universidades a través del sitio web. Un facilitador provee asesoramiento sobre los temas de importancia.

Fuente: PNUD (2008g)

4. Rendición de cuentas

Existe rendición de cuentas cuando dos partes cumplen un conjunto de normas y procedimientos que regulan sus interacciones y se basan en un acuerdo o entendimiento mutuo de sus funciones y responsabilidades recíprocas. En otras palabras, existe rendición de cuentas cuando tanto los titulares de derechos como los titulares de deberes cumplen sus obligaciones. Esto se manifiesta en las actividades cotidianas, por ejemplo, entre un proveedor de servicios y un cliente, un maestro y un estudiante, un empleador y un empleado, un estado y un ciudadano, o un proveedor de asistencia para el desarrollo y un beneficiario de la misma.

¿Por qué es importante la rendición de cuentas? Porque permite que las organizaciones y sistemas vigilen, aprendan, se auto-regulen y ajusten su comportamiento en las interacciones con las personas ante quienes deben rendir cuentas, brinda legitimidad a la toma de decisiones, aumenta la transparencia y ayuda a reducir la influencia de los intereses creados. Por tanto, la rendición de cuentas es un impulsor clave de los resultados en términos de desarrollo.

Las acciones destinadas a fortalecerla incluyen la creación y utilización de espacios y mecanismos que comprometen tanto a los titulares de derechos como a los titulares de deberes a un diálogo para vigilar y dirigir sus acciones. Estos mecanismos de revisión pueden ser muy simples o muy complejos. Un mecanismo relativamente “liviano” es la publicación de información en carteleras de noticias o la organización de reuniones en la alcaldía para debatir el presupuesto local. Los sistemas de rendición de cuentas más complejos son revisiones de colegas a nivel de país o las encuestas de tarjetas de calificación ciudadana. Otras acciones para el desarrollo de capacidades respecto de la rendición de cuentas incluyen el fortalecimiento de las capacidades de los órganos de supervisión pública y arbitraje tales como parlamentos, oficinas de defensores del pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos y organismos contra la corrupción, para trabajar en forma eficaz dentro de las instituciones públicas.

Caso 6: Etiopía: Utilización de tarjetas de calificación ciudadana para vigilar la prestación de servicios públicos

Las tarjetas de calificación ciudadana son encuestas participativas utilizadas para obtener comentarios sobre la percepción de los usuarios en cuanto a la calidad, acceso y eficacia de los servicios públicos. El PNUD ha apoyado iniciativas asociadas a tarjetas de calificación ciudadana en muchos países. En Etiopía, el PNUD brindó apoyo financiero a una coalición de OSC llamada Red de Acción contra la Pobreza conformada por las OSC de Etiopía (Poverty Action Network Ethiopia, PANE) para realizar la primera encuesta de tarjetas de calificación ciudadana del país. La encuesta cubrió cuatro regiones y los siguientes servicios: agua, salud, saneamiento, educación y servicios de extensión agrícola. Se utilizaron debates en grupos de coordinación y cuestionarios estructurados, y sus resultados se utilizaron en la formulación del Plan de Desarrollo Acelerado y Sostenible para Erradicar la Pobreza de Etiopía.

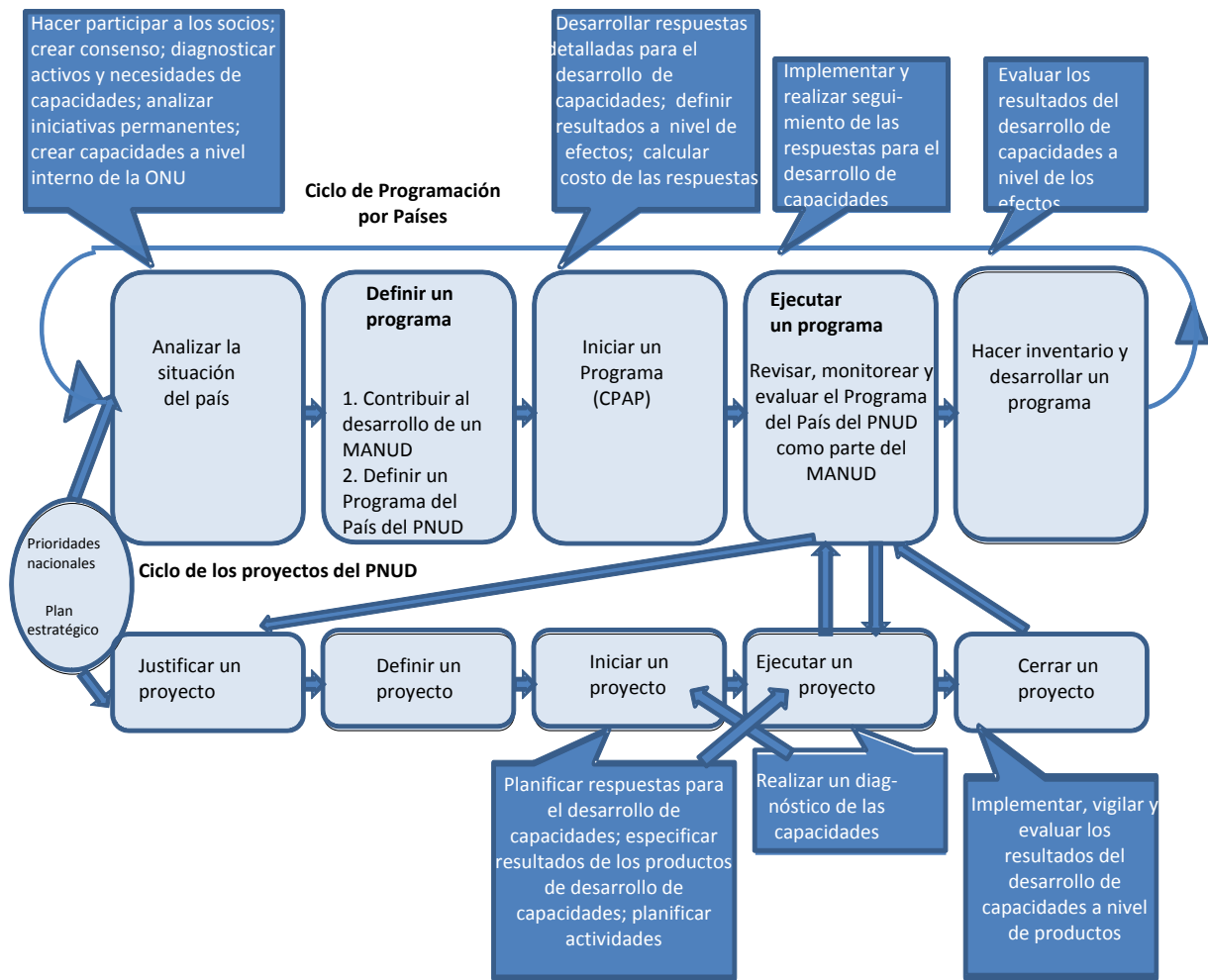
Fuente: Bekele (2006)

SECCIÓN V: IMPLICANCIAS DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

1. Integrar el desarrollo de capacidades a la programación

Es ideal que los cinco pasos del proceso de desarrollo de capacidades estén vinculados a los diferentes pasos del Ciclo de Programación del País y el ciclo de los proyectos. También se puede promover el uso del proceso de desarrollo de capacidades por parte de gobiernos y otros profesionales del desarrollo en el diseño y la implementación de sus planes y programas de desarrollo.

Figura 5. Integración del desarrollo de capacidades a la programación



En la práctica, el proceso de desarrollo de capacidades y los ciclos de programas y proyectos pueden no siempre estar perfectamente sincronizados. No obstante, todavía puede haber oportunidad de integrar el desarrollo de capacidades durante el curso de un ciclo de programación. A modo de ejemplo, aplicar una lente de desarrollo de capacidades al proceso de evaluación al final de un Ciclo de Programación por Países del PNUD puede generar un nuevo aprendizaje para el ciclo siguiente. Del mismo modo, desarrollar la capacidad de los actores involucrados puede permitirles participar eficazmente en el proceso de evaluación. Esto puede ayudar a canalizar a las autoridades y practicantes hacia el uso del diagnóstico de capacidades cuando formulen el siguiente programa del país. Por otra parte, si un país está a punto de llevar a cabo su revisión anual para el ECP/MANUD, puede realizar un diagnóstico de capacidades a mitad de período para los asociados claves y formular una respuesta para el desarrollo de capacidades en función del mismo. Asimismo, a nivel de los proyectos individuales, puede ser factible incorporar los diferentes pasos del proceso de desarrollo de capacidades en las fases de formulación, implementación y revisión del proyecto⁹.

Por orientación más detallada sobre la integración del desarrollo de capacidades a la formulación de programas y proyectos, consultar las Políticas y Procedimientos de los Programas y Operaciones del PNUD. El listado de control de la calidad de la programación que utiliza el Comité de Evaluación de Proyectos ofrece información adicional.

Con respecto al sistema más amplio de las Naciones Unidas se puede encontrar más información en las directrices para ECP/MANUD 2007 (GNUM, 2007), la Declaración de Posición del GNUM (GNUM, 2006) y la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del GNUM (GNUM, 2008) adjunta.

2. Integrar el desarrollo de capacidades a diferentes sectores y temas

El Plan Estratégico 2008–2011 del PNUD considera que el desarrollo de capacidades es la contribución principal de la organización al desarrollo, lo que lo convierte en una actividad y responsabilidad de todo el personal del PNUD. Esto requiere un nivel sostenido de compromiso y participación de todos los sectores de la organización. Las políticas y medidas relacionadas con el desarrollo de capacidades deben ser integradas a todas las áreas prioritarias del PNUD¹⁰ (ver Casos 7 a 10), así como a los esfuerzos y procedimientos de armonización del GNUM.

Caso 7: Turquía: Apoyar el desarrollo de capacidades para implementar una política fiscal

En Turquía, el PNUD apoyó al gobierno a realizar un diagnóstico del Ministerio de Finanzas y su Departamento de Políticas de Recaudación. A través de una combinación de descentralización fiscal y experticia en el desarrollo de capacidades, el PNUD trabajó con el gobierno de Turquía para diagnosticar la capacidad del Departamento para cumplir sus funciones de formulación de políticas. Haciendo uso de auto-diagnósticos, entrevistas personales y debates en grupos de discusión, se identificaron los activos y necesidades en términos de capacidades y se generó una serie de respuestas para el desarrollo de capacidades, centradas en la gestión basada en resultados, la política de recursos humanos y el desarrollo de competencias técnicas.

Fuente: PNUD (2008e)

Caso 8: Jordania: Apoyar el desarrollo de capacidades para vigilar y evaluar los ODM

En el período 2006-2007, el PNUD apoyó al Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional (Ministry of Planning and International Cooperation, MoPIC) de Jordania en el desarrollo de sus capacidades de vigilancia y evaluación. La demanda de apoyo en esta área se articuló durante la realización de un diagnóstico más amplio de las capacidades para implementar y vigilar los ODM y la igualdad entre los géneros en dicho Ministerio y también en el Ministerio de Desarrollo Social.

⁹ Un programa de país evoluciona desde el ciclo anterior hacia el siguiente. En el curso de este proceso, la gestión del aprendizaje y de conocimiento brindan apoyo en forma de procesos permanentes. Cuando termina un ciclo del programa de un país dado, las lecciones aprendidas, en especial, las provenientes de las evaluaciones, deben utilizarse sistemáticamente para dar forma al siguiente programa y decidir qué elementos del programa existente deben desarrollarse y cuáles no.

¹⁰ Las áreas prioritarias del PNUD son: 1) reducción de la pobreza y logro de los ODM (incluida la lucha contra el VIH/SIDA); 2) gobernanza democrática; 3) prevención y recuperación de crisis; 4) medio ambiente y desarrollo sostenible, en cada una de las cuales se debe integrar también una perspectiva de género.

La respuesta para el desarrollo de capacidades que se formuló en función de las conclusiones del diagnóstico se centró en los marcos de políticas y legislación, las capacidades de liderazgo y las capacidades para vigilancia y evaluación, y se focalizó en todos los ministerios de línea y un cierto número de organizaciones adicionales. Con el apoyo del PNUD, se llevaron a cabo talleres para tratar diversos temas, desde la elaboración de metodologías para medir las metas e indicadores de los ODM hasta la revisión de las políticas, programas y proyectos del Plan Nacional para verificar que se ajustaran a los enfoques basados en resultados. Debido a este proceso, el Plan Nacional se preparó por primera vez en forma consultiva (reuniendo a la sociedad civil y a todos los ministerios de línea) e incluyó indicadores para medir sus logros e impactos. Asimismo, también creció la concienciación de las autoridades superiores acerca de la importancia de los mecanismos de vigilancia y evaluación y el desarrollo de capacidades en esta área.

Fuente: PNUD (2008c)

Para movilizar el impacto potencial del PNUD en el desarrollo de capacidades, es necesario centrar la atención y los recursos tanto horizontal como verticalmente. El componente horizontal implica trascender las regiones y las prácticas y centrar la atención general en el diagnóstico, las estrategias generales de aprendizaje y desarrollo de competencias, los enfoques comunes sobre los sistemas de incentivos y los indicadores para el monitoreo del desarrollo de capacidades. Cada vez hay más metodologías y herramientas disponibles para el desarrollo de capacidades que pueden utilizarse para estas actividades, incluyendo diagnósticos de capacidades, acciones y respuestas para el desarrollo de capacidades, y elaboración de indicadores de desarrollo de capacidades. Tomar en cuenta el componente vertical asegura que estas metodologías y herramientas cubran las intervenciones específicas para el desarrollo de capacidades que requiere cada programa, política y área de recursos. La base común horizontal permite que cada línea de servicio defina mejor qué significa “desarrollo de capacidades” en su contexto a los efectos de lograr los resultados necesarios.

De igual forma, esto requiere que se logren y apoyen las asociaciones pertinentes, incluyendo acuerdos generales entre institutos del sur y el norte, y plataformas de información y aprendizaje que incluyan a las organizaciones de la sociedad civil, los donantes y los organismos del gobierno, a efectos de brindar apoyo a las iniciativas de desarrollo de capacidades y el intercambio regular de conocimientos asociado.

Caso 9: Asia: Apoyar el desarrollo de capacidades para la reducción de riesgo de desastres

Actualmente se está realizando una adaptación de la Herramienta para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD para que se ajuste al Marco de Acción de Hyogo con el fin de realizar experiencias piloto en cuatro países para fortalecer las capacidades nacionales para la coordinación de la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior a los mismos. Asimismo, se realizarán actividades conjuntas con organizaciones u organismos nacionales de gestión y recuperación de desastres de otros países para mejorar las capacidades de respuesta a emergencias así como las capacidades para los períodos de recuperación y transición posteriores a un conflicto.

En el año 2007, el PNUD facilitó la realización de un diagnóstico de capacidades en la Dirección Nacional de Gestión de Desastres de la República Democrática Popular Lao que se centró en la introducción de la gestión del cambio para fortalecer su mandato e implementar más eficazmente sus funciones, en particular respecto a la coordinación de las respuestas y actividades de gestión de desastres con las organizaciones gubernamentales relacionadas. En 2006, el PNUD también participó en una actividad conjunta para determinar el alcance de las capacidades de la Dirección de Gestión de Desastres a los efectos de que el recientemente creado Ministerio de Paz y Reconstrucción de Nepal identificara las necesidades prioritarias en términos de desarrollo de capacidades que necesitaba para apuntalar su mandato a favor de la paz y la recuperación en el país. Para 2008 se ha programado la realización de un diagnóstico completo de las capacidades de dicho Ministerio y otras organizaciones gubernamentales relacionadas.

Fuente: PNUD (2008b)

Caso 10: República Centroafricana: Apoyar el desarrollo de capacidades para incrementar la eficacia de la asistencia

En septiembre de 2007, la República Centroafricana firmó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Como punto de partida para la implementación de dicha declaración, el Ministerio de Planificación solicitó ayuda al PNUD para realizar un diagnóstico inicial de las capacidades nacionales para la coordinación de la ayuda. El diagnóstico se llevó a cabo como parte de un esfuerzo más amplio del PNUD destinado al examen de las capacidades nacionales para la gobernanza económica, uno de cuyos componentes es la asistencia al desarrollo. El Primer Ministro avaló las recomendaciones claves que surgieron del diagnóstico y las incluyó en su discurso ante la mesa redonda con donantes y asociados sobre la coordinación de la ayuda. Estas recomendaciones se están incorporando a un proyecto sobre gobernanza económica que patrocina el PNUD.

Fuente: PNUD (2007)

La dificultad inmediata para el PNUD y para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en su conjunto radica en garantizar su apoyo a las prioridades de los países beneficiarios de los programas a través del abordaje de las condiciones de las capacidades nacionales transectoriales subyacentes las cuales generan oportunidades u obstáculos para el logro de los ODM. En los países de medianos ingresos, donde con frecuencia el programa de desarrollo no está impulsado por los ODM, el PNUD necesitará identificar los nichos en los que su apoyo será más eficaz. En el Cuadro 5 se destacan algunas otras dificultades adicionales.

Cuadro 5: Dificultades claves para brindar ayuda a escala al desarrollo de capacidades

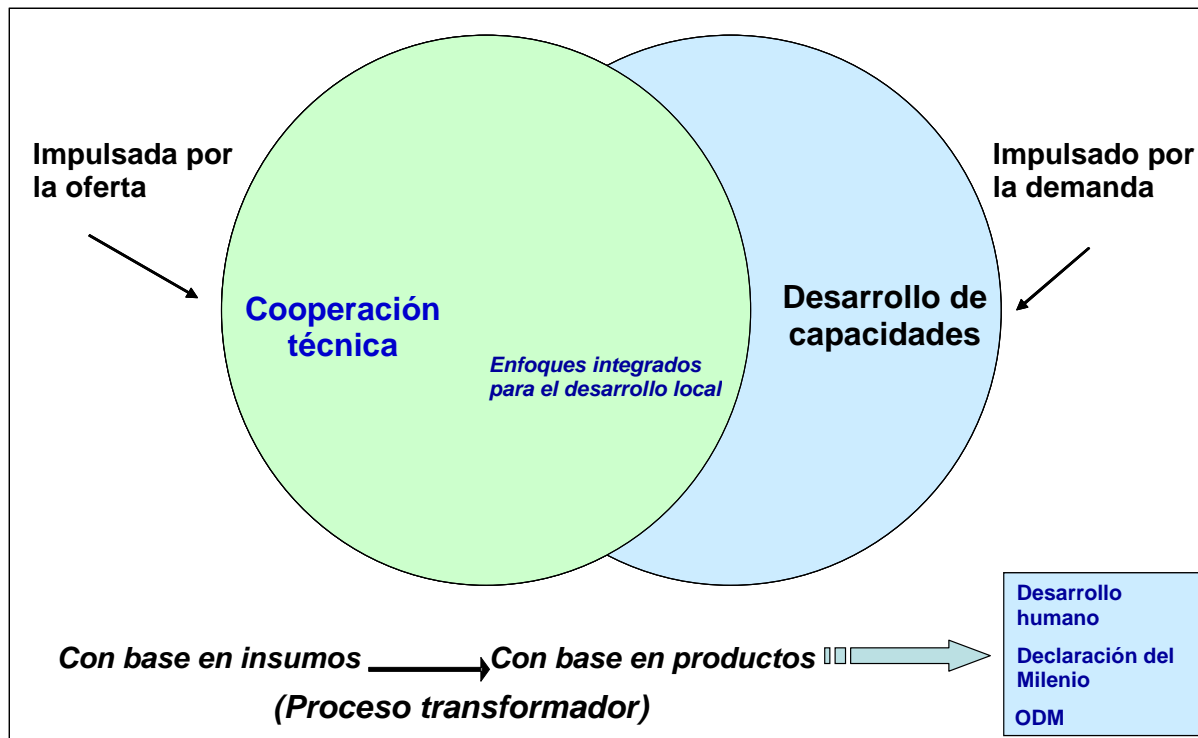
- Evitar los regímenes de capacitación genérica.
- Calcular los costos e incluir los diagnósticos de capacidades y las respuestas para el desarrollo de capacidades en los planes sectoriales y los presupuestos institucionales, como, por ejemplo, a través de la integración de los diagnósticos de capacidades y necesidades.
- Abordar “distorsiones” inherentes a los procesos de desarrollo tales como rescate/retención de cerebros, circunstancias en pugna, sistemas paralelos, estrategias sin salida, normas diferenciales de rendición de cuentas y transparencia, esquemas de complementación salarial que no corresponden al sistema nacional de remuneraciones, etc.
- Desarrollar las capacidades internas necesarias para apoyar, vigilar y evaluar el desarrollo de capacidades.

SECCIÓN VI: PREGUNTAS FRECUENTES

¿Cuáles son las “novedades” en el desarrollo de capacidades?

En las décadas de 1970 y 1980 la cooperación técnica era el enfoque más común respecto de la cooperación para el desarrollo. En esa época se le daba prioridad a la capacitación técnica y a la introducción de modelos y sistemas provenientes del norte. Un “técnico experto” extranjero iba a un país durante un corto período para ofrecer experticia y tecnología. Con frecuencia, posteriormente llegaban recursos financieros. Se le prestaba poca atención a la transferencia de competencias o a la sostenibilidad de las intervenciones.

Figura 6. De la cooperación técnica al desarrollo de capacidades



A principios de la década del 90, comenzó a cambiar la percepción del rol de la cooperación técnica y comenzó a arraigarse el concepto del desarrollo de capacidades. Se cuestionaba si era apropiada la utilización de “expertos técnicos” a corto plazo. Se pasó a dar más importancia a la sostenibilidad y a la “adaptación” de las soluciones. Y así surgió una nueva norma, también para el PNUD: ofrecer capacitación, apoyar la capacitación de instructores y organizar viajes de estudio.

No obstante, la experiencia ha demostrado que las actividades aisladas de capacitación tampoco alcanzan. El reconocimiento de esta realidad ha generado un cambio de perspectiva. El apoyo externo ya no se percibe como el único medio para lograr un desarrollo de las capacidades. Por el contrario, el desarrollo de capacidades se percibe ahora como un esfuerzo a largo plazo que debe estar incluido en procesos de cambio endógenos, más amplios, propios de quienes participan, específicos del contexto y vinculados no solo a un cambio de valores y actitudes a través de incentivos, sino también a la adquisición de nuevas competencias y conocimientos.

Si bien es posible que los actores externos faciliten y promuevan procesos, también es posible que socaven la apropiación nacional y la capacidad local. Por tanto, el centro de la cuestión radica en adaptar los procesos de ayuda, para que se ajusten a las dificultades del desarrollo de capacidades que se

pretende abordar. Esto requiere cumplir un rol más facilitador, relacionado con la gestión de los procesos de cambio, en lugar de los roles más intervencionistas que se tenía en el pasado.

¿Cómo ha evolucionado el apoyo del PNUD al desarrollo de capacidades?

Con los años, el PNUD ha realizado fuertes inversiones en la capacitación y la creación de competencias individuales. No obstante, existe un creciente reconocimiento de que los otros dos niveles de las capacidades (el nivel de las organizaciones y el entorno favorable) también deben recibir apoyo para que el desarrollo de capacidades sea sostenible.

Asimismo, también se observa un cambio político, surgido del reconocimiento de que el PNUD puede apoyar a los países sin cumplir un rol directo en cuanto a la ejecución. A modo de ejemplo, en un país de América Latina, el PNUD está en un período de transición entre proveer servicios de adquisiciones y fortalecer las capacidades de los organismos de adquisiciones del gobierno.

¿Cuál es el valor exclusivo del apoyo del PNUD al desarrollo de capacidades?

Existen muchas organizaciones públicas y privadas que apoyan el desarrollo de capacidades. El aporte especial del PNUD deriva de:

- Aprovechar una base de valores de desarrollo humano y combinarla con un sólido marco conceptual y una metodología que se basa en sus largos años de experiencia en todo el mundo.
- Haberse dedicado a estas actividades durante largos años. El desarrollo de capacidades no es una intervención aislada sino un proceso a largo plazo. Gracias a su sistema de trabajo a largo plazo a través de las Oficinas en el País, el PNUD puede participar en forma continua durante todo el período que requieran los programas y con posterioridad a los mismos y, por tanto, puede realizar un seguimiento y medir los resultados de los esfuerzos que realiza a favor del desarrollo de capacidades. Como el PNUD apoya a múltiples programas a la vez, puede proveer apoyo al desarrollo de capacidades de manera sinérgica y obtener los frutos de las economías de escala.
- Aprovechar conocimientos, ejemplos y experiencias de todo el mundo. La presencia del PNUD en 166 países, su fuerte base de investigaciones y su profusa memoria institucional en cada país le permiten llevar a cabo comparaciones entre diferentes regiones y países y facilitar el aprendizaje e intercambio sur-sur.

¿En qué se relacionan el desarrollo de capacidades y el desarrollo humano¹¹?

El enfoque del desarrollo humano, centrado en la ampliación y el uso de las capacidades humanas, ofrece la base conceptual en que se funda el compromiso del PNUD para con el desarrollo de capacidades. Definido como el proceso para ampliar la gama de opciones de las personas, el desarrollo humano no es sinónimo de un aumento de los ingresos sino de una mejora de su bienestar general, lo que también depende del acceso a educación y salud, la libertad de expresión, el estado de derecho, el respeto por la diversidad, la protección contra la violencia y la conservación del medio ambiente. La existencia o inexistencia de estas condiciones y el hecho de que las personas puedan o no utilizarlas para mejorar su bienestar dependerán de la existencia de capacidades suficientes en las personas, las organizaciones y de un entorno favorable.

Por tanto, el desarrollo de capacidades es una de las formas más eficaces de fomentar el desarrollo humano sostenible. A través del fortalecimiento de las capacidades de las personas, las organizaciones y contar con un entorno favorable, el desarrollo de capacidades ayuda a sentar las bases para una participación significativa en los procesos de desarrollo nacionales y locales y, así, en el logro de resultados de desarrollo sostenibles. A la vez, toda mejora del desarrollo humano (por ejemplo la alfabetización funcional o una fuerza laboral saludable) conduce al desarrollo de capacidades.

¹¹ Basado en "A Think Piece on the Link between Human Development and Capacity Development" del PNUD (de próxima publicación).

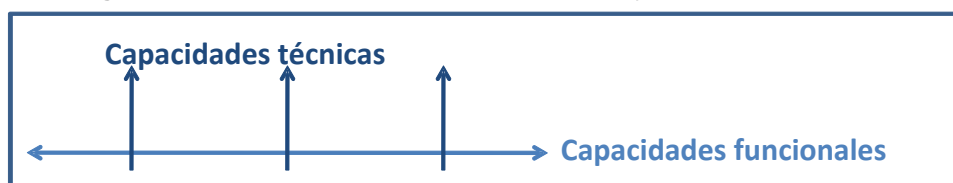
¿En qué se relaciona el desarrollo de capacidades con los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Los ODM son un conjunto de efectos en términos de desarrollo y el desarrollo de capacidades es un medio para alcanzarlos. Por tanto, el PNUD apoya a los países a desarrollar sus capacidades para acceder y gestionar eficazmente los recursos necesarios para alcanzar los ODM, lo que implica la formulación, implementación y revisión de las políticas, estrategias y programas asociados. Cabe agregar que, mientras los diagnósticos de necesidades hacen hincapié en **qué** se necesita mejorar (intervenciones) y cuál será su costo, los diagnósticos de capacidades hacen hincapié en **cómo** se lograrán las mejoras.

¿Cómo se relacionan las capacidades funcionales y técnicas en una respuesta de desarrollo de capacidades?

El PNUD apoya el desarrollo de capacidades tanto funcionales como técnicas. La combinación exacta de capacidades que abordará una respuesta para el desarrollo de capacidades dependerá de los efectos de un diagnóstico de capacidades. En términos generales, tal como se ve en la Figura 7, las capacidades funcionales sirven de sostén o apoyo a las capacidades técnicas necesarias en un determinado sector o contexto temático. A modo de ejemplo, para apoyar las capacidades de una comisión electoral se puede requerir apoyar sus capacidades para planificar, implementar y revisar sus actividades, así como las capacidades técnicas para diseñar un sistema electoral.

Figura 7. Combinar las capacidades funcionales y técnicas



¿Qué es el mecanismo nacional para el desarrollo de capacidades¹²?

Según la situación específica de cada país, puede haber dos definiciones diferentes del mecanismo nacional para el desarrollo de capacidades:

- En los períodos de transición, un mecanismo nacional de desarrollo de capacidades ofrece una plataforma común de gobiernos y donantes para apoyar los esfuerzos por el desarrollo de capacidades, que varían desde inyecciones de apoyo a corto plazo (por ejemplo, apoyo salarial) y asistencia técnica para preparar un marco jurídico, hasta apoyo a una reforma de la administración pública y el servicio civil, y la gestión de cambio. Los mecanismos nacionales para el desarrollo de capacidades dan cabida a diferentes formas de gestión de los fondos y participación programática, a través de fondos colectivos que pueden ser administrados por el gobierno o por un donante principal.
- En las situaciones de desarrollo menos volátiles, el mecanismo nacional para el desarrollo de capacidades funciona como una única plataforma común que reúne todos los servicios de desarrollo de capacidades que se prestan a los clientes y asociados de un país o sector. Cubre los servicios prestados en cada paso del ciclo de desarrollo de capacidades así como los que se prestan para abordar áreas de aplicación prioritaria específica (gestión y coordinación de la ayuda, cambio climático, VIH/SIDA o la prestación de servicios de salud locales). En tal sentido, el mecanismo es un vehículo para cerrar la brecha existente entre las visiones del desarrollo de

¹² Para obtener más información sobre los mecanismos nacionales para el desarrollo de capacidades, consultar el documento PNUD (2007) y visitar el sitio web del Centro Regional de Servicios del PNUD en Bratislava (<http://europeandcis.undp.org/governance/lgdc/show/CB000A71-F203-1EE9-B2C08DF7C768D886>), en el que están publicados diversos estudios de casos sobre los mecanismos para el desarrollo de capacidades.

capacidades a corto y largo plazo que deben estar vinculadas a los procesos nacionales de reforma permanentes y necesitan estar estrechamente entrelazados. El mecanismo nacional para el desarrollo de capacidades provee apoyo a las capacidades a través de pasos incrementales, permite aprovechar los beneficios de las economías de escala y ayuda a que las capacidades transiten un cambio continuo.

¿Qué significa la estrategia o marco nacional para el desarrollo de capacidades?

La estrategia nacional para el desarrollo de capacidades ayuda a institucionalizar la focalización y las inversiones de un país en el desarrollo de capacidades y las actividades de apoyo, dentro del marco de una estrategia de reducción de la pobreza, la estrategia nacional de desarrollo o un plan sectorial. Al identificar sistemáticamente los activos y necesidades en términos de capacidades y la distribución de roles y responsabilidades para satisfacer dichas necesidades y apalancar los activos, la estrategia nacional de desarrollo de capacidades ayuda a desplegar eficazmente los recursos y las inversiones, en conjunto con el marco de desarrollo general del país. El despliegue de recursos y la distribución de responsabilidades operativas permiten que un país avance en su programa de desarrollo de capacidades a largo plazo y ofrecen una perspectiva panorámica a las autoridades y gerentes acerca de las necesidades y prioridades en el ámbito del desarrollo de capacidades.

SECCIÓN VII: RECURSOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Recursos del PNUD vinculados a conocimientos sobre el desarrollo de capacidades

Publicaciones teóricas y estudios de casos

- Capacidad para el desarrollo: Soluciones nuevas para viejos problemas
- Desarrollo de capacidades mediante cooperación técnica
- Apropiación, liderazgo y transformación: ¿Es posible mejorar el desarrollo de capacidades?
- Informe sobre acciones relativas a capacidades para el desarrollo local integrado
- Informe sobre acciones relativas al rescate de cerebros
- Informe sobre acciones relativas a la ética y los valores en las reformas del servicio civil

Notas de Práctica

- Nota de Práctica sobre el Desarrollo de Capacidades
- Nota de Práctica sobre el Diagnóstico de Capacidades

Notas conceptuales sobre estrategias para el desarrollo de capacidades

- Reforma institucional y gestión del cambio: Gestión del cambio en las organizaciones del sector público
- Sistemas de incentivos: Incentivos, motivación y desempeño para el desarrollo
- Desarrollo de liderazgo: Liderazgo de las transformaciones locales
- Servicios de conocimientos y aprendizaje
- Mecanismos de rendición de cuentas mutua: Rendición de cuentas, opinión y capacidad de respuesta
- Procesos participativos múltiples actores.

Notas de Práctica sobre aplicaciones de desarrollo de capacidades

- Nota de Práctica sobre el Apoyo a las Capacidades para el Desarrollo Local Integrado
- Nota de Práctica sobre el Desarrollo de Capacidades durante los Períodos de Transición

Notas conceptuales sobre aplicaciones de desarrollo de capacidades

- Desarrollo de capacidades y gestión de la ayuda
- Capacidades para adquisiciones

Guías y herramientas

- Guía del usuario y herramienta de apoyo para el diagnóstico de capacidades del PNUD
- Examen de metodologías seleccionadas para el diagnóstico de capacidades
- Guía del usuario y herramienta de apoyo para el diagnóstico de capacidades para adquisiciones del PNUD
- Guía sobre el rol del PNUD en un ambiente de ayuda cambiante: Apoyo presupuestario directo, enfoques sectoriales y fondos colectivos
- Liderazgo para el desarrollo humano
- Juego de herramientas para la localización de los ODM
- Juego de herramientas para el desarrollo del sector privado
- Módulos del liderazgo LEAD del PNUD
- Catálogo de recursos sobre medición de las capacidades: Guía ilustrativa de puntos de referencia e indicadores
- Catálogo de recursos sobre desarrollo de capacidades
- Manual para la formulación de estrategias locales de desarrollo sostenible
- Herramientas para el diagnóstico de capacidades de las OSC
- Aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación y la programación del desarrollo

Materiales de capacitación (para el personal del PNUD)

- Curso de Desarrollo de Capacidades individual en línea (disponible a través del Sistema de Gestión de la Capacitación del PNUD)
- Curso de Diagnóstico de capacidades individual en línea (disponible a través del Sistema de Gestión de la Capacitación del PNUD)

Redes

- Red de desarrollo de capacidades y Comunidad de Profesionales

Sitios web y espacios de conocimientos sobre el desarrollo de capacidades

- Sitio externo: <http://www.capacity.undp.org>
- Sitio interno: <http://content.undp.org/go/topics/capacity>
- Capacity.org: www.capacity.org

2. Otras fuentes

Sitio de Development Gateway sobre el desarrollo de capacidades. La página temática “Desarrollo de Capacidades” provee redes de conocimiento para facilitar el intercambio de información sobre los principios, mejores prácticas y lecciones aprendidas del desarrollo de capacidades. Los temas clave incluyen prácticas de los donantes, estados frágiles, liderazgo, fuga de cerebros y desarrollo de capacidades para combatir el VIH/SIDA.

(<http://topics.developmentgateway.org/capacitydevelopment/index.do>)

Red externa sobre desarrollo de capacidades del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA). El propósito de esta red externa sobre desarrollo de capacidades es intercambiar información y análisis sobre el desarrollo de capacidades en la cooperación para el desarrollo. Los miembros incluyen la red del CIDA sobre desarrollo de capacidades, otros funcionarios del CIDA y asociados del CIDA dedicados al desarrollo en Canadá y en el extranjero. Se requiere el registro del usuario.

(<http://remote4.acdi-cida.gc.ca/cd>)

Centro de recursos para el desarrollo de capacidades – Instituto del Banco Mundial. El Centro de recursos para el desarrollo de capacidades provee un panorama general de estudios de casos, lecciones aprendidas, enfoques para abordar los temas y buenas prácticas en el campo del desarrollo de capacidades. También incluye enlaces a organizaciones internacionales y locales de desarrollo de capacidades y otras fuentes de conocimientos tales como documentos de trabajo, libros recientes, apuntes sobre estrategias y diagnósticos.

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCDRC/0,,menuPK:64169181~pagePK:64169192~piPK:64169180~theSitePK:489952,00.html>)

Alianza para el Impacto. La Alianza para el Impacto es una red de acción mundial que reúne a un grupo diverso de organizaciones y personas que buscan compartir, aprender y colaborar en el desarrollo de capacidades. Ofrece un espacio en línea para que los asociados intercambien ideas y conocimientos y accedan a información.

(<http://www.impactalliance.org>)

Centro Internacional de Capacitación e Investigaciones de las ONG (International NGO Training and Research Centre, INTRAC)- Praxis. El Programa Praxis tiene el propósito de ayudar a las OSC a ser más eficaces a través de una mayor generación e intercambio de enfoques innovadores y contextualizados para la construcción de capacidades organizacionales, y a través de un mayor acceso a los mismos.

(<http://www.intrac.org/pages/praxis.html>)

ANEXO 1: REFERENCIAS

1. ONU y PNUD

- Berg, E., 1993, *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-building in Africa*, PNUD y Development Alternatives International.
<http://mirror.undp.org/capacity/about/rethinking.htm>
- Browne, S. (ed.), 2002, *Developing Capacity through Technical Cooperation: Country Experiences*, PNUD/Earthscan.
<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5016>
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C. y Malik, K (editores), 2002, *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. PNUD/Earthscan.
<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5017>
- Lopes, C. y Theisoehn, T., 2003, *Ownership, Leadership and Transformation; Can we do better for Capacity Development?* PNUD/Earthscan.
<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5015>
- Morgan, P., 2002 Technical assistance: Correcting the precedents, *UNDP Development Policy Journal*, 2, 1–22.
<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=3892>
- Naciones Unidas, 2000, *Resolución 55/2 de la Asamblea General, Declaración del Milenio*, [A/RES/55/2].
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>
- Naciones Unidas, 2007, *Triennial Comprehensive Policy Review 2007*.
<http://www.un.org/esa/coordination/A-C.2-62-L.63.pdf>
- GNUD, 2006, *Enhancing the UN's Contribution to National Capacity Development—a UNDG Position Statement*.
<http://www.undg.org/docs/7144/UNDG-Position-Paper-on-CD---FINAL-sent-out-21-Dec-2006.pdf>
- GNUD, 2007, *2007 CCA/UNDAF guidelines*.
<http://www.undg.org/docs/6860/2007%20CCA%20and%20UNDAF%20Guidelines%20FINAL.doc>
- GNUD, 2008, *UNDG Capacity Assessment Methodology—User Guide: for National Capacity Development*.
<http://www.undg.org/docs/8947/UNDG-Capacity-Assessment-User-Guide-Feb-2008-FINAL.doc>
- PNUD, 2002, *Handbook on Monitoring and Evaluating for Development Results*, Oficina de Evaluación,
<http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/ME-HandBook.pdf>
- PNUD, 2003, *The PIU Dilemma: How to Address Project Implementation Units*.
- PNUD, 2006a, *Applying a Human Rights Based Approach to Development Cooperation and Programming*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad.
<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6099>
- PNUD, 2006b, *Capacity Development and Aid Effectiveness: A UNDP Capacity Development Resource*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad.
<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6010>
- PNUD, 2007a, *Capacity Development and Aid Effectiveness: Learning from Application* (Presentación en PowerPoint para uso interno), Grupo de Desarrollo de la Capacidad.

PNUD, 2007b, *Practice Note on Capacity Development during Periods of Transition*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6525>

PNUD, 2008a, *Capacity Assessment Practice Note*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad,

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5510>

PNUD, 2008b, *Capacity Development Asia* (Informe Anual 2007 – Equipo de Desarrollo de Capacidades de Asia), Grupo de Desarrollo de la Capacidad.

PNUD, 2008c, *Case materials prepared for the regional workshop on Capacity Assessment and Capacity Development Strategies, Damasco (Siria)*, febrero de 2008.

PNUD, 2008d, *Civil Service Leadership Development*.

http://www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/sbgs/prj_csld.htm

PNUD, 2008e, *Developing Capacities for a Region in Transition (Informe Anual 2007- Equipo de Desarrollo de Capacidades de Europa y la Comunidad de Estados Independientes)*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad. <http://europeandcis.undp.org/governance/show/B13FF5BA-F203-1EE9-B8A4977FFAB7AC67>

PNUD, 2008f, *Plan Estratégico 2008 – 2011* (Revisado, 22 de mayo de 2008).

<http://www.undp.org/execbrd/adv2008-annual.shtml>

PNUD, 2008g, *Strengthening Capacities for Pro-poor Development* (Informe Anual 2007 – Equipo de Desarrollo de Capacidades de África), Grupo de Desarrollo de la Capacidad.

PNUD, 2008h, *Supporting Capacity Development: the UNDP Approach*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6211>

PNUD, de próxima publicación, *A Think Piece on the Link between Human Development and Capacity Development*, Grupo de Desarrollo de la Capacidad.

PNUD, de próxima publicación, *Results-based Capacity Development: A Concept Note on Measurement of Capacity Development Success*.

FNUAP, 2004, *UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges*, (Informe de Evaluación del FNUAP N° 20), 2004.

<http://www.unfpa.org/monitoring/reports/evalreport20.pdf>

2. Banco Mundial

Kpundeh, S. y Levy, B. (editores), 2004, *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Banco Mundial.

Banco Mundial, 2005, *Capacity Building in Africa – An IEG Evaluation of World Bank Support*, Departamento de Evaluación de Operaciones.

http://www.worldbank.org/oed/africa_capacity_building/

3. Otras fuentes

Bekele, E., 2006, *Enhancing Social Accountability Through Community Empowerment to Facilitate PASDEP/PRSP Implementation: The Case of Citizen Report Cards in Ethiopia*. Publicación presentada ante la Asamblea Anual de la Asociación sobre Desarrollo Humano y Capacidades, 2006, Groningen,

Países Bajos.

http://www.capacityapproach.com/pubs/4_5_Bekele.pdf?PHPSESSID=9143909defd665e9e38c0269a644c27e

Boesen, N., 2004, *Enhancing Public Sector Capacity – What Works, What Doesn't and Why? A Literature Review for the OED Evaluation of World Bank Support for Capacity Building in Africa*.

http://www.nilsboesen.dk/docdata.php?doc_id=132

Boesen, N. y Therkildsen, O., 2005, *A Results-Oriented Approach to Capacity Change*, DANIDA.

<http://www.um.dk/NR/rdonlyres/780914AD-A4C4-42C2-8039-8115F4CA0DDB/0/KortCDbriefintro.pdf>

Comisión para África, 2005, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*.

<http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>

DFID, 2001, *Making Government Work for Poor People – Building State Capability: Strategies for Achieving the International Development Targets*.

<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/tspgovernment.pdf>

DFID, 2003, *Promoting Institutional and Organisational Development – A Source Book of Tools and Techniques*.

<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prominstdevsourcebook.pdf>

Comisión Europea, 2005, *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How?* (Serie de herramientas y métodos, Documento de referencia, N° 1).

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t106_en.htm

Foro de Alto Nivel, 2005, *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results, and Mutual Accountability*.

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

OJCI/PNUD/CIDA/Banco Mundial, 2003, *Report: International Symposium on Capacity Development and Aid Effectiveness: Manila, Filipinas, 14 al 16 de enero de 2003*.

http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_19.pdf

OJCI/PNUD/CIDA/GTZ/WBI, 2004, *Report: International Symposium on Capacity Development – From Concept to Practice Exploring Productive Partnerships, Tokio, Japón, 4 al 6 de febrero de 2004*.

http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_20.pdf

North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.

OCDE/CAD, 2006, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, (Serie de Directrices y Referencias del CAD, Documento de Referencia del CAD).

<http://www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf>

ODI, 2005, *Scaling Up Versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa*, (Serie de Documentos Informativos del ODI).

<http://www.odi.org.uk/resources/odi-publications/briefing-papers/2005/scaling-up-versus-absorptive-capacity-mdgs-africa.pdf>

Schacter, M., 2000, *Capacity Building – A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations*, Informe de Políticas N° 6, Instituto de Gobernanza, Ottawa.

<http://www.iog.ca/Publications/policybrief6.pdf>

ANEXO 2: ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES - POR PROBLEMA CENTRAL

Áreas de acción: Estas áreas de acción representan productos de programas y, dentro de cada una, actividades indicativas a las que se les puede brindar apoyo.

Problema central	Producto de los programas¹³	Actividad indicativa
Arreglos institucionales	Claridad funcional	a. Aclaraciones sobre el mandato y los roles b. Procesos comerciales racionalizados c. Mecanismos de exigibilidad y cumplimiento
	Gestión eficaz de los recursos humanos	d. Acceso a conocimientos y desarrollo de competencias e. Previsibilidad y tipos de incentivos monetarios y no monetarios f. Intervenciones por ética y valores; intervenciones para un cambio de actitud
	Sólidos mecanismos de coordinación	g. Coordinación horizontal/entre pares convocada por un organismo específico h. Coordinación vertical entre el gobierno central y los órganos estatales locales i. Reunión de autoridades y capacidades de los órganos de coordinación
	Sistemas de vigilancia y evaluación	j. Marco integrado de vigilancia y evaluación k. Mecanismos de revisión independientes y entre colegas l. Circuitos y mecanismos de intercambio de información
	Asociaciones para la prestación de servicios	m. Asociaciones entre el sector público y el sector privado para la prestación de servicios n. Capacidad nacional para implementación y adquisiciones o. Conexiones públicas para la prestación de servicios
Liderazgo	1. Claridad de la visión	a. Ejercicios de visión conjunta - Reflexión sobre los sistemas b. Establecimiento de prioridades; técnicas de secuenciación y planificación estratégica c. Promoción y comunicaciones
	2. Servicios de gestión de coaliciones	a. Facilitación de los procesos b. Identificación y apoyo a aliados y agentes de cambio c. Técnicas de negociación d. Módulos transculturales y de género; módulos para la creación de confianza
	3. Competencias y servicios de gestión de transformaciones y riesgos	a. Competencias para la toma de decisiones b. Diagnóstico y análisis de riesgos c. Ética y valores d. Competencias de gestión ejecutiva/tecnocrática
	4. Sistemas y mecanismos de atracción y retención de liderazgo	a. Capacitación y orientación b. Aprendizaje experimental c. Incentivos d. Planificación de reemplazos e. Estrategias de rescate de cerebros

¹³ Los productos son los bienes y servicios que resultan de la culminación de las actividades de una intervención para el desarrollo.

Conocimiento	1. Estrategia de reforma educativa	<ul style="list-style-type: none"> a. Vinculación de los problemas de aprendizaje y las necesidades de conocimientos con el acceso a la educación y la reforma educativa b. Promoción, expresión de opiniones y apoyo a coaliciones que buscan mayores inversiones y mejor calidad en la educación c. Mapeo de las competencias humanas, las instituciones y las inversiones que apoyen el desarrollo de capacidades d. Asociaciones entre el sector público y el sector privado en el sector de la educación
	2. Metodologías para el aprendizaje continuo	<ul style="list-style-type: none"> a. Experticia sobre metodologías de capacitación y aprendizaje b. Incorporación del enfoque del desarrollo de capacidades a la capacitación y el sistema de incentivos en el empleo para los funcionarios públicos
	3. Soluciones para el aprendizaje Sur-Sur	<ul style="list-style-type: none"> a. Vinculación con redes e instituciones educativas regionales: facilitación y apoyo a redes de aprendizaje b. Estrategias de retención y rescate de cerebros (también mencionadas en el apartado sobre liderazgo) c. Arreglos institucionales gemelares
	4. Servicios de conocimiento, mecanismos de gestión del conocimiento y redes de conocimiento nacionales	<ul style="list-style-type: none"> a. Creación de un grupo de talento local/experticia nacional; mercado de consultoría local b. Apoyo a mecanismos locales de captación de conocimientos de forma más fuerte, sistemática y concertada c. Comunidad de profesionales y redes locales
Rendición de cuentas	1. Claridad de los sistemas de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> a. Controles y equilibrios: Gestión basada en resultados b. Rendición de cuentas horizontal c. Capacidad de regulación y supervisión de las instituciones públicas
	2. Mecanismos y sistemas para comentarios de los actores involucrados (mencionados también en el apartado sobre arreglos institucionales)	<ul style="list-style-type: none"> a. Desarrollo de capacidades de vigilancia estatales y no estatales b. Mecanismos de revisión para asociados independientes (examen de existencia de sistemas nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para, entre otros, dar respuesta en los casos de enfoques sectoriales y apoyo presupuestario directo) c. Identificación y fortalecimiento de circuitos de intercambio de información para mejorar la capacidad de respuesta institucional y los mecanismos de exigibilidad

	3. Mecanismos de opinión	<ul style="list-style-type: none">a. Promoción de procesos e instrumentos de vigilancia participativa (divulgación de información pública, tarjetas de calificación ciudadana, tarjetas de resultados comunitarias, grupos sociales de vigilancia, etc.)b. Institucionalización de marcos, métodos y herramientas de participaciónc. Promoción de la alfabetización y la educación cívicad. Reformas sobre idiomas y acceso a la información
--	---------------------------------	---