

DESARROLLO DE CAPACIDADES:
TEXTO BÁSICO DEL PNUD

AGRADECIMIENTOS

Desde su concepción hasta su redacción, este texto básico sobre la promoción del desarrollo de capacidades es resultado de un trabajo en equipo. Se basa en los recursos y conocimientos clave existentes en el PNUD y aprovecha las nuevas contribuciones de los practicantes y especialistas en el campo del desarrollo de capacidades. Bajo la dirección de Kanni Wignaraja, Directora del Grupo de Desarrollo de la Capacidad del PNUD, el texto fue elaborado por Andie Davis y Tsegaye Lemma. Los autores contaron con valiosa información y ejemplos de países aportados por los equipos de Desarrollo de la Capacidad de las Oficinas Regionales y la Sede. La revisión de los pares fue llevada a cabo por un grupo conformado por Alessandra Casazza, Blythe Fraser, Christianna Pangalos, Jayne Musumba, Jennifer Colville, Julianne Heck y Niloy Benerjee.

Nuestro especial agradecimiento a Noura Hamladji (PNUD, Azerbaiyán), Berdi Beriyeu (Dirección de Políticas de Desarrollo), Maureen Lynch (Oficina de Comunicaciones), Purusottam Man Shrestha (PNUD, Nepal) y Robert Bernardo (Grupo de Desarrollo de la Capacidad). El diseño gráfico del trabajo fue realizado por WhatWorks Inc.

Información para contactos:

Editora: Kanni Wignaraja, kanni.wignaraja@undp.org

Internet: www.undp.org/capacity

DESARROLLO DE CAPACIDADES: TEXTO BÁSICO DEL PNUD

ÍNDICE

I. Introducción

II. Elementos del enfoque del PNUD para el desarrollo de capacidades

III. El desarrollo de capacidades en acción

IV. Anexo - Recursos

PROPÓSITO

El presente trabajo se refiere a los elementos básicos del enfoque del PNUD para el desarrollo de capacidades. Ilustra de manera simple, clara y accesible dicho enfoque a los practicantes del desarrollo tanto del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas como fuera de él, y es una guía del mundo real sobre aplicaciones en el mundo real, destinada a fortalecer las capacidades nacionales para el desarrollo y contribuir a las mismas. Se centra en instituciones inteligentes, liderazgo visionario, acceso al conocimiento y mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía como propulsores del cambio de las capacidades, y aprovecha las evidencias y políticas de diferentes regiones, sintetizando las experiencias lideradas por los países y las lecciones institucionales junto con las investigaciones desarrolladas a escala mundial. Este texto básico se refiere a estos recursos y ofrece fácil acceso a los mismos; pero no pretende captar todos los conocimientos, opiniones y prácticas de un campo de trabajo de tanta vastedad. Sin embargo, esperamos que ofrezca elementos convincentes y atractivos para ingresar a un área del conocimiento y la práctica del desarrollo que constituye el meollo necesario para que el desarrollo humano sea sustentable a lo largo del tiempo.



INTRODUCCIÓN

PERMANENTE EVOLUCIÓN DEL ABORDAJE DEL DESARROLLO

En la comunidad dedicada al desarrollo cada vez se difunde más la idea de que el desarrollo de capacidades es el motor del desarrollo humano. Ante las crisis económicas, climáticas y alimentarias que se enfrentan en la actualidad, el desarrollo de capacidades en los estados y las sociedades para el diseño y la implementación de estrategias que minimicen el impacto que generan estas crisis será un elemento crucial para sustentar los avances hacia la consecución de los objetivos del desarrollo, incluidos los ODM¹.

El desarrollo de capacidades se basa en el principio de que las personas están en mejores condiciones para lograr su pleno potencial cuando los medios de desarrollo son sostenibles: cultivados en el hogar, a largo plazo, y generados y gestionados colectivamente por sus beneficiarios.

Pero, ¿qué significa exactamente desarrollo de capacidades? Al crecer su popularidad, también parecen haber crecido ciertas confusiones al respecto. Para algunos, el desarrollo de la capacidad puede ser cualquier esfuerzo por enseñarle a alguien a hacer algo, o a hacerlo mejor. Para otros, puede significar crear nuevas instituciones o fortalecer las ya existentes. Hay quienes consideran que el desarrollo de capacidades tiene su centro en la educación y la capacitación; pero también hay quienes adoptan una visión de mayor alcance e incluyen mejorar el acceso, los derechos y las libertades individuales.

DESARROLLO DE CAPACIDADES: UN CAMINO HACIA LOS MEDIOS

Para el PNUD, el desarrollo de capacidades contiene elementos de todas las acepciones mencionadas anteriormente. Desde la visión del PNUD, el desarrollo de capacidades es el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.

En otras palabras, si las capacidades son el medio para planificar y lograr, el desarrollo de capacidades es el camino para alcanzar tales medios.

Un ingrediente esencial del enfoque del PNUD acerca del desarrollo de capacidades es la **transformación**. Para que una actividad llegue al nivel del desarrollo de capacidades tal como lo promueve y practica el PNUD, debe **dar origen a una transformación que se genere y sustente desde adentro a lo largo del tiempo**. Una transformación de este tipo trasciende la realización de tareas y se refiere, más bien, a una modificación de las mentalidades y las actitudes.

INTERROGANTE A TENER EN CUENTA AL LEER ESTE TEXTO BÁSICO:

Sobre la base de su propia experiencia personal, ¿alguna vez se ha preguntado por qué ciertas instituciones del gobierno tienen mejor desempeño que otras?

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho objetivos que han de lograrse para el año 2015, que responden a las principales dificultades que presenta el desarrollo en el mundo. Los ODM se basan en las medidas y metas que contiene la Declaración del Milenio, que fue adoptada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y gobiernos durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000.

¡LA CAPACIDAD ES DESARROLLO!

El desarrollo de capacidades se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, los líderes, las organizaciones y las sociedades. Si algo no lleva a un cambio que sea generado, guiado y sostenido por los beneficiarios a quienes está destinado, no puede decirse que haya mejorado las capacidades, aun cuando haya servido para un propósito válido de desarrollo. Comparemos los siguientes ejemplos...

ABORDAJE CONVENCIONAL DEL DESARROLLO	ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO BASADO EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	¿CUÁL ES LA DIFERENCIA?
Se ofrece capacitación sobre el uso de la más moderna tecnología existente en el mercado.	Se ofrece capacitación -como parte integral de un programa comprensivo que atiende los problemas de capacidad- sobre cómo usar la tecnología inmediatamente disponible y más apropiada para las metas de la organización, dentro de un plan de desarrollo del personal; con incentivos ya integrados para la aplicación de nuevas destrezas; empoderamiento y facilidades al personal capacitado para entrenar a otras personas acerca del uso de la tecnología; clara articulación entre los beneficios y el desarrollo del personal, así como nexos entre el desempeño personal y el desempeño grupal, y respecto de la eficiencia y capacidad general de la organización para cumplir su mandato.	No hay intervenciones independientes y/o aisladas; las nuevas aptitudes y técnicas que se desarrollan responden a necesidades específicas (de las personas y de la organización); se ofrecen incentivos para que se apliquen las nuevas aptitudes adquiridas y se mejore el desempeño en el lugar de trabajo; se aplican estrategias de aprendizaje para abordar las necesidades de capacitación del futuro; se reconoce que el desarrollo del personal es un medio necesario para mejorar el desempeño de la organización.
Se contrata a un especialista extranjero para que trabaje en un ministerio y desempeñe una función necesaria (llenar una brecha).	Se contrata a un especialista extranjero para que capacite al personal local del ministerio durante un período determinado. También se crean acuerdos gemelares entre instituciones y programas de entrenamiento y orientación como parte integrante de los servicios públicos.	Se transfieren conocimientos y experticia, y se logra independencia del exterior a largo plazo y desarrollo del personal.
El equipo del proyecto es provisto por un donante internacional y se aloja en una entidad local; pero es dirigido por el donante y hace uso de los mecanismos del donante.	El equipo del proyecto es financiado por un donante internacional (mediante contratos locales emitidos por la entidad local), pero pertenece a un ministerio y hace uso de mecanismos locales para la implementación del proyecto, con una estrategia clara destinada a fortalecer las capacidades del sistema nacional y, como meta ideal, avanzar hacia su integración plena al sistema del ministerio (inclusión en el presupuesto, creación de puestos de trabajo, inclusión en la nómina, etc.).	No existe un sistema paralelo sino que el nuevo se integra al sistema saliente, con lo que se fortalece la capacidad del sistema nacional/ local para gestionar tareas similares (de proyectos) en el futuro, como parte de su mandato y sus actividades cotidianas.
El organismo donante adquiere/ suministra bienes y servicios del mercado internacional en nombre de un ministerio del gobierno.	Se apoya la creación de un proceso de adquisiciones transparente y responsable, que responde a las necesidades nacionales y hace uso de los sistemas del país.	Se desarrolla un sistema de adquisiciones nacional que es eficaz y cumple las normas internacionales.



Por qué es importante la capacidad

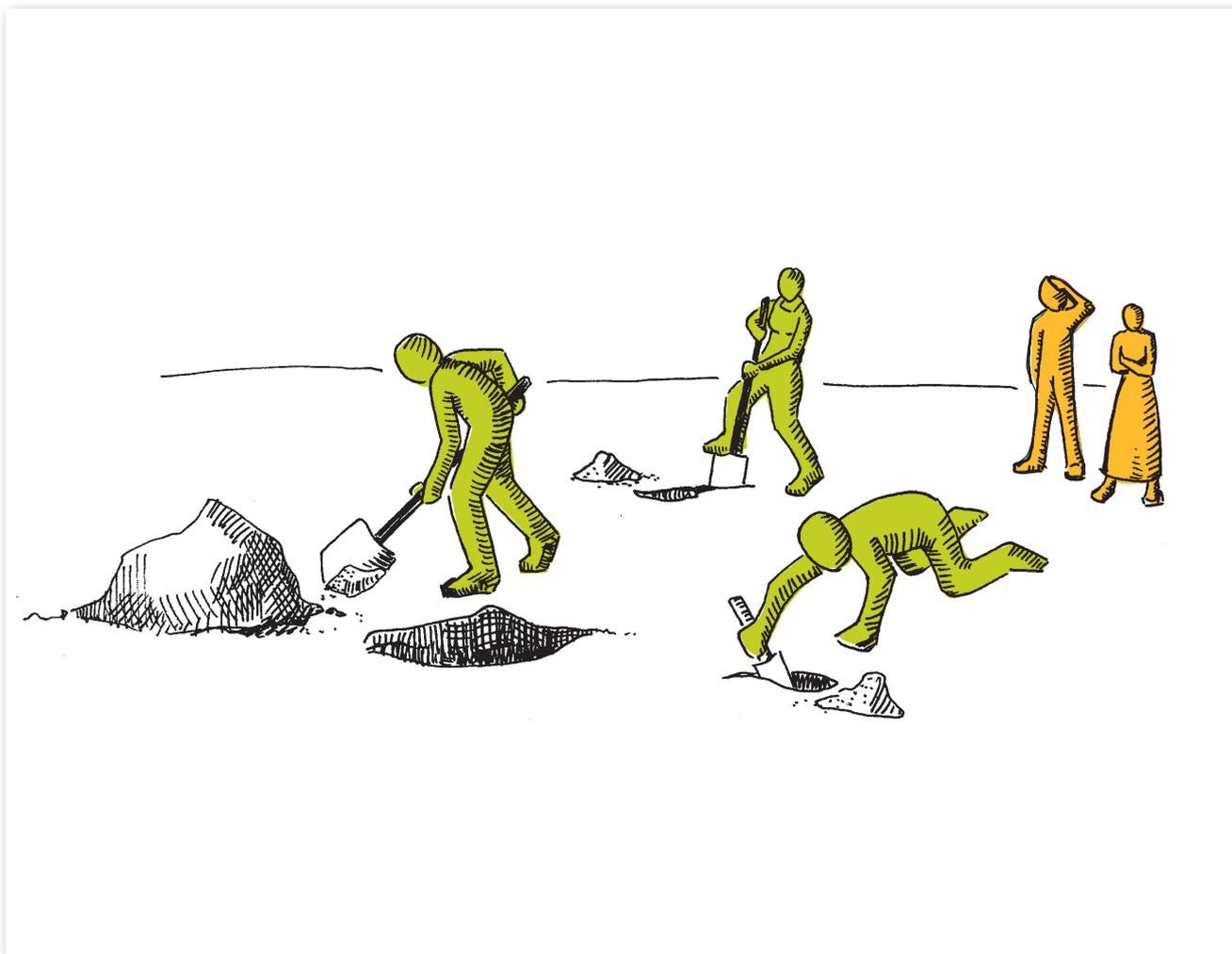
“El viejo modelo se basaba en el supuesto erróneo ... de que es posible hacer caso omiso de las capacidades existentes en los países en desarrollo y sustituirlas por conocimientos y sistemas producidos en otras partes -una forma de desarrollo como desplazamiento, en vez de desarrollo como transformación.”

Capacidad para el desarrollo: Nuevas soluciones para viejos problemas

Por tanto, ahora reconocemos que la capacidad es desarrollo. ¿Cómo llegamos a esta idea? Algunos podrían afirmar que la comunidad dedicada al desarrollo tomó la ruta panorámica:

EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES UTILIZADO POR EL PNUD

	SUPUESTO	PRÁCTICA	RESULTADO
EN PRIMER LUGAR	<p>“Los países en desarrollo necesitan dinero.”</p>	<p>Ayuda para el desarrollo</p> <p>Los países desarrollados prestan o conceden dinero a los países en desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se presta más atención a las inversiones y los informes presentados que a los resultados. • Se incrementa el endeudamiento. • Los países pasan a depender de la ayuda extranjera. • Cuando se agotan los fondos, los proyectos se terminan.
LUEGO	<p>“Los países en desarrollo deberían seguir el modelo de los países desarrollados.”</p>	<p>Asistencia técnica</p> <p>Los especialistas extranjeros van a los países a poner en práctica sus propios proyectos y esperan que generen resultados similares a los que se obtuvieron en los países desarrollados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se llevan a la práctica los proyectos, pero desconectados de las metas o prioridades locales. • Se supone que al nivel local no hay o hay muy pocos recursos disponibles. • Los proyectos dependen de los especialistas extranjeros. • Los extranjeros no siempre transfieren experticia a los locales. • El modelo impulsado desde el exterior puede no tener en cuenta la realidad local. • La propia idea de “asistencia” resalta una relación desigual entre los países desarrollados y en desarrollo.
SEGUIDO DE	<p>“Los países en desarrollo deberían asociarse con los países desarrollados.”</p>	<p>Cooperación técnica</p> <p>Se da mayor énfasis a la capacitación y la transferencia de conocimientos, sobre la base de las políticas y prioridades nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora la experticia local. • Los proyectos se ajustan más a las prioridades y metas locales. • Como los proyectos son dirigidos por fuerzas externas, se pierden oportunidades de desarrollar instituciones locales y fortalecer las capacidades locales. • Los costos son elevados.
EN LA ACTUALIDAD	<p>“Los países en desarrollo deben apropiarse del proceso y diseñarlo, dirigirlo, implementarlo y sostenerlo ellos mismos.”</p>	<p>Desarrollo de capacidades</p> <p>Se presta atención al empoderamiento y al fortalecimiento de las capacidades endógenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se saca el mejor partido de los recursos locales -personas, aptitudes, tecnologías, instituciones-, que se usan como base para su fortalecimiento. • Se favorece un cambio sustentable. • Se adopta un enfoque inclusivo en el abordaje de los problemas de desigualdad de poder entre (países, grupos y personas) ricos y pobres, integrados y marginados. • Se asigna énfasis a transformaciones profundas y duraderas mediante reformas de las políticas y las instituciones. • Se valoran las situaciones más apropiadas para el contexto y no las “mejores prácticas”, dado que no existe una solución que sirva para todas las situaciones.



Las décadas de ensayo de diferentes modelos de desarrollo han confirmado el valor de la apropiación y las capacidades locales. Si bien los recursos financieros son vitales, no pueden, por sí solos, brindar sustento al desarrollo humano. La cooperación técnica puede ser en algunos casos apropiada para solucionar necesidades de corto plazo; pero tiende a ser dirigida por los donantes y a tener un costo muy elevado; además, depende indebidamente de la experticia del exterior y distorsiona las prioridades nacionales.

Una capacidad fuerte, generada y sostenida localmente, es esencial para el éxito de cualquier empresa vinculada con el desarrollo. Sin tal capacidad, la integridad de los logros del desarrollo puede verse comprometida y los avances pueden no quedar bien arraigados y resultar ilusorios, aislados de las capacidades que ya existen y vulnerables a las dificultades, cada vez más graves y complejas, que enfrenta el mundo en la actualidad.



SISTEMA INTEGRADO

¿Cuáles son los barómetros del desarrollo de capacidades? El PNUD ha identificado tres puntos en los que crece y se nutre la capacidad: un entorno favorable, las organizaciones y las personas. Estos tres niveles se influyen recíprocamente de manera fluida: la fortaleza de cada uno depende de la fortaleza de los demás y también la determina.



El entorno favorable:

es el amplio sistema social en el que operan las personas y las organizaciones. Incluye todas las reglas, leyes, políticas, relaciones de poder y normas sociales que regulan la interacción cívica. Es el entorno favorable el que marca el alcance del desarrollo de capacidades.



El nivel organizacional:

se refiere a la estructura, políticas y procedimientos internos que determinan la efectividad de una organización. Es aquí donde se ponen en juego los beneficios del entorno favorable y donde se reúne una variedad de personas. Cuanto mejor alineados estén estos elementos y mejores sean sus recursos, mayor será el potencial de su capacidad de crecimiento.



El nivel individual:

lo conforman las aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona que permiten su desempeño. Algunas de estas aptitudes son adquiridas formalmente, a través de educación y capacitación; pero otras son de origen informal y provienen de las acciones y observaciones de las personas. El acceso a recursos y experiencias que permitan desarrollar la capacidad individual es moldeado en gran parte por los factores organizacionales y sistémicos descritos anteriormente, los cuales son influenciados a la vez por el grado de desarrollo de capacidades de cada individuo.



UNA MIRADA AL INTERIOR DEL MOTOR

Existen **cuatro pilares**² que parecen tener una gran influencia en el desarrollo de capacidades en los diferentes niveles descritos anteriormente. Los mismos fueron tomados de las evidencias empíricas y de la experiencia directa del PNUD, y es en estos cuatro pilares donde se produce el grueso del cambio en materia de capacidades. Los mismos cubren muchos contextos, y gran parte del trabajo del PNUD y sus asociados corresponde naturalmente a una o más de estas categorías.



Los cuatro pilares a los que nos referimos son los siguientes:

ARREGLOS INSTITUCIONALES: Políticas, prácticas y sistemas que permiten el funcionamiento efectivo de una organización o grupo. Los mismos pueden incluir normas “duras”, tales como leyes o cláusulas contractuales, o normas “blandas”, tales como códigos de ética o valores generalmente aceptados.

Para comprender mejor los arreglos institucionales, es útil pensar en las reglas que regulan los deportes, que tienden a ser una combinación de normas formales por escrito como, por ejemplo, qué es un gol, y códigos de ética no escritos tales como la definición de qué es un buen deportista.

Aplicaciones en los países

En general se reconoce que Chile es uno de los países menos corruptos del mundo, y entre los cambios institucionales adoptados por Chile cabe citar “una nueva ley sobre las remuneraciones y el gasto del sector público que regula los salarios de los funcionarios de alto rango y fija un tope para sus presupuestos discrecionales; una nueva legislación que requiere al gobierno que lleve un registro de todas las personas, instituciones y empresas que reciben fondos públicos; un nuevo proyecto para la administración pública que crea un servicio civil en la burocracia chilena, que depende abiertamente de la política partidaria; y, por último, una nueva ley para regular los partidos políticos y la financiación de las campañas políticas que ha convertido el tema del dinero y la política en el punto central de los debates en el país”.³ También hay países que han llevado a cabo **reformas selectivas destinadas a mejorar los marcos institucionales** para lograr desarrollo económico a largo plazo. Así, por ejemplo, China registró una drástica reducción de la pobreza a principios de la década de 1980, antes de que el comercio internacional se convirtiera en la principal fuerza propulsora de los esfuerzos del país por alcanzar el desarrollo. Las amplias iniciativas de reforma agraria y el crecimiento de los mercados agrícolas locales llevaron a una reducción de la pobreza rural, que cayó de un 76 por ciento en 1980 a un 23 por ciento en 1985.⁴

² El Anexo I incluye una descripción detallada de productos y actividades ilustrativas de cada uno de los aspectos centrales.

³ Cristóbal Aninat, John Landregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

⁴ Rivera-Batiz, Francisco L. (2008), Development and the World Economy: Theory and Evidence, Columbia University.



LIDERAZGO: Capacidad para influir, inspirar y motivar a otros para que logren o incluso superen sus objetivos. Es también la aptitud de anticipar los cambios y responder a los mismos. El liderazgo no es necesariamente sinónimo de un cargo de autoridad, pues también puede ser informal y manifestarse en diferentes niveles.

Si bien en general el liderazgo se asocia a un líder individual, desde un anciano de una aldea hasta el primer ministro de un país, también puede haber liderazgo en el ámbito del entorno sistémico y al nivel de una organización. Puede haber liderazgo 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 el nivel sistémico.

Aplicaciones en los países

Al explicar el éxito del milagro del este de Asia, muchos destacan el papel desempeñado por un liderazgo eficaz, que se comprometió a lograr y logró forjar coaliciones estratégicas en torno al principio del crecimiento compartido. Más allá de determinar una visión nacional, los líderes de los países del este de Asia introdujeron reformas específicas y mecanismos institucionales que aumentaron drásticamente las oportunidades de compartir los beneficios del crecimiento, elemento que fue particularmente crucial para lograr el apoyo de los grupos que no pertenecían a las elites. Pese a sus posibles variaciones de país a país, estos mecanismos incluyeron educación (en casi todos los países); reforma agraria (en Japón, Corea y Taiwán, China); apoyo a las industrias pequeñas y medianas (Hong Kong, Japón, Corea y Taiwán, China); y prestación gubernamental de servicios básicos tales como vivienda y salud pública (Hong Kong y Singapur). Al elegir las estrategias para que se compartieran las riquezas, los líderes asignaron prioridad a las que aumentaban las oportunidades de movilización ascendente. Esto sirvió, a su vez, como poderoso incentivo para que las personas y las familias estudiaran más, trabajaran con más ahínco y ahorraran más, lo que aceleró el crecimiento de estas economías.⁵



CONOCIMIENTO: En términos estrictos, lo que saben las personas. El conocimiento apunta a sus capacidades y, por tanto, el desarrollo de capacidades. Visto desde la perspectiva de los tres niveles que identificamos precedentemente, el conocimiento se ha promovido tradicionalmente a nivel individual, especialmente a través de la educación. Pero también se puede crear y compartir conocimiento dentro de una organización, como, por ejemplo, a través de la capacitación en el trabajo, o incluso fuera del ámbito formal de una organización, a través de la experiencia general para la vida, con el apoyo de un entorno sistémico favorable que ofrezca sistemas y políticas eficaces en materia de educación.

Aplicaciones en los países

La inversión en educación técnica y terciaria tiene un fuerte impacto en las capacidades nacionales. En este sentido, el resultado de mayores efectos lo muestra el hecho de que los países que invirtieron en sus sistemas de educación superior desarrollaron capacidades cuyos efectos fueron fructíferos durante un período mucho más prolongado. Al respecto, son evidentes los datos de India y la República de Corea, donde las inversiones realizadas en los institutos de tecnología y las universidades agrícolas registraron fuertes rendimientos.

⁵ Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, The World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington DC; José Edgardo Campos y Hilton L. Root (1996), *The key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, The Brookings Institution, Washington, D.C.



RENDICIÓN DE CUENTAS: Situación en que los titulares de derechos pueden exigir a los detentores de deberes que cumplan sus obligaciones. Desde la perspectiva del desarrollo de capacidades, la atención se centra en esta interconexión entre los proveedores de servicios públicos y sus clientes, o entre los proveedores de servicios y las entidades que los supervisan. Más específicamente, la rendición de cuentas se refiere a la buena disposición y aptitud de las instituciones públicas para llevar a la práctica sistemas y mecanismos que logren la participación de grupos de ciudadanos y capten y utilicen sus opiniones y comentarios, así como sus capacidades, para hacer uso de tales plataformas.

Imaginemos a una compañía cuya actividad consiste en brindar agua potable limpia a una ciudad. Al abonarse a sus servicios, los clientes se comprometen a pagarle el agua que consumen. La compañía acuerda, a su vez, atender las necesidades de sus clientes, lo que significa que les suministrará agua limpia y que siempre habrá agua disponible cuando la necesiten. Al suscribir este acuerdo, tanto la compañía como sus clientes pasan a tener responsabilidades mutuas. La eficacia de la compañía de agua (en términos de capacidad de respuesta y orientación hacia el cliente) es determinada por su capacidad de obtener información sobre el desempeño, cobertura y calidad del agua que suministra, y de planificar e implementar medidas correctivas para mejorar los servicios y comunicarlas a sus clientes.

¿Por qué es importante la rendición de cuentas? Permite que las organizaciones y sistemas monitoreen, aprendan, autorregulen y ajusten su comportamiento en interacción con los de las personas ante las cuales son responsables. Brinda legitimidad a la toma de decisiones, aumenta la transparencia y la capacidad de respuesta, y ayuda a reducir la influencia de los intereses creados.

Aplicaciones en los países

El tránsito de la rendición de cuentas vertical⁶ hacia la rendición de cuentas para con la ciudadanía brinda mayor vigor a las capacidades de las instituciones del estado. Quienes tienen acceso mayor y más directo a las opiniones de los clientes, responden más rápido, se ajustan mejor en las situaciones de crisis y cuentan con mayor respaldo del público en los momentos difíciles. La creación de Cartas del Ciudadano en los servicios públicos importantes, la legislación destinada a facilitar el derecho del público a contar con información y los experimentos de gobierno electrónico realizados en ciertos sectores y departamentos que atienden al comercio y a la ciudadanía en general fueron algunas de las iniciativas adoptadas por India para promover la rendición de cuentas para con el público. Las inversiones realizadas por las Filipinas en las unidades de gobierno local también muestran los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficacia de dichas unidades en la prestación y gestión de servicios públicos locales.

⁶ La rendición de cuentas vertical representa la relación directa existente entre los ciudadanos y sus representantes electos para desempeñar cargos públicos, mientras que la rendición de cuentas para con el público se refiere a las obligaciones de las personas o entidades que hacen uso de recursos públicos respecto de las responsabilidades fiscales, de gestión y de programas que les han sido conferidas, así como la obligación de rendir cuentas a quienes les han conferido tal responsabilidad (Boncondin, E.T., 2007, Citizen Engagement in Budgeting and Public Accountability, documento presentado ante la 6ª Sesión del Comité de Especialistas en Administración Pública de las Naciones Unidas, 10 al 14 de abril de 2007, Naciones Unidas, Sede, Nueva York).

UNA HISTORIA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES: CÓMO CREAR UN EQUIPO GANADOR PARA EL CAMPEONATO MUNDIAL



Imaginemos que se le encomienda a un nuevo entrenador que transforme un equipo nacional de fútbol femenino que siempre ha tenido mal desempeño y nunca ha clasificado para el Campeonato Mundial en un equipo triunfador que se gane un lugar en el campeonato que tendrá lugar en Alemania en 2011. Son muchas las cosas que el entrenador puede hacer, y puede comenzar por hacer un inventario de los recursos que ya tiene a su disposición. ¿Qué tipo de jugadoras tiene el equipo en términos de edad, velocidad, fortaleza, agilidad, dominio del balón, etc.? Según los patrones mundiales, se trata de un equipo promedio. Las jugadoras son relativamente jóvenes y rápidas; son buenas en el dominio del balón, y pasan, defienden y lanzan el balón apropiadamente. También conocen y comprenden en profundidad las reglas del juego y las normas que aplica la FIFA. Si aprovecha las aptitudes técnicas ya existentes —mediante entrenamiento individual y grupal— y fortalece las tácticas —mediante prácticas diarias y mayor trabajo en equipo— el entrenador podrá mejorar las posibilidades del equipo de resultar victorioso.

Sin embargo, el talento por sí solo no alcanza para ganar los partidos. ¿Por qué? Porque también deben existir otros factores clave para que un equipo sea competitivo. Así, por ejemplo, el entrenador debe asegurarse de que las jugadoras sepan cuál es su papel y responsabilidad en la cancha y lo acepten con agrado. Las reglas del juego y las decisiones de los árbitros deben también mostrar lucidez e implementarse de manera justa. El entrenador debe también determinar si a las jugadoras se les ofrecen incentivos apropiados. Estos incentivos podrían ser un sistema de recompensas y bonificaciones relacionado con los resultados del equipo —y no con los resultados individuales—, que hayan acordado todos de manera transparente y sobre la base de principios que establezcan cómo ingresarán o abandonarán el equipo las jugadoras, a qué instalaciones de preparación física y entrenamiento tendrán acceso, y con qué apoyo médico contarán cuando lo necesiten. Por otra parte, también es vital que se elabore y acuerde un plan o estrategia de juego para cada rival, para lo que se debe definir claramente la función y las expectativas de cada integrante del equipo. En conjunto, todos estos factores conforman el arreglo institucional que, en última instancia, determinará el desempeño y la capacidad de ganar del equipo.

Aparte del arreglo institucional, el entrenador debe analizar la estructura de liderazgo de su equipo de fútbol. Un equipo ganador debe contar con una capitana motivada y centrada, que no solamente inspire a sus compañeras cuando el equipo está perdiendo por un gol, sino que también mantenga el impulso y continúe luchando cuando el equipo vaya ganando. Además de la capitana, es importante que otras jugadoras asuman un papel de liderazgo cuando sea necesario. Así, por ejemplo, en el momento de un tiro de esquina o un tiro libre, ¿puede la golera indicarles ubicaciones eficaces a las compañeras de la defensa? ¿Hay buenas líneas de comunicación entre el entrenador y la capitana, entre el entrenador y las jugadoras que están en el campo de juego, y entre la capitana y las demás jugadoras? ¿Qué ocurriría si se lesionara la capitana?

La rendición de cuentas es otro elemento crucial para crear un equipo ganador. ¿Existen mecanismos de retroalimentación entre las jugadoras, la dirección, los fanáticos y las personas que apoyan al equipo? ¿Tienen todos voz para participar en las principales decisiones que afectan al equipo, tal como la distribución de recursos, la selección de nuevas jugadoras, el desarrollo de jugadoras más jóvenes o el apoyo a eventos de la comunidad? Dentro del propio equipo es imperativo que el entrenador establezca un sistema para obtener los comentarios y sugerencias de las jugadoras y que los tome en cuenta en sus decisiones.

Este breve escenario destaca algunos de los puntos clave que tienen un fuerte impacto en el éxito de un equipo de fútbol. Obviamente, hay otros elementos contextuales tales como las lesiones, el estado del tiempo, las condiciones de la cancha, los movimientos “mágicos”, etc., que están fuera del ámbito de control del entrenador, las jugadoras o los fanáticos y que podrían afectar el resultado de un partido. Sin embargo, luego de transcurrido un plazo razonable que permita que se arraiguen los cambios señalados anteriormente, el entrenador tendrá muchas más posibilidades de lograr que su equipo participe en el Campeonato Mundial en Alemania.





II. ELEMENTOS DEL ENFOQUE DEL PNUD PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

FORMULAR LAS PREGUNTAS CORRECTAS

La capacidad no se desarrolla en el vacío. Para que sea de utilidad, debe estar arraigada en un objetivo más amplio del desarrollo: una estrategia de desarrollo nacional, un plan de empoderamiento económico o social, o una iniciativa relacionada a un tema en particular.⁷

Para el PNUD, las respuestas eficaces para el desarrollo de capacidades comienzan a partir de tres preguntas esenciales. Son las respuestas a estas preguntas las que modelan el diseño de cada acción en materia de capacidad, según las prioridades específicas y los problemas que deban abordarse.

Estas preguntas son las siguientes:

¿PARA QUÉ NECESITAMOS DESARROLLAR ESTA CAPACIDAD? ¿CUÁL SERÁ SU PROPÓSITO?

¿DE QUIÉN SON LAS CAPACIDADES QUE DEBEMOS DESARROLLAR? ¿QUÉ GRUPOS O PERSONAS NECESITAN MAYOR EMPODERAMIENTO?

¿QUÉ TIPOS DE CAPACIDADES NECESITAMOS DESARROLLAR PARA QUE SE LOGREN LOS OBJETIVOS MÁS AMPLIOS DEL DESARROLLO?

¿Existe un momento específico en que se pueda decir que se ha “desarrollado” una “capacidad” dada para una situación dada? Por ejemplo, ¿cuándo se convierte realmente en ingeniero un estudiante de Ingeniería? ¿Cuando comprende por primera vez los principios de la Ingeniería? ¿Cuando aprueba los exámenes finales? ¿Cuando se gradúa? ¿Cuando construye su primer proyecto? ¿O en algún punto intermedio?

Como rasgo quizás poco conveniente en esta época de mediciones precisas, el desarrollo de capacidades pocas veces logra una fotografía tan acabada. De hecho, por el contrario, el desarrollo de capacidades es un **proceso** de crecimiento y cambio positivo que se encuentra **en constante evolución**.

En el centro mismo de esta transformación, como propulsor esencial del proceso, existe un conjunto de aptitudes que son conocidas como **capacidades funcionales**. Son las aptitudes de gestión esenciales que permiten la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las iniciativas de crecimiento.

⁷ Por mayor información sobre la forma en que se integra el desarrollo de capacidades a los programas, consultar el Anexo II.

El PNUD ha identificado cinco capacidades funcionales que son tan centrales para la determinación de los efectos de los esfuerzos en pro del desarrollo que todo el proceso del PNUD gira en torno de las mismas, a saber:



1

Capacidad para involucrar a los actores



2

Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión



3

Capacidad para formular políticas y estrategias



4

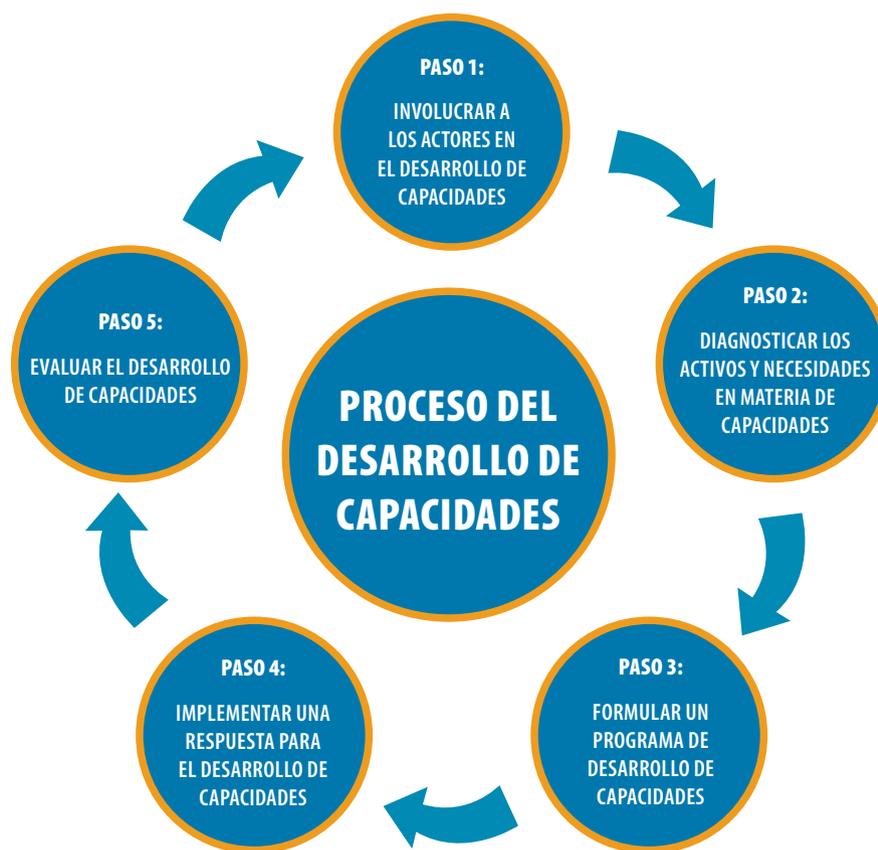
Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar



5

Capacidad para evaluar

En el siguiente capítulo examinaremos más detenidamente cada una de estas capacidades funcionales y sus interacciones con las demás.

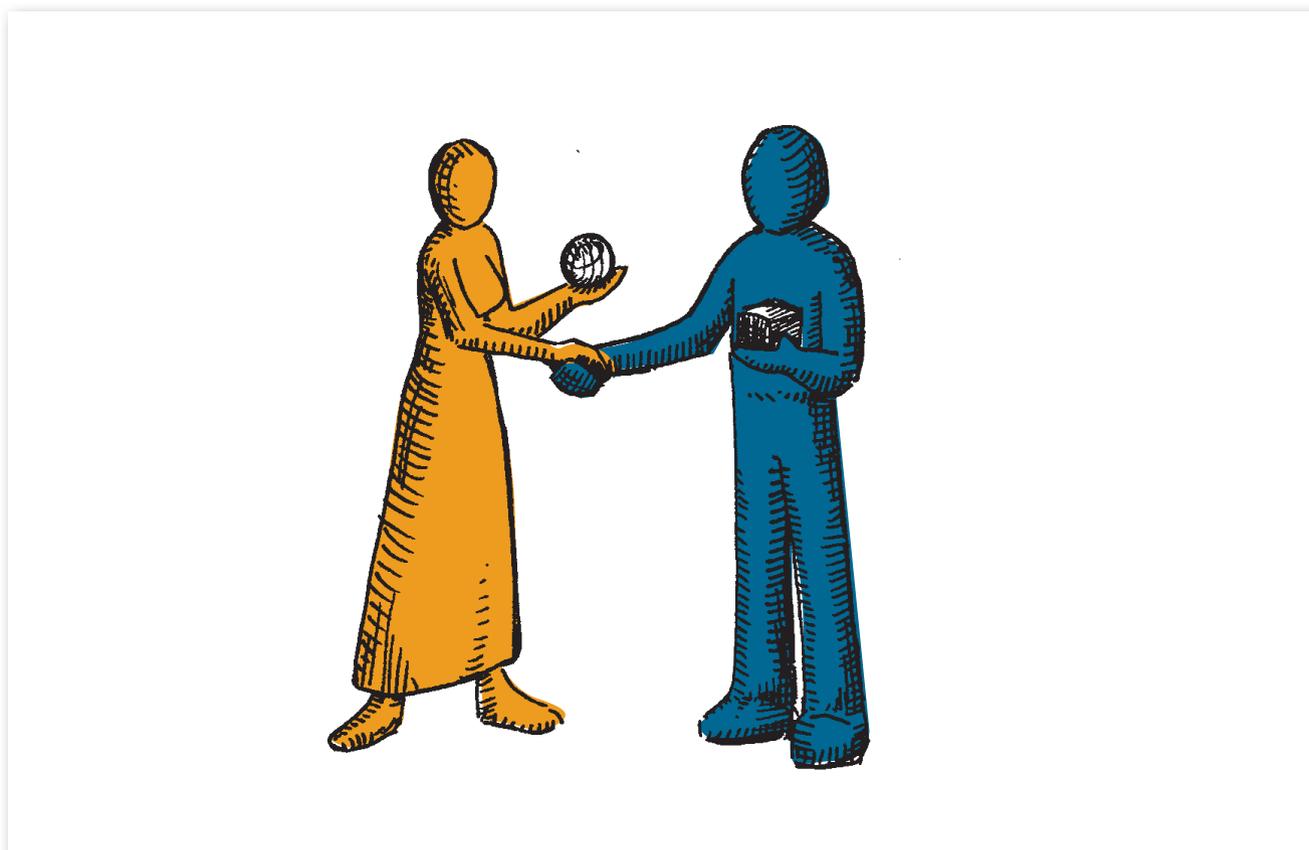


LOS CINCO PASOS DEL CICLO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

Las capacidades técnicas, que son las que se relacionan con un área dada de experticia, sirven de sostén a las capacidades funcionales que sirven de guía para el logro de efectos relacionados con el desarrollo. Si bien se puede considerar que las capacidades funcionales son aptitudes de propósitos múltiples, las capacidades técnicas surgen en el contexto y están siempre asociadas a áreas de práctica específicas tales como cambio climático, VIH/SIDA, empoderamiento jurídico o elecciones.

Como ya hemos visto, el desarrollo de capacidades es un proceso de crecimiento y evolución. Para comprenderlo, resulta de utilidad imaginar el flujo de dicho proceso como un **ciclo** de acontecimientos que sigue **una espiral ascendente**.

El proceso de desarrollo de capacidades del PNUD sigue un ciclo de cinco pasos para organizar el trabajo de la programación. Las circunstancias específicas asociadas a una situación dada determinan la importancia de cada paso del proceso. Como ilustración simple de la forma en que se podría desenvolver el proceso de desarrollo de capacidades, vale la pena analizar la siguiente situación hipotética:



PASO 1. INVOLUCRAR A LOS ACTORES

El desarrollo de capacidades comienza a partir de personas que hablan y se escuchan entre sí. El primer paso es lograr que se inicie un diálogo entre todas las personas que se beneficiarían en caso de que se mejorara una capacidad. El objetivo sería, entonces, que todos se comprometieran con el proceso y realizaran una inversión personal para su éxito. A esto es a lo que nos referimos cuando hablamos de **apropiación**.

El sentimiento de propiedad correspondiente a la apropiación es mejor y mayor cuando surge orgánicamente que cuando es impuesto por una fuente externa. Usar desde el comienzo los métodos de consulta y toma de decisiones locales y permitir que todos contribuyan al diseño y contenido del proceso ayudará a integrar las iniciativas a las prioridades de desarrollo nacionales.

También es importante que se establezca la **rendición de cuentas** en una etapa temprana: quién hará qué, quién garantizará que las cosas se hagan y qué pasará si no se hacen. La rendición de cuentas debe fluir tanto hacia arriba como hacia abajo a través de metas y responsabilidades establecidas con claridad. Los asociados externos deben evitar crear sistemas paralelos que socaven los sistemas locales o compitan con ellos.

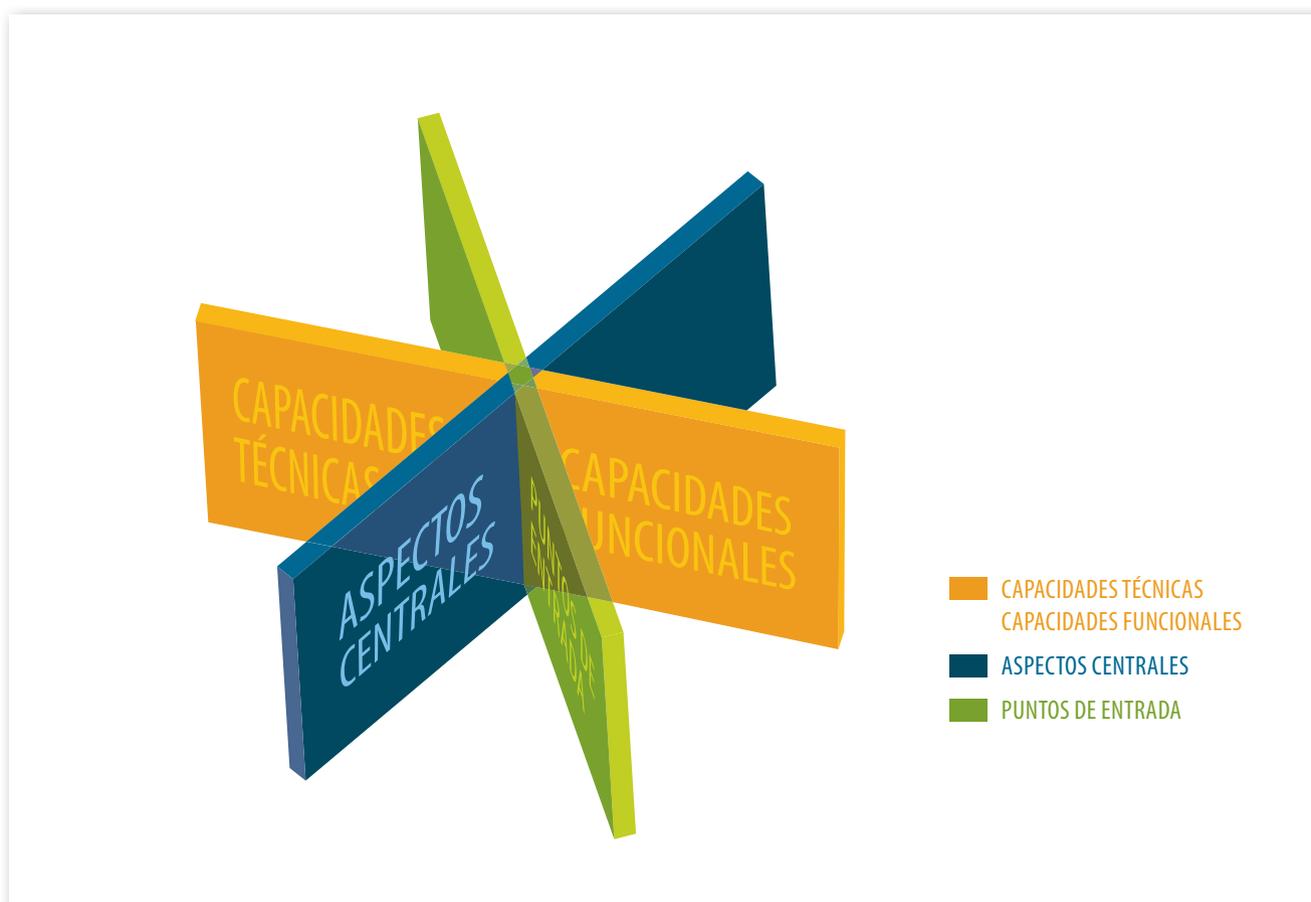


PASO 2. REALIZAR UN DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES

La metodología utilizada por el PNUD en el diagnóstico de las capacidades es resultado de años de experiencia adquirida en todo el mundo. No es una receta única que sirva para todos, sino que debe adaptarse y ajustarse a las diferentes situaciones. Sin embargo, en todos los casos, su meta última es avanzar desde el análisis hacia la acción, con indicadores claros que midan los avances. Este paso debería ayudar a establecer la línea de base o referencia respecto de la cual se podrán medir los avances, a través de la identificación de los activos ya existentes en materia de capacidades así como el nivel deseado de capacidades que se espera desarrollar para lograr los objetivos de desarrollo o de la organización.

¿POR QUÉ REALIZAR UN DIAGNÓSTICO DE LAS CAPACIDADES? PARA...

- elaborar una visión completa de las áreas que deberían abordarse;
- aplicar un método riguroso y sistemático para determinar las necesidades futuras de capacidad y diagnosticar cuáles son las capacidades que ya existen en un momento dado;
- crear un idioma común para los debates entre partes potencialmente dispares;
- ofrecer una estructura para los debates sobre la escala y el alcance del diagnóstico de capacidades y las expectativas asociadas, en términos más generales, a los esfuerzos por desarrollar capacidades;
- brindar un método para generar datos cuantitativos y cualitativos que sirva de sustento a la elaboración de un plan de acción para el desarrollo de capacidades;
- comprender situaciones de desarrollo complejas en las que no resulta obvio dónde es mejor intervenir para promover el desarrollo de capacidades;
- mejorar la sistematicidad, la congruencia y el impacto;
- aumentar las posibilidades de que se compartan experiencias



El marco utilizado por el PNUD para el diagnóstico de las capacidades refleja las interacciones existentes entre las tres dimensiones los tres niveles⁸ en los que se nutren las capacidades, las cinco capacidades funcionales que identificamos anteriormente y los cuatro pilares en un análisis orientado a examinar las dificultades en materia de capacidades de manera completa e integrada.

PROCESO DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES

El proceso del diagnóstico de capacidades consta de tres pasos:

- movilizar y diseñar;
- llevar a cabo el proceso; y
- resumir y evaluar los resultados.

⁸ Individual, organizacional y social sistémico.

Mobilizar y diseñar: El diagnóstico de capacidades debe partir del supuesto de que se pueden y deben aprovechar las capacidades ya existentes.

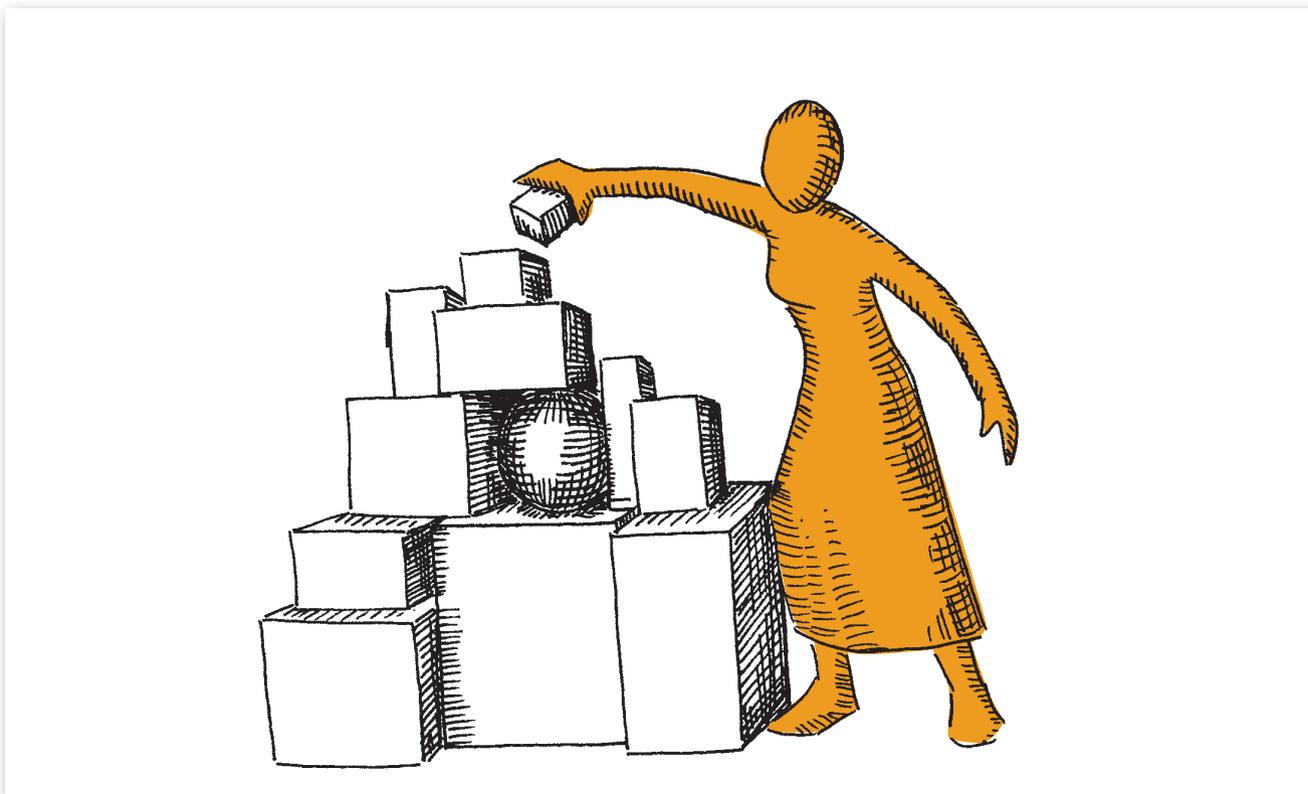
En Liberia, por ejemplo, el gobierno utilizó la etapa de diagnóstico de las capacidades como oportunidad para conocer las aptitudes de los liberianos tanto en el país como en el exterior. La gama de aptitudes disponibles le permitió al gobierno diseñar una estrategia conformada por una combinación de triunfos rápidos y visibles a corto plazo y proyectos a plazo más prolongado. El diagnóstico ayudó a instilar un sentimiento de unidad nacional tras un largo período de conflicto civil y ofreció a los liberianos la oportunidad de modelar el curso del desarrollo de su país.

Llevar a cabo el diagnóstico: El diagnóstico de capacidades implica una comparación entre las capacidades deseadas y las capacidades existentes. Es natural que surja la tentación de fijar el nivel de capacidad deseado al nivel más elevado que pueda alcanzarse. Por tanto, es importante definir metas realistas y un plazo también realista para el desarrollo de las capacidades.

Varios países que se preparan para acceder a la Unión Europea han utilizado el proceso de diagnóstico de capacidades para demostrar su elegibilidad para los fondos “previos al acceso” que están disponibles para ayudar a que la prestación de servicios públicos se adecue a las normas de la Unión Europea. Para hacerlo, miden las capacidades ya existentes para la gestión de los proyectos de servicios públicos de principio a fin: planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación, para así demostrar con qué grado de efectividad pueden absorber los fondos. El diagnóstico también sirve para señalar las brechas en materia de capacidades a cuya solución se podrían asignar fondos.

Resumir e interpretar los resultados: Comparar las capacidades deseadas con las existentes ofrece información que puede usarse para formular las respuestas de desarrollo de capacidades. Al interpretar los resultados del diagnóstico, el equipo podrá discernir los patrones de las brechas de capacidades para identificar si se dan sistemáticamente en un pilar o una capacidad específica. Es importante reunir una variedad de perspectivas y tomar en cuenta diferentes puntos de vista.

Cuando el Ministerio de Planificación palestino emprendió un diagnóstico de su capacidad para la prestación de servicios, los resultados subrayaron la importancia de coordinar las estrategias de capacidad para trabajar en conjunto en varios ministerios a la vez. Este elemento tuvo especial importancia en el contexto palestino, pues el diagnóstico reveló que dichos nexos eran esenciales para mantener la eficacia de los servicios cuando las condiciones eran impredecibles.



PASO 3. FORMULAR UNA RESPUESTA PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Una buena respuesta en materia de desarrollo de capacidades se basa en los activos ya existentes en materia de capacidad para llenar las brechas identificadas en el diagnóstico. La mayoría de los actores prefieren aprovechar sus fortalezas –sus activos en materia de capacidades y usar lo que están haciendo bien para mejorar otras cosas.

Como los cuatro pilares se refuerzan recíprocamente y dependen fuertemente del contexto, la eficacia de la respuesta aumentará si se combinan medidas aplicables en todos los pilares y en todos los niveles de capacidad en función de la situación local. Así, por ejemplo, puede ser necesario complementar el diagnóstico de la oficina de adquisiciones de un ministerio de salud (nivel de las organizaciones) con una revisión de las directrices para adquisiciones del gobierno (entorno sistémico). Del mismo modo, es posible que los funcionarios de adquisiciones necesiten capacitación en la aplicación de dichas directrices y que sea necesario implantar un sistema de incentivos para estimularlos a utilizar el nuevo sistema y las nuevas directrices.

A veces puede ser importante definir actividades a corto plazo que sean rápidamente asequibles para que esos triunfos rápidos ayuden a crear apoyo para los cambios mientras se sientan las bases para las iniciativas de desarrollo de capacidades a más largo plazo. Por tanto, el diseño de la respuesta para el desarrollo de capacidades debe contener una combinación de iniciativas de impacto rápido (menos de un año) e iniciativas de corto a mediano plazo (un año o más). Esto es especialmente importante en las situaciones posteriores a crisis y de transición.

¿TRIUNFOS RÁPIDOS O AVANCES GRADUALES? EN EL CASO DE TIMOR ORIENTAL, AMBOS

Cuando trabajaba en el PNUD en Timor Oriental, era evidente que se necesitaba desarrollar capacidades. En 1999, cuando se votó la independencia, el estado y sus principales órganos solamente existían en los hechos, sin marco jurídico, personal, oficinas o equipos. El estado debía construirse de cero. Con fuerte apoyo de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, Timor Oriental logró rápidamente notorios avances en la construcción de los cimientos de un estado en marcha, para lo que se aprobó legislación de esencial importancia, se implementaron sistemas y procesos y se capacitó personal.

En esa época se decía que Timor Oriental era una situación posterior a conflicto que había resultado exitosa y constituía un triunfo de las Naciones Unidas. La misión de la Organización comenzó a retirarse gradualmente y los proyectos de desarrollo comenzaron a reducir su intensidad. Sin embargo, el consenso sobre la fortaleza de las instituciones fue súbitamente puesto a prueba en 2006, cuando estallaron episodios de violencia, se quebraron las estructuras institucionales y las cadenas de mando, y la población comenzó a buscar soluciones fuera del marco jurídico. En ese momento resultó evidente que las instituciones del estado adolecían de un elevado grado de fragilidad.

La crisis demostró que, pese al fuerte apoyo de la comunidad internacional para el desarrollo de capacidades en el país, las instituciones estatales eran todavía frágiles. La construcción y desarrollo de capacidades en las instituciones del estado implica sistemas y procesos, aptitudes y conocimientos... pero también implica actitudes y conductas. Todos estos cambios requieren procesos a largo plazo y no podían ser logrados en un período de seis años. Fue entonces relativamente evidente que los triunfos rápidos que se habían logrado en la construcción de las características básicas de las instituciones estatales durante los primeros años siguientes a la independencia eran importantes... pero distaban mucho de ser suficientes... pues el desarrollo de capacidades en las instituciones es un esfuerzo a largo plazo.

La historia de Timor Oriental demuestra que los triunfos rápidos encierran un riesgo de importancia: pueden generar un retiro igualmente rápido del apoyo. Los triunfos rápidos logrados en el desarrollo de capacidades en las instituciones no deben ser considerados como sustitutos del desarrollo de capacidades. Desde el comienzo es importante reconocer que el desarrollo de capacidades es un esfuerzo a largo plazo que requiere apoyo a largo plazo. Lo que nos dice esta historia es que el tiempo es el recurso más precioso para el desarrollo de capacidades.

Noura Hamladji, Representante Residente Adjunta, PNUD Azerbaiyán

Se debe determinar qué indicadores se utilizarán para monitorear los avances en la implementación. El propio proceso de definir los indicadores de avances es un medio de utilidad para generar debates sobre las políticas, mejorar el monitoreo y la evaluación, y operar como práctica de aprendizaje.

Lo ideal es que las respuestas de desarrollo de capacidades se integren a las estructuras presupuestarias nacionales ya existentes, para ayudar a garantizar la existencia de financiación continuada una vez que se haya puesto fin a la participación del PNUD y los demás asociados externos.

El costo de las respuestas de desarrollo de capacidades debe ser calculado con claridad, pues de esa forma se logrará una estimación realista de la financiación requerida. Si el presupuesto resulta muy exiguo para cubrir todas las medidas propuestas, será hora de establecer prioridades entre las diferentes actividades o buscar soluciones alternativas basadas en las conclusiones extraídas del diagnóstico de capacidades.

Como el proceso de establecimiento de prioridades es un tema de naturaleza intrínsecamente política, debe ser gestionado con cautela y transparencia, con la participación de todos los actores involucrados, pues de otro modo quienes van a salir perjudicados rehusarán su apoyo durante la implementación.



PASO 4. IMPLEMENTAR UNA RESPUESTA PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Es en la fase de implementación donde se ve el proceso en acción. Es la etapa en la que todas las ideas, planes, diagnósticos, análisis y diseños se ponen a prueba en el mundo real. Para lograr resultados que sean más sostenibles a largo plazo, la implementación debe ser gestionada a través sistemas y procesos nacionales, y no a través de sistemas paralelos de los asociados externos. El propio hecho de que se usen sistemas nacionales puede ayudar a fortalecer ciertas capacidades esenciales tales como la dirección de proyectos y las adquisiciones. En los países asociados se registra un fuerte sentimiento de propiedad respecto de las iniciativas cuando sus propios sistemas y procedimientos se usan para implementar los programas y proyectos. Por lo tanto, es importante ayudar a fortalecer dichos sistemas.

Nada de lo que se haga para invertir en los sistemas nacionales y hacer uso de los mismos estará demás. Para el PNUD, los sistemas nacionales oscilan desde los sistemas de planificación y la elaboración de estrategias hasta la prestación de los servicios y la evaluación. Todas las iniciativas deben incluir una "estrategia de salida" que permita a los asociados externos transmitir eficazmente la gestión del programa o proyecto a sus contrapartes nacionales.

Sin embargo, hay casos en que esto es muy fácil de decir, pero difícil de lograr. Así, por ejemplo, cuando los países están en transición, los donantes con frecuencia responden a las presiones políticas de los nuevos gobiernos que exigen una prestación rápida mediante la incorporación de organizaciones y consultores del exterior que pueden llevar a cabo tareas urgentes que podrían y deberían ser realizadas por organizaciones nacionales. En algunos casos, la experticia externa puede ser absolutamente necesaria y apropiada; pero si no hay una estrategia de salida clara, la presencia externa puede resultar contraproducente, pues no solo puede comprometer la rendición de cuentas del gobierno para con el público al que debe atender, dado que los agentes externos pueden ser considerados, para bien o para mal, como los verdaderos agentes del cambio, sino que también puede hacer que se pierdan valiosas oportunidades de mejorar las capacidades locales en áreas tales como gobernanza y prestación de los servicios básicos.

UNA SALIDA ELEGANTE

La experiencia ha demostrado que la experticia externa resulta de mayor utilidad para mejorar las capacidades locales si se adoptan las siguientes medidas:

- Ofrecer apoyo directo a los servicios y la gestión sobre la base de un diagnóstico de las capacidades y brechas existentes. El diagnóstico puede ser rápido y parcial, pero debe constituir un punto de partida objetivo para la decisión de llevar al país experticia del exterior.
- Disponer que el apoyo al desarrollo de capacidad nacional para la gestión de grandes flujos de ayuda externa sea una cláusula obligatoria de las cartas de acuerdo y los acuerdos de servicios con los proveedores externos.
- Negociar estrategias y plazos claros de salida desde el principio y asegurarse de que los mismos se incluyan en todos los acuerdos jurídicos. De ser pertinente, vincular las estrategias de salida a los acuerdos de paz o las resoluciones del Consejo de Seguridad, y planificar instrumentos que vinculen las prioridades nacionales a las medidas internacionales (por ejemplo, marcos de resultados de la transición para los contextos posteriores a conflictos).
- Garantizar que los acuerdos de los programas y proyectos, así como los acuerdos con los especialistas individuales, incluyan cláusulas de salida y vinculen las estrategias de salida a mediciones del desempeño, sistemas de monitoreo e incentivos.
- Incluir entrenamiento y orientación como parte de la transmisión antes de la partida de los especialistas.
- Monitorear el desempeño en materia de desarrollo de capacidades para garantizar que el retiro gradual de la experticia y sistemas externos se realice de manera profesional y mutuamente beneficiosa, con un mínimo de distorsiones.
- Disponer que se incluya en los documentos del proyecto y/o la asociación el monitoreo de la propia estrategia de salida y el abordaje de las consecuencias de los problemas que surjan (análisis de riesgos, respuestas políticas, respuestas de la dirección).

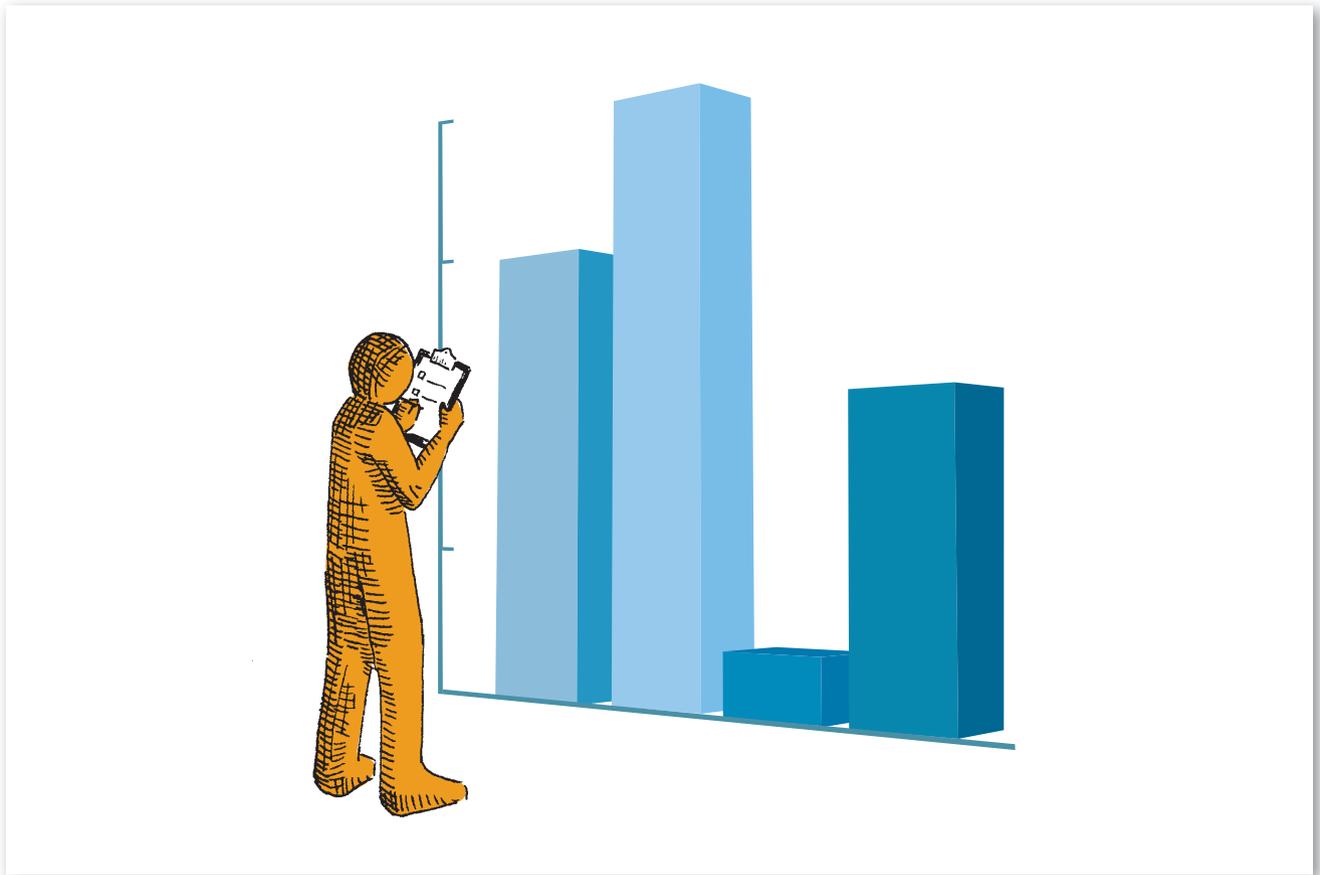
Fuente: Nota de Práctica sobre el Desarrollo de Capacidades durante los Períodos de Transición, mayo de 2008.

DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LA PROGRAMACIÓN⁹

QUÉ HACER	QUÉ NO HACER
<p>... asumir un compromiso con los sistemas nacionales e integrar el trabajo a los procesos nacionales ya existentes;</p> <p>... apalancar el desarrollo de capacidades de modo que se integre a los esfuerzos de los demás asociados en el desarrollo y se logren consensos;</p>	<p>... crear estructuras y mecanismos paralelos para implementar programas y proyectos;</p>
<p>En las etapas de análisis y diseño del proceso de programación, es fundamental lograr la participación de los asociados nacionales clave y contar con los sistemas y procesos nacionales. ¿Hay disponibles procesos, instituciones, estudios, etc., nacionales que se puedan aprovechar? ¿Hay otras iniciativas de otros asociados que se relacionen con los resultados a los que intentamos brindar apoyo? etc.</p>	
<p>... integrar sistemáticamente el desarrollo de capacidades a todos los esfuerzos de programación desde el principio, primero en el análisis y luego en todos los instrumentos y herramientas de la programación;</p> <p>... destinar tiempo y esfuerzos a definir las medidas e indicadores del desarrollo de capacidades e integrarlos al marco de monitoreo y evaluación;</p>	<p>... considerar que el desarrollo de capacidades no es más que una idea accesoria y menor en la elaboración de los programas y proyectos;</p> <p>... considerar que el desarrollo de capacidades es una iniciativa independiente, pues debe integrarse al “ADN” de la forma en que se realiza la programación;</p> <p>... limitar o ajustar el desarrollo de capacidades a ciertas actividades determinadas tales como, por ejemplo, un taller de capacitación</p>
<p>Para que el desarrollo de capacidades sea eficazmente integrado a los programas, su integración debe comenzar en la etapa de análisis y continuar durante todo el proceso de programación, incluidas las etapas de desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación del programa. Debe ser parte de un apoyo sistemático a las capacidades nacionales para el logro de resultados en términos de desarrollo y no limitarse a los insumos y/o actividades.</p> <p>Si no se mide el desarrollo de capacidades, es menos probable que realmente se desarrollen capacidades (“lo que se mide es lo que se hace”). Por lo tanto, el marco de monitoreo y evaluación debe incluir mediciones del nivel de capacidad, el desempeño del sistema y/o la institución, y la situación final que se desea abordar en materia de desarrollo.</p>	
<p>... pensar de entrada una estrategia de sostenibilidad y salida, y centrar la atención en diseñar programas y proyectos que siempre dejen algo positivo;</p>	<p>... pensar que la sostenibilidad es algo que se da automáticamente sin necesidad de que sea planificada.</p>

Se debe cuestionar la sostenibilidad del programa o proyecto de desarrollo en el momento de su diseño. Se debe prever cómo se puede lograr que los esfuerzos se arraiguen, por ejemplo a través de cambios en políticas e incentivos.

⁹ Aporte de Thomas Eriksson, Asesor de Políticas y Líder de Equipo, Políticas de Programación del PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD, thomas.eriksson@undp.org



PASO 5. EVALUAR EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

La medición del éxito en el desarrollo de capacidades no puede limitarse a un aumento de recursos humanos, financieros o físicos. La disponibilidad de insumos no garantiza su contribución a los objetivos del desarrollo.

Los avances y resultados se reflejan en cambios en el desempeño, que pueden ser medidos en términos de mayor eficiencia y efectividad. Pero estos efectos son más difíciles de captar que los productos, razón por la cual resulta tentador centrarse en elementos tales como fondos desembolsados, número de talleres realizados o número de personas que recibió capacitación. El nexo entre desarrollo de capacidades e impacto es también difícil de evaluar, porque depende de la dinámica de diversos factores a lo largo del tiempo, de los cuales el cambio de las capacidades puede ser tan solo uno más.¹⁰

En definitiva, un marco de evaluación solamente es útil si sus conclusiones son absorbidas y aplicadas. Por tanto, la dificultad radica en diseñar un marco que sea lo suficientemente completo como para captar los problemas clave, pero siga siendo, a la vez, posible de gestionar (ver listados de verificación en el anexo).

¹⁰ Por mayor información sobre la medición del desarrollo de capacidades, consultar el Anexo III.

MEDICIÓN DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES: UN ENFOQUE DE SENTIDO COMÚN

¿Cómo podemos percibir que se han desarrollado capacidades?
¿Qué oímos, vemos y sentimos?



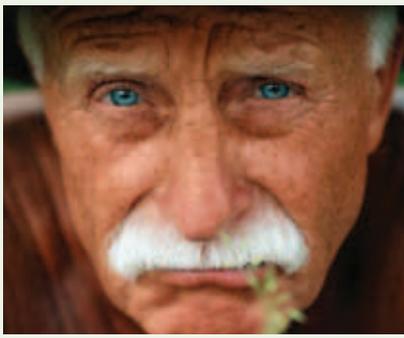
LOS RESULTADOS DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES...

... ¿QUÉ SONIDO HACEN?

el zumbido de las operaciones eficientes

... ¿QUÉ SABOR TIENEN?

el del agua limpia y los alimentos seguros y suficientes



... ¿QUÉ APARIENCIA TIENEN?

la de maestros y niños transparentes y motivados en las escuelas

... ¿QUÉ AROMA DESPRENDEN?

el de lo limpio y verde

... ¿QUÉ SENSACIONES GENERAN?

vigorizantes, liberadoras e inspiradoras



III. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN ACCIÓN

“El azar solamente favorece a las mentes preparadas.”

Luis Pasteur

DEL ARTE A LA CIENCIA

Como ya hemos visto, aplicar el enfoque del PNUD en materia de desarrollo de capacidades es tanto un arte como una ciencia. En cuanto concierne a la aplicación de los principios fundamentales, no solo no existe un taller único que todos puedan usar, sino que tampoco existen dos situaciones que sean absolutamente idénticas. Las “distorsiones” inherentes a los procesos de desarrollo –sean económicas, sociales, políticas o ambientales afectan cada etapa del ciclo de manera única y, con frecuencia, impredecible.

Sin embargo, los esfuerzos continúan transformando el arte de desarrollar capacidades en una ciencia, mediante la recolección de valiosas lecciones de un corpus cada vez mayor de experiencias en todo el mundo. En el ciclo en constante evolución de este proceso, los errores son tan útiles para el aprendizaje como los éxitos, y la información sobre errores y éxitos debe ser analizada de manera extremadamente cuidadosa para determinar qué se debe replicar, qué es lo que no se puede replicar, y por qué.

QUÉ ES LO QUE FUNCIONA

1. CON EL VIENTO A FAVOR

El desarrollo implica innovación. Cuando las personas están empoderadas para llevar a la práctica las buenas ideas, todos salen ganando. Sin embargo, pensemos en todas las buenas ideas que han quedado arrumbadas en medio de pesados procesos administrativos, reglamentaciones indebidamente restrictivas, costos elevados y adhesión a prácticas o razonamientos inoperantes.

Cuando las estrategias de desarrollo se centran en despejar el camino hacia la innovación, crean un viento a favor que permite que las ideas alcen vuelo. Estas estrategias deben ser piloteadas por líderes fuertes, que tengan el coraje, el compromiso y la integridad necesarios para permitir la transformación de las personas a quienes prestan servicios, las organizaciones que supervisan y las sociedades que gobiernan.

VOLVER A CASA: LA EXPERIENCIA DE RESCATE DE CEREBROS DE ALBANIA

En todo el mundo, un creciente número de iniciativas de “rescate de cerebros” está logrando motivar el regreso de los talentos que se perdieron debido a las migraciones, para que participen en las estrategias de desarrollo nacional. Las iniciativas más exitosas se basan en una combinación de medidas que incluyen la creación de un entorno favorable de leyes, políticas y procedimientos administrativos, sumadas a incentivos monetarios y no monetarios destinados a facilitar la reintegración o retención de los cerebros.

El regreso de emigrantes altamente calificados se ha convertido en parte integrante de la estrategia de Albania para lograr la participación de la diáspora en el desarrollo científico, administrativo y económico del país. El programa de rescate de cerebros del gobierno está creando políticas e incentivos que estimulan a los ciudadanos calificados a permanecer en Albania, volver después de terminar sus estudios universitarios, o ir al país por un período de corto plazo para participar en proyectos específicos. Para ello ha sido clave la asociación con conferencistas e investigadores albanos que trabajan en las universidades y los institutos de investigación de Occidente.

La administración pública albana también procura obtener experticia. El gobierno ha centrado su atención en crear políticas que permitan el regreso de los profesionales talentosos y, a la vez, retengan a los albanos bien formados que se encuentran en el país. Esto ha incluido un análisis crítico de las leyes y prácticas vigentes en la administración pública que promueven o previenen el interés de quienes se han graduado en el exterior en áreas tales como administración pública y otras disciplinas conexas.

Se usa una base de datos para recopilar información sobre las competencias y calificaciones de la diáspora, para así identificar a los académicos, especialistas en políticas, graduados universitarios y profesionales albanos que son apropiados para el programa. Quienes tienen interés, pueden inscribirse en un sitio Web fácil de utilizar y brindar información sobre su educación, su experiencia laboral y la forma en que desean contribuir al desarrollo.¹¹

2. MÁS VALE SOSTENIBILIDAD QUE VELOCIDAD

La experiencia ha demostrado el valor de invertir en las instituciones y procesos que llevan a un cambio social duradero. El ritmo progresivo del desarrollo de capacidades sustentable muchas veces debe luchar contra las presiones por demostrar rápidos avances a los beneficiarios y donantes. Sin embargo, hay países con programas de desarrollo prospectivo que han invertido en su capital humano durante un largo período de tiempo y gozan de avances sostenibles.

TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: LA HISTORIA DE SINGAPUR

El éxito económico registrado por Singapur en las décadas de 1980 y 1990 se debió en parte a la aptitud del gobierno para cultivar una administración pública competente, eficiente y motivada. El país también fue exitoso en cuanto al logro de uno de los gobiernos menos corruptos del mundo, ubicado en 2007 en el cuarto lugar, detrás de Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. ¿Cuáles fueron, entonces, algunas de las políticas que permitieron a Singapur contar con los mejores talentos en el sector público para propulsar los avances del país?

¹¹ Rescate de cerebros, Albania, <http://www.braingain.gov.al/default.asp>

- En primer lugar, el gobierno sigue en la administración pública un enfoque similar al de las empresas comerciales: analiza en forma continuada las necesidades de servicios del país y las tendencias mundiales emergentes, reforma la administración pública en función de dichas necesidades y tendencias, y utiliza los conocimientos disponibles en el vasto mundo del comercio, la educación y las industrias del país.
- En segundo lugar, el gobierno, a través de la Comisión de Servicios Públicos, ha desempeñado en forma permanente un papel muy activo en la identificación, creación y promoción de jóvenes talentos promisorios para lugares de liderazgo en la administración pública, incluidas becas para universidades locales y extranjeras, y programas de desarrollo continuado.
- En tercer lugar, los funcionarios públicos de Singapur reciben salarios muy competitivos, que rivalizan con los que ofrece el sector privado. Esto se complementa con un sistema de evaluación del personal basado en los méritos, que brinda sustento a la gestión del desempeño en la administración pública y ofrece incentivos que incluyen promociones y bonos a quienes se destacan en su trabajo. El desempeño de la economía también está relacionado con las remuneraciones de la administración pública, lo que significa que los funcionarios pueden recibir bonos de hasta el doble de sus salarios mensuales durante los períodos de buen desempeño de la economía.
- En cuarto lugar, además de ofrecer una estructura salarial relativamente elevada a la administración pública, el gobierno ha mostrado voluntad política de combatir la corrupción a través de la aprobación de medidas administrativas y jurídicas estrictas, que apoyan la legislación contra la corrupción, ha empoderado a la Dirección de Investigación de Prácticas Corruptas para que pueda condenar a los funcionarios corruptos y promueve un liderazgo basado en la ética con su ejemplo. Cabe destacar que el éxito en las condenas de funcionarios públicos, cuyos casos son dados a conocer a la ciudadanía en el sitio Web de la Comisión, también han incrementado el apoyo a los esfuerzos anticorrupción del gobierno.¹²



¹² Este estudio de caso fue redactado por Robert Bernardo, del Centro de Servicios Regionales del PNUD en Bangkok, que está a cargo del Pacífico Asiático (robert.g.bernardo@undp.org)

3. CARRERAS DE VELOCIDAD Y MARATONES

Invertir en capacidades significa con frecuencia un cierto manejo de concesiones mutuas. Por un lado, hay “triumfos rápidos” –o “carreras de velocidad”- que aportan rendimientos pequeños pero inmediatos y pueden ayudar a garantizar apoyo político a inversiones a largo plazo en capacidades. Por otra parte, hay iniciativas que pueden promover un cambio de mayor amplitud –“maratones”- pero requieren más tiempo para producir resultados, por lo que son más difíciles de “vender”. Si los beneficiarios mantienen su participación y compromiso en el proceso y son alentados por los éxitos visibles a corto plazo de las carreras de velocidad, con el transcurso del tiempo la balanza podrá inclinarse en favor de inversiones a mayor plazo, tipo maratón.¹³

IDENTIFICAR UNAS POCAS PRIORIDADES VITALES PARA PRESTARLES ATENCIÓN INMEDIATA

Cuando el gobierno de Afganistán realizó un diagnóstico de las capacidades sistémicas e institucionales de sus ministerios, departamentos y organismos, tenía en mente un doble objetivo: identificar áreas para mejoras en todas las áreas de operaciones e identificar unas pocas prioridades vitales para un desarrollo inicial, que pudieran rápidamente establecer una plataforma creíble para promover mejoras adicionales a mayor plazo.

En el diagnóstico se le asignó un puntaje a los niveles de desempeño y logros respecto de los criterios de las buenas prácticas internacionales. Desde un punto de vista más táctico, también se elaboraron varias iniciativas y medidas estratégicas que podrían lograr un rápido impacto. Por último, se identificaron áreas a mejorar que se tradujeron en prioridades de alto potencial y se consolidaron en un programa para el desarrollo de capacidades a ser aplicado a corto y mediano plazo.¹⁴

4. REMEDIOS CASEROS

Las capacidades deben desarrollarse haciendo uso de los conocimientos, estructuras y procesos existentes en el ámbito local. El papel externo puede facilitar y detonar aprendizaje, innovación y conocimiento. Las evaluaciones han determinado que los resultados a largo plazo de la asistencia técnica tradicional son desalentadores cuando se envía con “paracaídas” a un especialista para que enseñe una competencia específica y luego se vaya. Sacar el máximo partido de los recursos disponibles en el lugar y luego seguir construyendo a partir de dichos recursos es un gran avance para el logro de la sostenibilidad. Esto resulta especialmente importante cuando un proceso de cambio debe enfrentar un sistema de valores o una tradición de larga data de la organización. Idear un enfoque que sea sensible a las costumbres y recursos locales y los tome debidamente en cuenta puede marcar una notoria diferencia en los avances de un programa de reformas.

ASISTENCIA TÉCNICA BIEN DIRIGIDA: LA EXPERIENCIA DE BOTSWANA

En Botswana, integrar la asistencia técnica a la creación de servicios públicos ayudó a hacer que el gobierno ocupara el asiento del conductor. La planificación y presupuestación de recursos humanos para la asistencia técnica son parte integrante del proceso de planificación nacional. Los requisitos de asistencia técnica se analizan desde la perspectiva de las necesidades sectoriales e institucionales, con especialistas asignados a crear puestos de trabajo más que a crear puestos de proyectos o asesoría. Los especialistas técnicos son contratados por el gobierno y deben rendirle cuentas.

¹³ En el Anexo IV se detalla la oferta de servicios del PNUD para responder a las necesidades de desarrollo de capacidades a corto y mediano plazo en situaciones complejas.

¹⁴ Ver Nota de Práctica del PNUD sobre el Diagnóstico de Capacidades, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD, 2008.

El enfoque utilizado por Botswana para apoyar la gestión ha ayudado a garantizar que la asistencia técnica realice una verdadera contribución al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y respeta el programa liderado por el país y el principio de ejecución nacional. Existe una amplia apropiación política y administrativa de los proyectos y programas financiados desde el exterior.

En gran parte se ha evitado la existencia de proyectos independientes y estructuras paralelas tales como unidades para la implementación de proyectos. El país ha podido evitar construir conjuntos múltiples de procedimientos, requisitos contables y actividades descoordinadas de los donantes.¹⁵

5. INVERTIR EN LAS PRIORIDADES NACIONALES

Las inversiones en capacidades deben alinearse con una fuerte apropiación política y liderazgo a los niveles jerárquicos más elevados, con amplia participación, transparencia y rendición de cuentas.

En Rwanda, por ejemplo, el gobierno pretende alcanzar la calidad de país de medianos ingresos para el año 2020, mediante la transformación de una economía agrícola en una economía de la información, promovida por una especial atención a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Rwanda se ha fijado la meta de convertirse en el Silicon Valley del África oriental. El gasto nacional en tecnología de la información y las comunicaciones es similar al de los países occidentales, muy por encima del promedio africano. El gobierno incluso ha abierto camino en el ahorro de costos mediante el uso de videoconferencias en la conducción de sus operaciones. Para garantizar que estos logros sean ampliamente disfrutados y apoyados, se ha puesto en marcha un nuevo proyecto para llevar más computadoras al sistema escolar y acelerar el aprendizaje electrónico en la educación secundaria y terciaria.

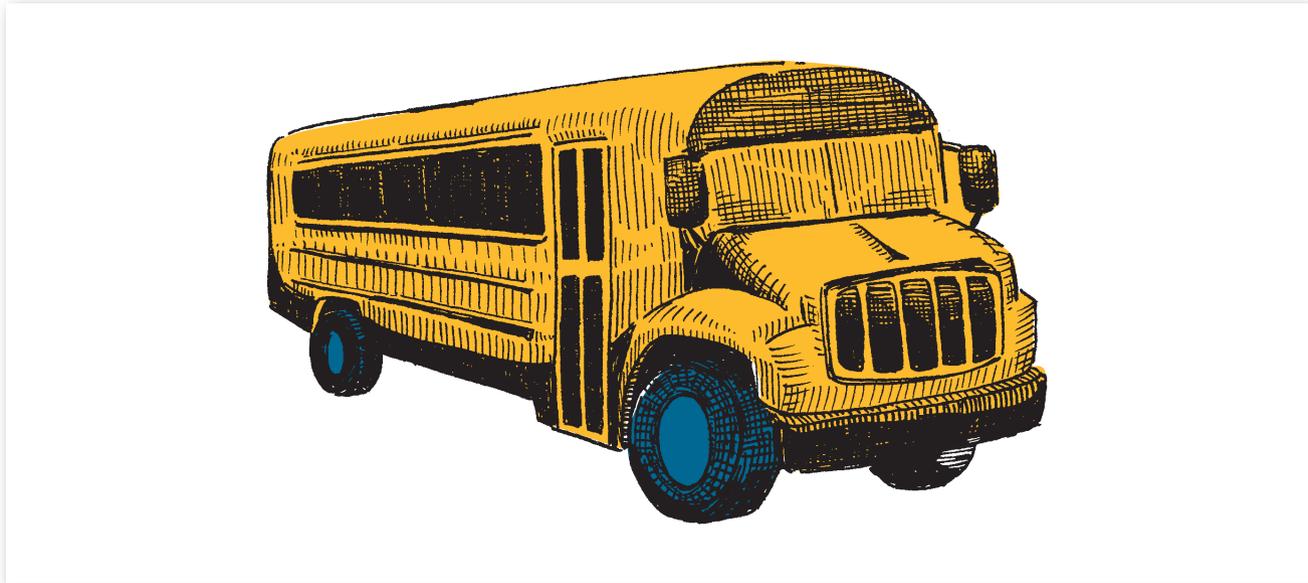
El liderazgo es, en este sentido, tremendamente importante. Tomar decisiones correctas en la selección de las políticas y reformas institucionales puede marcar una gran diferencia en cuanto al crecimiento o la reducción, la permanencia o desdibujamiento, y el rendimiento o la desmotivación de las capacidades.

Sobre la base de su propia experiencia personal, ¿alguna vez se ha preguntado por qué ciertas instituciones del gobierno tienen mejor desempeño que otras?

Quizás se deba a que...

- cuentan con personal competente y motivado;
- aplican prácticas de contratación competitivas y basadas en los méritos;
- tienen líderes visionarios e inspiradores;
- comparten internamente un sentimiento de propósito y actitud positiva;
- aplican estrategias de comunicación y mecanismos de retroinformación eficaces;
- usan tecnología moderna; y
- cuentan con un sistema eficaz de aprendizaje y capacitación.

¹⁵ Baser, H. y P. Morgan, Harmonizing the Provision of Technical Assistance: Finding the Right Balance and Avoiding the New Religion



UN CAMINO TORTUOSO

EL PROBLEMA

Milagros estaba harta; pero no porque su cultivo hubiera fracasado, ya que la cosecha estaba almacenada en su granero. Su problema era que no tenía forma de ir al mercado para venderla, comprar insumos para la siembra siguiente, ni, de hecho, hacer ninguna otra cosa... ya que el bus de la aldea se había roto... otra vez.

Como Milagros y su familia vivían en una pequeña aldea lejos de la ciudad, todos dependían de un único bus para cubrir largas distancias. Cada vez que este se averiaba, como ocurría con mucha frecuencia, toda la aldea quedaba virtualmente aislada del mundo exterior. Nadie podía ir a la escuela ni al trabajo, y los proveedores externos de bienes y servicios no podían realizar las entregas comprometidas. Además, durante la época de lluvias, las inundaciones y los deslizamientos de tierra hacían que los caminos hacia la ciudad fueran intransitables.

Milagros ya no soportaba más la situación, por lo que se dirigió presurosa, montaña abajo, hacia la casa de Geraldo, que era el jefe de la colectividad de granjeros.

“¿Qué vamos a hacer?”, preguntó sin contener su enojo. “No podemos quedarnos cruzados de brazos mirando cómo se echa a perder todo nuestro trabajo. ¡Debemos solucionar este problema de una vez por todas!”

Geraldo entendió que había llegado el momento de actuar. Llamó por teléfono al comisionado del distrito para presentar una queja formal y solicitar un nuevo bus.

UNA REUNIÓN Y UNA SOLUCIÓN RÁPIDA

Antonio era un inspector que trabajaba en la oficina de transporte de la capital; al acercarse, observó por encima de sus lentes la gran multitud que se había reunido en la plaza de la aldea. Era obvio que ese bus en el que no se podía confiar era un grave problema que afectaba a todos los habitantes del lugar.

Las órdenes que había recibido del comisionado del distrito eran extremadamente claras. Mientras un mecánico examinaba el bus en la aldea, Antonio debía documentar las quejas para demostrar que el gobierno atendía las necesidades de los pobladores.

Antonio se paró para dirigirse a la reunión y la multitud guardó silencio. Luego de algunos comentarios iniciales, planteó una pregunta general: ¿Cuál es el problema?

Los aldeanos comenzaron todos a hablar a la vez.

“Yo le diré cuál es el problema”, gritó Milagros haciéndose escuchar por encima de las voces de los demás. “¡Es Luis! Dobla demasiado rápido en las esquinas y aprieta los frenos como si fueran irrompibles. Un día llevábamos una cabra en el techo del bus. Luis dio una curva tan rápido que todos estábamos seguros de que la cabra había volado por los aires. Lo bueno fue que era una cabra de la montaña y estaba acostumbrada a mantener el equilibrio.”

La multitud manifestaba su acuerdo con lo que decía Milagros mientras Antonio escribía: “conductor, esquinas, frenos, cabra, equilibrio”.

Cuando terminó la reunión, Antonio se encaminó hacia el taller para ver qué había pasado. Cuando llegó, el mecánico estaba examinando el bus mientras Luis, el conductor, lo miraba de forma escéptica.

“El bus está bien; pero los frenos están gastados”, le informó el mecánico. “Es fácil de arreglar. Le cambio las pastillas del freno y nos vamos.”

Mientras examinaba el expediente de la queja, Antonio respondió: “Pero, ¿no es eso lo mismo que hicimos hace diez meses?”.

“Sea como sea”, respondió el mecánico, “los frenos hay que cambiarlos”.

Antonio miró a Luis y luego pensó en su jefe, el comisionado del distrito, quien se quedaría muy contento al saber que no tendría que gastar dinero en un bus nuevo.

Súbitamente, se le ocurrió una idea: “Luis, ¿qué te parecería hacer un curso de capacitación?”.

“¿Qué me estás diciendo? ¿Que yo no sé manejar?”

“¡No, por supuesto que no! Me refiero simplemente a un curso de información sobre los nuevos frenos de alta tecnología que se pusieron a la venta hace un par de meses... y quizás algunas clases prácticas sobre cómo conducir vehículos grandes en caminos tortuosos”.

“¿Cómo que práctica en caminos tortuosos? Yo he andado por estos caminos toda mi vida..”



“Estarías en la capital, quizás por una semana, en un hotel, con todos los gastos pagos”.

“Mmmm... Bueno... Está bien. Supongo que podría ir a ver cuál es la historia con esos frenos nuevos.”

Una vez de regreso en la capital, Antonio le escribió un informe a su jefe con espíritu triunfador. Poco tiempo después, Luis fue a la ciudad, resultó ser un alumno diligente, se hizo amigo de otros conductores de otras provincias y regresó a su casa habiendo aprendido a dominar nuevas competencias.

Todos los aldeanos consideraron que el asunto se había resuelto.

Pero unos pocos meses después, el bus se volvió a romper...

UNA SOLUCIÓN LOCAL

Algún tiempo después de los problemas con el bus, una joven llamada Paulina había regresado a su aldea luego de haber completado un curso de mecánica en un instituto técnico.

Cuando Antonio se enteró, se alegró mucho, pues ya calculaba en su mente el ahorro que significaría poder usar un mecánico local. Inmediatamente la llamó por teléfono y le dijo que lo esperara hasta que llegara a su taller.

“Mira”, le dijo Paulina. “Yo no tengo ningún problema en arreglar los frenos; pero preferiría no tener que hacerlo cada pocos meses, porque todos los aldeanos merecen contar con un bus decente que no se rompa con tanta frecuencia. De hecho, este es el mismo bus en el que yo iba a la escuela cuando era una niña pequeña.”

Antonio se quedó boquiabierto. “Entonces... ¿tú crees que es hora de comprar uno nuevo?”

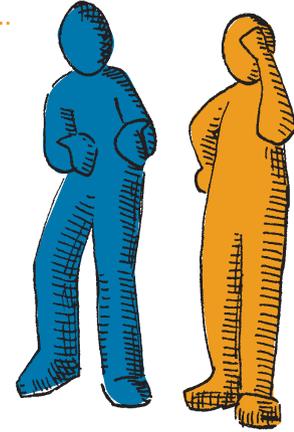
“Probablemente.”

“¿Y si te dijera que ahora no tenemos dinero?”

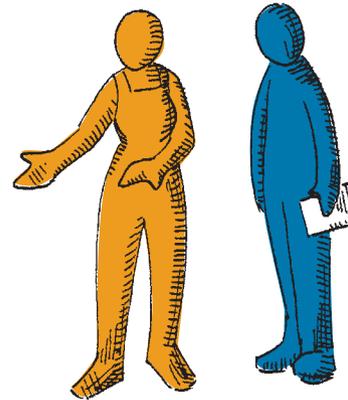
Paulina se sonrió. “Entonces, tendríamos que hacer lo que tú harías con tu propio automóvil: hacerle mantenimiento. Fijar un programa de servicios apropiado. No podemos simplemente esperar a que el bus se rompa, porque, si lo hacemos, el bus siempre se romperá... Tan cierto como que el sol sale todas las mañanas...”.

“¡Qué buena idea!”, balbuceó Antonio. Mientras tanto, en sus anotaciones, tachó la nota que decía “¿Comprar un bus nuevo?” y escribió “Programar servicios de mantenimiento...” y lo subrayó tres veces.

DISEÑAR UNA RESPUESTA...
PERO, ¿ES LA RESPUESTA
CORRECTA?



MAXIMIZAR LOS ACTIVOS
EXISTENTES LOCAL-
MENTE EN MATERIA DE
CAPACIDAD. INCLUIDA LA
EXPERTICIA LOCAL



IV. ANEXO - RECURSOS

I. PILARES Y ÁREAS DE ACCIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES¹⁶

El enfoque que utiliza el PNUD para el desarrollo de capacidades identifica cuatro pilares que representan las áreas en que ocurre con mayor frecuencia la mayor parte de los cambios en materia de capacidades. Estas áreas de acción que corresponden a cada pilar simbolizan los productos de los programas, y las actividades ilustrativas que pueden sustentarse. Conforman un conjunto completo de aspectos entre los que un equipo de diagnóstico de capacidades puede optar al definir el alcance de un diagnóstico y con los cuales puede verificar los problemas que ya se hayan identificado. También pueden servir de guía en la formulación de una respuesta para el desarrollo de capacidades. No es necesario que en un diagnóstico dado se analicen los cuatro pilares; pero el equipo de diagnóstico debe, al menos, tenerlos todos en cuenta al definir el alcance del diagnóstico. Los cuatro pilares no son estancos, dado que se afectan y refuerzan mutuamente. Su definición puede también modificarse en función de las necesidades del cliente y la situación.

PILAR	PRODUCTOS DEL PROGRAMA ¹⁷	ACTIVIDADES ILUSTRATIVAS
A. Arreglos institucionales	1. Claridad funcional	a. Aclaraciones del mandato y los roles b. Simplificación de los procesos comerciales c. Mecanismos de exigibilidad y cumplimiento
	2. Gestión eficaz de los recursos humanos	a. Acceso a conocimientos y desarrollo de competencias b. Previsibilidad y tipos de incentivos monetarios y no monetarios c. Intervenciones en la ética y los valores; intervenciones para el cambio de las actitudes
	3. Sólidos mecanismos de coordinación	a. Coordinación horizontal o entre pares convocada por un organismo específico b. Coordinación vertical entre los órganos estatales centrales y locales c. Autoridad para la convocatoria y capacidad de los órganos de coordinación
	4. Sistemas de monitoreo y evaluación	a. Marco integrado de monitoreo y evaluación b. Mecanismos de revisión independientes y entre pares c. Circuitos y mecanismos de retroinformación
	5. Asociaciones para la prestación de servicios	a. Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios b. Capacidad nacional para implementación y adquisiciones c. Conexión pública para la prestación de servicios

¹⁶ Fuente: PNUD (2008), Nota de Práctica sobre el Desarrollo de Capacidades, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD

¹⁷ Los productos son los bienes y servicios que resultan de la culminación de las actividades de una intervención para el desarrollo.

PILAR	PRODUCTOS DEL PROGRAMA	ACTIVIDADES ILUSTRATIVAS
B. Liderazgo	1. Claridad de la visión	<ul style="list-style-type: none"> a. Ejercicios de definición de una visión conjunta; análisis de los sistemas b. Establecimiento de prioridades, secuencias y técnicas de planificación estratégica c. Promoción y comunicaciones
	2. Servicios de gestión de coaliciones	<ul style="list-style-type: none"> a. Facilitación de los procesos b. Identificación y apoyo a los aliados y agentes del cambio c. Técnicas de negociación d. Módulos interculturales y de género; módulos para la creación de confianza
	3. Competencias y servicios para la transformación y la gestión de los riesgos	<ul style="list-style-type: none"> a. Competencias para la toma de decisiones b. Diagnóstico y análisis de los riesgos c. Ética y valores d. Competencias para la gestión ejecutiva y tecnocrática
	4. Sistemas y mecanismos de atracción y retención de líderes	<ul style="list-style-type: none"> a. Entrenamiento y orientación b. Aprendizaje experimental c. Incentivos d. Planificación de reemplazos e. Estrategias de rescate de cerebros
C. Conocimiento	1. Estrategia de reforma educativa	<ul style="list-style-type: none"> a. Vinculación de la problemática de aprendizaje y las necesidades de conocimiento al acceso a la reforma educativa y su integración en la misma b. Promoción, voz y apoyo a las coaliciones que buscan mayores inversiones y mejor calidad en la educación c. Mapeo de las competencias humanas, instituciones e inversiones que apoyan el desarrollo de capacidades d. Asociaciones público-privadas en la educación
	2. Metodologías de aprendizaje continuo	<ul style="list-style-type: none"> a. Experticia sobre metodologías de capacitación y aprendizaje b. Incorporación del enfoque del desarrollo de capacidades en la capacitación en el servicio y los incentivos de 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 rescate y retención de cerebros c. Arreglos gemelares institucionales

	4. Servicios de conocimientos, mecanismos de gestión del conocimiento y redes de conocimiento a escala nacional	<ul style="list-style-type: none"> a. Creación de un grupo de talento y experticia nacional; mercado de consultoría local b. Apoyo más sólido, sistemático y concertado a los mecanismos de captación de conocimientos locales. c. Comunidad de práctica local y redes locales
D. Rendición de cuentas	1. Claridad de los sistemas de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> a. Controles y balances; gestión basada en resultados b. Rendición de cuentas horizontal c. Capacidad reglamentaria y de supervisión de las instituciones públicas
	2. Mecanismos y sistemas de retroalimentación con los actores (mencionados también en el apartado sobre arreglos institucionales)	<ul style="list-style-type: none"> a. Desarrollo de capacidades de monitoreo de entidades estatales y no estatales b. Mecanismos de revisión independiente de los asociados c. Identificación y fortalecimiento de los circuitos de retroinformación para mejorar la capacidad de respuesta institucional y los mecanismos de exigibilidad
	3. Mecanismos de voz	<ul style="list-style-type: none"> a. Promoción de procesos e instrumentos participativos para el monitoreo b. Institucionalización de marcos, métodos y herramientas de participación c. Promoción de la alfabetización y la educación cívica d. Reformas en materia de idiomas y acceso a la información

II. LISTADOS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CALIDAD

Dado que el PNUD considera que el desarrollo de capacidades es su mayor contribución al desarrollo, los programas e iniciativas a los que brinda apoyo deben contribuir a crear capacidades nacionales y locales sostenibles. Las siguientes consideraciones clave han sido extraídas de los listados de control y verificación genéricos que se utilizan para presentar los argumentos para integrar el desarrollo de capacidades al proceso de programación. Estas consideraciones deben servir de referencia en la preparación de los documentos de programas nacionales/regionales/mundiales, en el diseño de los proyectos, y también en las valoraciones de los programas o proyectos.

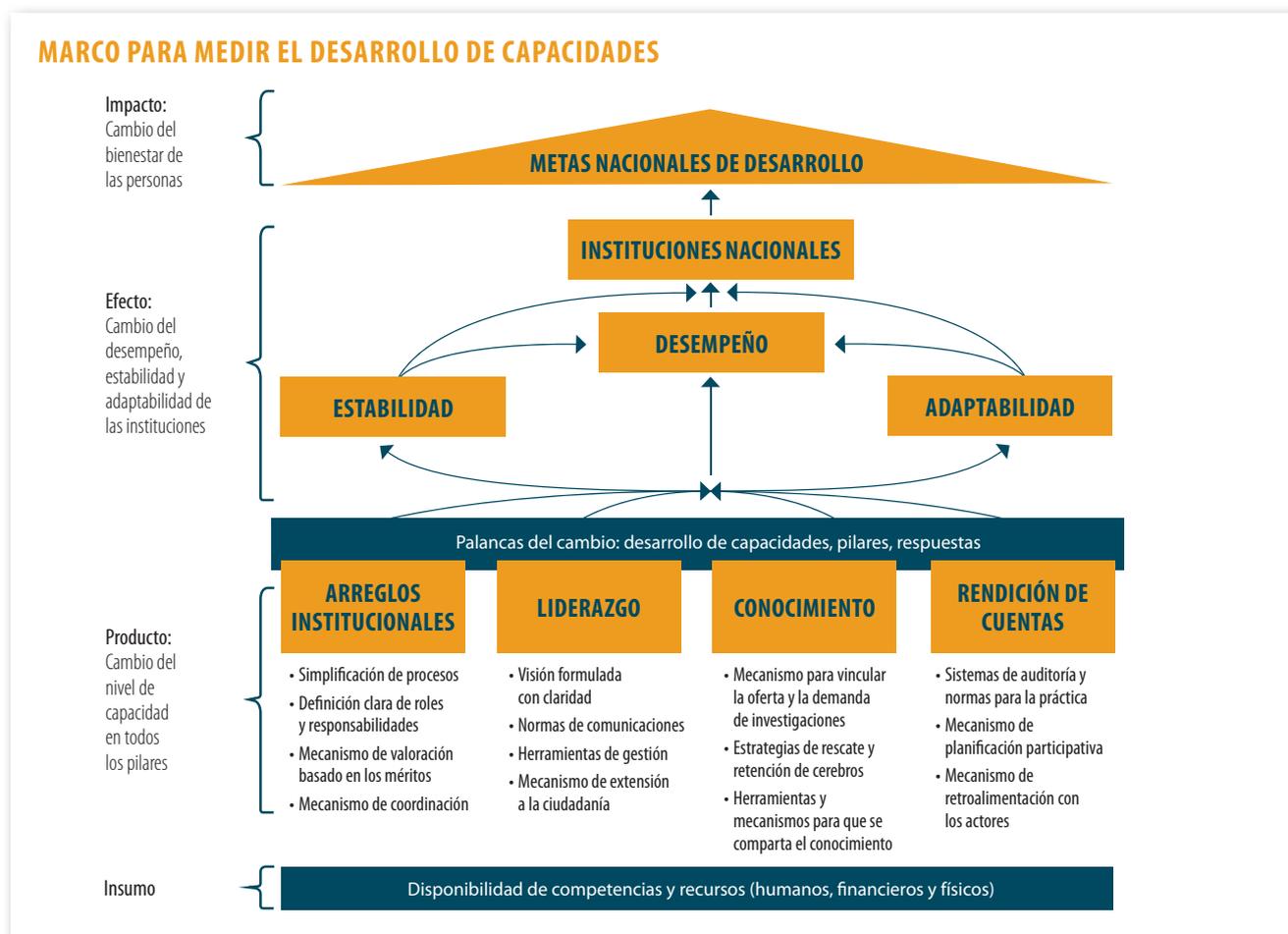
PREGUNTAS	SÍ	NO	COMENTARIOS
Consideraciones del proceso a efectos de la integración del desarrollo de capacidades			
a. ¿Se ha emprendido una revisión de los activos existentes en materia de capacidades, las lecciones aprendidas y las experiencias pertinentes de otras instituciones del desarrollo dentro y fuera del país del programa?			
b. ¿Contribuye esta intervención a un desarrollo de capacidades gracias al cual las personas, grupos, organizaciones y comunidades desarrollen sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y lograr efectos?			
c. ¿Le ofrece el programa/proyecto al PNUD oportunidades para trabajar en estrecha colaboración con el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas y otros asociados con el fin de respaldar los esfuerzos en favor del desarrollo de capacidades a través de: (a) participación de los actores; (b) diagnósticos de capacidades, (c) formulación de respuestas para el desarrollo de capacidades, (d) implementación de respuestas para el desarrollo de capacidades y (e) evaluación del desarrollo de capacidades?			
d. ¿Brinda el programa/proyecto apoyo al fortalecimiento de la capacidad nacional para implementar un enfoque basado en derechos humanos en los programas y políticas de desarrollo nacionales?			
e. ¿Se ha realizado un diagnóstico de las diferentes aristas de la capacidad al nivel de los sistemas, organizaciones y personas al definir la estrategia operativa más promisoría?			
f. ¿Se justifica adecuadamente la elección de la modalidad de implementación en términos de la capacidad de los organismos nacionales y/o la Oficina en el País en cuestión?			
g. ¿Se han revisado las capacidades de gestión de programas o proyectos y se pueden mejorar las medidas relacionadas con la gestión del desarrollo de capacidades?			
h. ¿Existen elementos que sean cruciales para garantizar la sostenibilidad de los resultados del programa/proyecto tales como, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • políticas propicias; • mecanismos y apoyo financieros; • capacidades individuales e institucionales para mantener la implementación; • gestión sustentable de los recursos. 			

PREGUNTAS	SÍ	NO	COMENTARIOS
i. ¿Construye el documento del programa/proyecto capacidad nacional en una o más de las áreas de práctica del PNUD y se ajusta al seguimiento de los acuerdos de las conferencias de las Naciones Unidas?			
j. ¿Se está desarrollando capacidad nacional para gestionar, monitorear y evaluar?			
Gestión eficaz de la ayuda (incluidas pertinencia, alineación y armonización):			
a. ¿Contribuye el programa/proyecto a la alineación de los flujos de ayuda con las prioridades y estrategias nacionales y con una reducción de los costos operativos para el país del programa?			
b. ¿Tienen los acuerdos de gestión propuestos un impacto positivo en términos del cumplimiento del principio de alineación de la Declaración de París por parte de las Naciones Unidas?			
c. ¿Es el programa/proyecto parte de una iniciativa de armonización con otros organismos de las Naciones Unidas, las entidades de Bretton Woods y/o donantes bilaterales?			
d. Si el proyecto/programa no es parte de un enfoque armonizado con organismos de las Naciones Unidas y donantes bilaterales, ¿se han investigado oportunidades para coordinar la ayuda?			
e. ¿Están los efectos del programa/proyecto plenamente alineados con las prioridades nacionales identificadas en las estrategias de desarrollo nacionales?			
f. ¿Están alineados el programa del país, el plan de acción del programa del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)?			
g. ¿Se ha analizado y comprendido apropiadamente el contexto del programa/proyecto, incluidas las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales, los problemas y las causas básicas?			
h. ¿Son pertinentes los efectos y productos respecto de las ventajas comparativas del PNUD (según se describe en su plan estratégico) y de las Naciones Unidas en su conjunto en el país beneficiario y en el área de atención de la intervención?			
i. ¿Son pertinentes los efectos y productos en relación con las ventajas comparativas del PNUD y las Naciones Unidas en el país beneficiario y el área de atención de la intervención y dentro del contexto del seguimiento de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda por parte de las Naciones Unidas?			
j. ¿Son pertinentes los resultados en relación con las aspiraciones y necesidades de los grupos beneficiarios y la misión del PNUD en relación con el plan estratégico?			

III. MEDICIÓN DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES¹⁸

Una de las principales dificultades en el campo del desarrollo de capacidades es medir el cambio y los resultados en términos concretos. Examinar el desarrollo de capacidades en el contexto de un “sistema” o “institución” ayuda a comprender las intervenciones complejas que implican transformar sistemas de incentivos, liderazgo, conocimiento, sistemas de rendición de cuentas, sistemas de valores y otras palancas del cambio. Las entidades formales e informales desempeñan funciones y producen bienes y servicios que hacen que el desarrollo sea posible. Todas las instituciones del sector público, la sociedad civil y el sector privado tienen un propósito. Utilizan insumos tales como recursos humanos, financieros y físicos para convertirlos en productos tales como políticas, servicios públicos, cumplimiento de reglamentaciones o productos de conocimiento, con el fin de lograr efectos tales como mejor salud pública o mayores oportunidades de empleo. Por tanto, el desarrollo de capacidades puede medirse según los cambios del desempeño (eficiencia y eficacia), estabilidad (mitigación de riesgos e institucionalización) y adaptabilidad (inversión en crecimiento y cambio, y cambios controversiales) de una institución dada (ver gráfico).

Los objetivos de los programas de desarrollo de capacidades deben basarse en una visión clara del éxito más que en una redacción vaga que se refiera a “mejorar, fortalecer, incrementar o aumentar las capacidades”. Del mismo modo, la medida del éxito debe basarse en evidencias claras de los cambios reales que se relacionan con el programa de desarrollo más que con anécdotas o medidas de la culminación de actividades de capacitación, adquisición de herramientas o aumento del personal.



¹⁸ PNUD (2009), Nota de Práctica sobre la Medición del Desarrollo de Capacidades (borrador), Grupo de Desarrollo de la Capacidad, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD.

LISTADO GENÉRICO DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS¹⁹

LISTADO DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE LOS EFECTOS

- ¿Son específicos los efectos? Indique explícitamente qué debería ocurrir, cuándo y a quién como resultado de qué.
- ¿Son cuantificables? Para determinar si los efectos son cuantificable, plantee preguntas tales como si es posible lograr un 50% de los efectos o si es posible distinguir entre un 50% y un 10% de los efectos.
- ¿Son realistas? Se necesita saber si es posible lograr los efectos y si hay recursos suficientes para hacerlo. ¿Existe voluntad política? Un efecto no es un deseo; es un objetivo tangible que debe alcanzarse.
- ¿Son pertinentes respecto de las metas generales de desarrollo? La consecución de los efectos debería acercarnos a la realización de las metas de desarrollo.
- ¿Están limitados a un período específico?
- ¿Especifican claramente qué sistemas (organizaciones/grupos/personas) requieren desarrollo de capacidades?
- ¿Se han especificado suficientemente los efectos del proceso de cambio en términos de productos del sistema destinatario?
- ¿Se han especificado suficientemente los efectos del proceso de cambio en términos de mayor productividad, estabilidad o sostenibilidad del “sistema” destinatario?
- ¿Son realistas y, a la vez, razonablemente ambiciosas las metas de productividad, estabilidad y sostenibilidad del proceso de desarrollo de capacidades en comparación con los registros históricos de desempeño del “sistema” destinatario?

LISTADO DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE LOS INDICADORES DE EFECTOS

- ¿Son claros y fáciles de comprender los indicadores?
- ¿Miden los cambios que se correlacionan con el cambio deseado especificado por los efectos?
- ¿Existen indicadores para captar los cambios clave que no son los deseados?
- ¿Hay datos disponibles fácilmente para cada indicador?
- ¿Es probable que la fuente de información produzca datos de alta calidad durante un cierto número de años?
- ¿Son la fuente de datos y el mecanismo de obtención de datos creíbles para los actores?
- ¿Hay datos de valores de referencia (corrientes) para cada indicador?
- ¿Existe una meta realista y específica para un período específico para cada indicador?
- ¿Pueden ser desglosados por edad, sexo, origen étnico o situación social?

¹⁹ Programación del desarrollo de capacidades (enlace).

LISTADO DE VERIFICACIÓN Y CONTROL DE PRODUCTOS

- ¿Son los productos un nuevo bien o servicio o una nueva competencia o habilidad que puedan ser desarrollados y/o prestados por el programa?
- ¿Están relacionados con un efecto y no repiten la declaración del efecto?
- ¿Se declaran individualmente haciendo uso del lenguaje del cambio y en el formato de un objetivo programado que se completará durante el ciclo del programa?
- ¿Se encuentra su escala o alcance intuitivamente bajo el control o la influencia de los directores del programa?
- ¿Existe una causalidad obvia o intuitiva entre los productos y los efectos a los que contribuyen?
- ¿Describen un bien o servicio que trasciende las actividades que se completan (por ejemplo, ofrecer capacitación, completar un taller o realizar una encuesta son actividades)?
- ¿Se ha calculado apropiadamente su costo? ¿Se utilizan o sirven después de la finalización del programa?

IV. PAQUETES DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

PAQUETES DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA BRINDAR APOYO A UNA RESPUESTA COMPLEJA EN CASO DE CRISIS

Los gobiernos de todo el mundo con frecuencia deben enfrentar el desafío de responder de inmediato a una situación de crisis o emergencia mientras intentan promover el desarrollo humano nacional a través de inversiones en estrategias de desarrollo de capacidades a mediano o largo plazo. El PNUD les ofrece a los países asociados paquetes de servicios de desarrollo de capacidades a corto y mediano/largo plazo, a saber:

1. EL PAQUETE DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES A MÁS CORTO PLAZO EN RESPUESTA A CRISIS ECONÓMICAS, ALIMENTARIAS Y DE CAMBIO CLIMÁTICO SE CENTRA EN:

- Arreglos institucionales más eficaces para implementar programas de desarrollo, que incluyen un sistema de seguimiento de la implementación y los resultados;
- Revisión de los sistemas de incentivos monetarios y no monetarios a la administración pública, desde complementos del salario hasta la gestión del desempeño;
- Apoyo a una actuación transparente y rápida de la gestión de la ayuda y los sistemas de adquisiciones;
- Capacitación a los agentes en prestación local de servicios y fortalecimiento de las asociaciones público-privadas para mejorar la prestación de los servicios;
- Garantías de rápido acceso al conocimiento y la experticia técnica, y mecanismos para que los países compartan las soluciones en materia de desarrollo de capacidades;
- Facilidades para los diagnósticos de capacidades;
- Suministro de un diseño de “buenas prácticas” y apoyo a los mecanismos de coordinación y respuesta interministeriales, para abordar la respuesta nacional a las crisis complejas (también llamados “salas de situación” o “consejos de coordinación de crisis”);
- Provisión de capacidades y sistemas locales para la comunicación con el público y mecanismos de retroinformación;
- Diseño de las iniciativas de impacto rápido del PNUD para apoyar a los demás servicios reseñados precedentemente.

2. EL PAQUETE DE DESARROLLO DE CAPACIDADES A MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA APOYAR LA CONSECUCIÓN DE LOS ODM SE CENTRA EN:

- Invertir en las capacidades de sistemas nacionales específicos, desde la gestión de los recursos humanos hasta los sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones estatales que operan como anclas;
- Facilitar las estrategias para el rescate de cerebros;
- Diseñar apoyo para las estrategias nacionales de desarrollo de capacidades;
- Brindar apoyo y lograr la participación de institutos locales de políticas y capacitación para brindar apoyo continuado a la capacitación y el aprendizaje;
- Brindar apoyo a una cultura más fuerte de la gestión a través de programas de liderazgo y orientación y entrenamiento a los funcionarios públicos;
- Brindar apoyo a los sistemas de seguimiento y coordinación de la ayuda para los ODM;
- Promover reformas en la educación terciaria y los institutos de capacitación técnica para que inviertan en una cultura de liderazgo y gestión transformacionales y mejoren la capacidad productiva y la creación de empleo;
- Ofrecer mecanismos de revisión de pares y asociados para monitorear/medir el desempeño y los resultados del desarrollo de capacidades;
- Abrir la rendición de cuentas vertical a los mecanismos de rendición de cuentas para con el público;
- Brindar una base de evidencias de las políticas, reformas e inversiones que sirvieron para fortalecer y retener capacidades nacionales/locales;
- Revisar los programas de país y MANUD de Naciones Unidas y el PNUD para integrar el apoyo al desarrollo de capacidades y diseñar iniciativas de desarrollo de capacidades del PNUD y Una ONU en apoyo de las estrategias nacionales y sectoriales.

V. RECURSOS DEL PNUD PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

PUBLICACIONES TEÓRICAS Y ESTUDIOS DE CASOS

- Capacidad para el desarrollo: Soluciones nuevas para viejos problemas
- Desarrollo de la capacidad mediante cooperación técnica
- Apropiación, liderazgo y transformación: ¿Es posible mejorar el desarrollo de capacidades?
- Informe de medidas para el rescate de cerebros
- Informe de medidas sobre ética y valores en las reformas del servicio civil
- Informe de medidas sobre las capacidades para el desarrollo local integrado
- Informe de medidas sobre incentivos no monetarios para la administración pública
- Informe de medidas sobre apoyo a capacidades para la prestación de servicios locales
- Informe de medidas sobre eficacia de la capacitación en el sector público
- Informe de medidas sobre asistencia técnica y desarrollo de capacidades: Utilización de especialistas externos

NOTAS DE PRÁCTICA

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

NOTAS CONCEPTUALES SOBRE RESPUESTAS 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 a nivel local
- Servicios y aprendizaje vinculados al conocimiento
- Mecanismos de rendición de cuentas mutua: Rendición de cuentas, voz y capacidad de respuesta
- Procesos de participación con partes múltiples

APLICACIONES DE LAS NOTAS DE PRÁCTICA SOBRE EL 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 DEL 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
- Revisión de metodologías seleccionadas para el diagnóstico de capacidades
- Guía del usuario y herramienta de apoyo para el diagnóstico de capacidades del PNUD en materia de adquisiciones
- Guía sobre la función del PNUD en un ambiente cambiante para la ayuda: Apoyo presupuestario directo, enfoques sectoriales y fondos colectivos
- Liderazgo para el desarrollo humano
- Herramientas para la localización de los ODM
- Herramientas para el desarrollo del sector privado
- Módulos del liderazgo LEAD del PNUD
- Catálogo de recursos sobre la medición de las capacidades: Guía ilustrativa de valores de referencia e indicadores
- Catálogo de recursos sobre el desarrollo de capacidades
- Manual para la formulación de una estrategia local de desarrollo sustentable
- Herramientas para el diagnóstico de la capacidad de las OSC
- Aplicación de un enfoque basado en derechos humanos para la cooperación y programación del desarrollo

REDES

- Red de desarrollo de capacidades y comunidad de práctica
- Listado completo de especialistas del PNUD: <http://www.capacity.undp.org/roster>

SITIOS WEB Y ESPACIOS DE CONOCIMIENTO SOBRE EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

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

GLOSARIO DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES²⁰

TÉRMINOS	DEFINICIONES
activos en materia de capacidades	Capacidades existentes en un sistema, organización o unidad dados que pueden fortalecerse, aprovecharse y optimizarse.
actor	Persona, grupo, institución o gobierno con interés en la adopción de una medida específica o una propuesta realizada por una organización, o con la inquietud de que dicha medida o propuesta sean adoptadas.
administración pública	Ramas profesionales permanentes de la administración del estado, excluidas las funciones militares y judiciales, y los políticos elegidos por los votantes.
adquisición	Proceso destinado a obtener bienes, servicios u obras de calidad, cantidad y precio correctos, de la fuente correcta y en el momento correcto, a través de diversos medios tales como compra, donación o arrendamiento.
agente de cambio	Alguien o algo que genera o ayuda a generar cambios.
análisis de costos y beneficios	Técnica para decidir si realizar o no un cambio a través de una comparación entre el valor de todos los beneficios de una medida que se desea adoptar y los costos asociados a la misma.
análisis de los actores	Mapeo de los actores clave y su posición respecto de los objetivos de una entidad (grado de apoyo, poder, etc.). También puede identificar a los actores que se deben incluir en el diagnóstico de capacidades.
análisis de riesgos	Proceso sistemático para evaluar e integrar opiniones profesionales sobre la probable existencia de condiciones y/o acontecimientos adversos.
análisis de vulnerabilidades	Proceso destinado a estimar la vulnerabilidad de ciertos elementos específicos en riesgo ante posibles peligros y catástrofes.
apoyo presupuestario directo	Mecanismos conjuntos de donantes y gobiernos destinados a permitir que los recursos externos se canalicen directamente a través de los presupuestos nacionales mediante el uso de los sistemas de distribución, adquisiciones y contabilidad nacionales, para complementar los gastos públicos asignados a las prioridades acordadas por el país.
aprendizaje	Toda mejora en términos de comportamiento, información, conocimiento, comprensión, actitud, valores o competencias.
aprendizaje mediante la acción	Proceso educativo en virtud del cual el participante estudia sus propias acciones y experiencias con el fin de mejorar su desempeño.
apropiación nacional	Ejercicio efectivo de la autoridad de un gobierno en las políticas y actividades relacionadas con el desarrollo, incluidas las que se basan total o parcialmente en recursos externos. Para los gobiernos, esto significa articular el programa de desarrollo nacional y establecer políticas y estrategias bien fundadas.

²⁰ El presente glosario se basa en los recursos existentes en el PNUD, la División Estadística de Naciones Unidas, UNESCO, OIT, OMS y OCDE.

arreglo institucional	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.
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)	Flujos de financiación oficial administrados con el principal objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, que se otorgan en condiciones favorables y con un elemento de concesión de al menos un 25 por ciento (a una tasa fija de descuento del 10 por ciento).
asociación público-privada	Acuerdo mediante el cual el sector privado ofrece infraestructura, activos y servicios que tradicionalmente eran ofrecidos por el gobierno, tal como hospitales, escuelas, prisiones, caminos, puentes, túneles, ferrocarriles y plantas de agua y saneamiento.
atracción de capacidades	Proceso destinado a atraer capacidades existentes fuera de la organización/ sistema o país objetivo mediante, por ejemplo, el ofrecimiento de incentivos o cargos clave.
autoridad	Capacidad de influir en la toma de decisiones y la distribución de los recursos.
capacidad	Capacidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, y plantear y lograr objetivos de manera sostenible.
capacidad de adaptación	Capacidad de un sistema para ajustarse a los cambios, aprovechar las oportunidades o tolerar las consecuencias.
capacidad de respuesta	Defined as an analysis of desired capacities against existing capacities and offers a systematic way of gathering critical knowledge and information on capacity assets and needs.
	Forma en que los agentes públicos o privados del desarrollo que desempeñan un mandato en favor de los pobres perciben las necesidades y responden a las demandas de grupos específicos tales como los pobres.
capacidad funcional	Capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos.
capacidad individual	Competencias, experiencia y conocimientos de cada persona.
capacidad institucional	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 procura de sus metas.
capacidad social sistémica	Capacidades del sistema más amplio dentro del cual funcionan las personas y organizaciones, que facilita o dificulta su existencia y desempeño.
capacidad técnica	Capacidades asociadas a áreas particulares de experticia y práctica en sectores o temas específicos tales como cambio climático, VIH/SIDA, empoderamiento jurídico o elecciones.
capacitación	Proceso educativo sistemático mediante el cual se aprenden nuevas competencias.

capacitación en el servicio	Capacitación adquirida en un empleo.
capacitación profesional	Instrucción especial para desarrollar las competencias necesarias para mejorar el desempeño en el trabajo del personal profesional, por lo general a corto plazo y específico de un cargo en particular.
capacitación vocacional	Capacitación destinada a proveer las competencias, conocimientos y actitudes requeridos para el empleo en una ocupación en particular o un grupo de ocupaciones relacionadas en cualquier campo de actividad económica.
capital humano	Riqueza productiva incorporada en las competencias y los conocimientos de la mano de obra.
capital social	Normas y relaciones sociales incorporadas en las estructuras sociales de las sociedades, que permiten a las personas coordinar sus acciones para lograr metas deseadas.
competencia	Habilidad adquirida y practicada para llevar a cabo una tarea o trabajo de forma competente, generalmente de naturaleza manual.
comunidad de práctica	Grupos que comparten una inquietud, un conjunto de problemas o una pasión por un tema, y profundizan sus conocimientos y experticia en dicha área mediante una interacción permanente.
conocimiento	Creación, absorción y difusión de información y experticia para encontrar soluciones eficaces para el desarrollo.
conocimiento tradicional	Cuerpo de hechos elaborado y mantenido por un grupo cultural específico como resultado de la observación directa y la práctica, incluidas las diferentes perspectivas e ideas que pueden inferirse de los mismos.
construcción de capacidades	Proceso que brinda 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.
convalidación	Monitoreo continuo del proceso de compilación, y los resultados de dicho proceso.
cooperación técnica	Transferencia de competencias y provisión de asesoramiento a los países en desarrollo en diversos campos: administrativo, científico, profesional y técnico.
coordinación	Técnica de interacción social que considera simultáneamente varios procesos y organiza su evolución en aras de la consecución de un beneficio óptimo para todos.
coordinación de la ayuda	Proceso mediante el cual un gobierno receptor integra y planifica la asistencia internacional de modo que sirva de apoyo a las metas, prioridades y estrategias nacionales.
corrupción	Utilización abusiva activa o pasiva de las funciones de los empleados públicos (designados o elegidos) para obtener beneficios privados financieros o de otro tipo.

corrupción política	Utilización abusiva de las funciones y recursos públicos por parte de los funcionarios gubernamentales y políticos para obtener ganancias privadas ilegítimas y generalmente secretas.
creación de asociaciones	Práctica destinada a la creación de alianzas entre personas y/u organizaciones con el fin de lograr objetivos acordados recíprocamente.
creación de coaliciones	Alianza entre personas o grupos que cooperan en acciones conjuntas, cada uno en pro de sus propios intereses pero aunando todos sus fuerzas en pro de una causa común.
desarrollo de capacidades	Proceso por medio del 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.
desarrollo de la carrera profesional	Planificación continuada llevada a cabo para que la carrera profesional de una persona avance en función de su experiencia y los cursos que capacitación que haya tomado para mejorar su calificación o adquirir nuevas competencias.
desarrollo de los recursos humanos	Decisiones de la administración de una organización que afectan la naturaleza de su relación con sus empleados, es decir, sus recursos humanos.
desarrollo humano	Proceso destinado a ampliar las opciones de las personas. Se centra tanto en la formación de capacidades humanas – mejor salud y más conocimientos y competencias – como en el uso que las personas dan a las capacidades adquiridas, para el trabajo o el esparcimiento.
desarrollo integrado	Desarrollo que tiene en cuenta una gama de factores que son característicos de la condición humana.
descentralización	Dispersión o distribución de las funciones y potestades de una autoridad central a las autoridades locales o las comunidades.
desempeño	Efectividad y eficacia con que se logra una utilización productiva de los insumos.
diagnóstico de capacidades	Análisis de las capacidades deseadas en comparación a las capacidades existentes, que ofrece una forma sistemática de reunir conocimientos e información cruciales sobre los activos y necesidades en términos de capacidades.
diagnóstico de las necesidades de capacitación	Reseña y análisis de las competencias de la organización, los cargos y las personas que son cruciales para el desempeño. El análisis del desempeño deseado en comparación con el existente lleva a la definición de programas de capacitación que brindan respuestas a la brecha que existe entre ambos.
economía basada en el conocimiento	Expresión acuñada para describir las tendencias de las economías avanzadas hacia una mayor dependencia de los conocimientos, la información y elevados niveles de competencia, así como la mayor necesidad de acceso fácil a los mismos por parte del sector comercial y el sector público.
educación	Todas las actividades deliberadas y sistemáticas destinadas a cubrir necesidades de aprendizaje.

educación básica	Concepto más amplio que el de educación primaria, que comprende educación en la primera infancia, programas de alfabetización para adultos y una gama variada de actividades informales para niños, jóvenes y adultos.
educación continuada	Término general que abarca todas las formas y tipos de educación en las que participan quienes han abandonado en algún momento la educación formal y han ingresado al mercado laboral y/o asumido responsabilidades como adultos.
educación para adultos	Ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje para el desarrollo profesional, vocacional, personal y social de los adultos.
educación técnica	Educación formal destinada a brindar conocimientos y competencias relacionados con los procesos de producción, con una connotación más amplia que la educación vocacional de nivel secundario o superior.
educación terciaria	Educación del tercer nivel (niveles 5, 6 y 7) que incluye universidades, escuelas de formación de maestros y escuelas profesionales superiores que requieren como condición mínima para el ingreso haber completado satisfactoriamente la educación secundaria o pruebas de la consecución de un nivel de conocimientos equivalente.
educación vocacional	Educación formal destinada a calificar al alumno para desarrollar trabajos especializados.
efectividad	Medida en que un programa o proyecto logra sus objetivos.
efecto	Efectos deseados o logrados a corto y mediano plazo por los productos de una intervención, generalmente con el esfuerzo conjunto de los asociados. Los efectos representan cambios en las condiciones del desarrollo que se producen entre el momento en que se completan los productos y el momento en que se logra el impacto.
eficacia del desarrollo	Grado en que los procesos de desarrollo producen resultados que son favorables para los pobres y promueven la equidad.
eficiencia	Medida del grado en que los recursos/insumos económicos (fondos, experticia, tiempo, etc.) se convierten en resultados.
empoderamiento	Adquisición del poder de asumir y hacer pleno uso de conocimientos, energías y juicios por parte de personas o comunidades.
encuesta de opinión	Tipo de encuesta cuyo propósito es determinar o elucidar las opiniones de los miembros de una población humana dada con respecto a ciertos temas específicos.
enfoque sectorial	Situación en la que toda la financiación de los donantes apoya la política y programas independientes de un único sector general, en consonancia con un marco macroeconómico sólido y con el liderazgo del gobierno.
entrenamiento	Método de dirigir, instruir y capacitar a una persona o grupo de personas con el fin de lograr alguna meta o algunas competencias específicamente relacionadas con el desarrollo.

estrategia de salida	Plan para discontinuar el apoyo de la oficina del PNUD en el país a las medidas de ejecución nacional, incluido el desarrollo de capacidades.
evaluación	Ejercicio de duración limitada que intenta evaluar de manera sistemática y objetiva la pertinencia, desempeño y éxito de los programas y proyectos permanentes y ya completados.
evaluación del desempeño	Evaluación de la economía, eficiencia y efectividad con que una organización o persona lleva a cabo una actividad o conjunto de actividades sobre la base de un conjunto predeterminado de criterios.
evidencia	Todo tipo de prueba que tienda a establecer o desmentir un hecho que sea esencial para un caso. Incluye, a título ilustrativo pero no limitativo, declaraciones verbales de testigos, incluidos peritos en campos técnicos, documentos, registros electrónicos, de audio o video, y fotografías.
éxito	Resultado favorable de un programa o proyecto que se evalúa en términos de su eficacia, impacto, sostenibilidad y contribución al desarrollo de capacidades.
flexibilidad	Capacidad de un sistema natural para recuperarse de los impactos que lo perturban.
fuga de cerebros	Pérdida sufrida por un país como resultado de la emigración de profesionales y técnicos capacitados.
garantía de la calidad	Patrón planificado y sistemático de todas las medidas necesarias para garantizar que un producto cumpla los requisitos establecidos.
gestión	Capacidad utilizada para tres tareas prioritarias: supervisión y responsabilidad del trabajo de los demás; distribución de mano de obra, materiales y capital para lograr un elevado rendimiento; y toma de decisiones.
gestión de la ayuda	Proceso mediante el cual un gobierno receptor integra los recursos externos e internos en la implementación de sus programas y actividades de desarrollo.
gestión del cambio	Enfoque sistemático para manejar los cambios, tanto desde la perspectiva de una organización como a nivel individual.
gestión del conocimiento	Desarrollo de nuevos conocimientos o absorción de conocimientos ya existentes, así como su organización y difusión con el propósito general de optimizar los resultados.
gestión del desempeño	Sistema para medir regularmente los resultados (efectos) de los programas, organizaciones y personas del sector público, y para usar dicha información para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios.
impacto	Resultado de un programa o proyecto en relación con los objetivos o metas a largo plazo del desarrollo. Cambios generados por la intervención.
incentivo	Medidas externas creadas con el fin de influir en la motivación y conducta de personas, grupos u organizaciones.

incentivo monetario	Beneficios financieros destinados a motivar a las personas. Pueden ser directos (salario, pensión, seguro, bonificación, asignación, etc.) o indirectos (comidas, vestimenta, vivienda).
indicador	Señal que ayuda a medir los cambios en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
institución	Limitaciones creadas por el hombre que estructuran las interacciones entre los seres humanos. Están compuestas por restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de comportamiento autoimpuestos) y las características que permiten exigir su cumplimiento.
insumo	Personal, bienes y servicios utilizados para desarrollar las actividades de un programa o proyecto.
intervención del gobierno	Medidas de un gobierno destinadas a influir en el funcionamiento de la economía del país a través de legislación, políticas monetarias, fiscales y tarifarias, asistencia del estado, nacionalización de sectores estratégicos, etc.
inventivo no monetario	Motivadores no financieros tales como obsequios, recompensas, viajes, flexibilidad horaria, reconocimiento de los logros, etc.
investigación y desarrollo	Actividad sistemática creativa destinada a aumentar el volumen de conocimiento y el uso de dicho conocimiento para crear nuevas aplicaciones.
lecciones aprendidas	Aprendizaje que se obtiene de la experiencia y puede ser aplicable a situaciones genéricas en vez de limitarse a circunstancias específicas.
liderazgo	Capacidad para influir, inspirar y motivar a las personas, organizaciones y sociedades para lograr y trascender sus objetivos.
liderazgo transformacional	Estilo de liderazgo en el que el líder se identifica con el cambio necesario, crea una visión que sirva de guía al cambio mediante su inspiración y lleva a la práctica el cambio con el compromiso de los integrantes del grupo.
monitoreo	Función continuada cuyo principal propósito es ofrecer a la dirección de los programas o proyectos, y a los principales actores de los programas o proyectos en marcha, indicios que permitan identificar rápidamente los avances o la falta de progresos en la consecución de sus objetivos.
motivación	Iniciativa, dirección, intensidad y persistencia del comportamiento.
motivación social	Motivación que deriva del hecho de que las personas tienden a identificarse con otras y tienen sentimientos de pertenencia a grupos.
organización	Entidad conformada por grupos de personas unidas entre sí por algún propósito común de alcanzar determinados objetivos.
organización en actitud de aprendizaje	Organización que puede adaptarse en forma permanente a los cambios operados en el entorno externo.

orientación	Proceso destinado a la transmisión informal de conocimiento, capital social y apoyo psicosocial que el receptor considera necesarios para su trabajo, carrera o desarrollo profesional. Implica comunicaciones informales, generalmente en reuniones personales, durante un cierto período entre una persona que se considera tiene mayores conocimientos, sabiduría o experiencia y otra sobre la que se considera que su nivel en tal sentido es menor.
pilar	Área en que ocurren más frecuentemente cambios de capacidades, dentro de una variedad de sectores y temas, y también en varios de ellos a la vez.
política	Curso o plan de acción corporativo, nacional o de otro tipo que canaliza las operaciones de un cierto campo o sector. Consta de metas estratégicas y directivas sobre cómo lograrlas.
prejuicio	Actitud o disposición mental fija que predetermina las respuestas e interpretaciones de una persona ante las diferentes situaciones.
presupuestación	Proceso mediante el cual una organización planifica sus actividades financieras futuras.
producto	Bienes y servicios que resultan de la culminación de las actividades de una intervención en favor del desarrollo.
programación conjunta	Esfuerzo colectivo mediante el cual los organismos de las Naciones Unidas y los asociados nacionales trabajan juntos en la preparación, implementación, monitoreo y evaluación de las actividades destinadas a la consecución efectiva y eficaz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros compromisos resultantes de las conferencias, cumbres, convenciones e instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas.
proyecto	Intervención de duración limitada que consta de un conjunto de actividades planificadas interrelacionadas, destinadas a lograr ciertos objetivos definidos. Dentro del contexto de la cooperación del PNUD, compromiso separado específico vinculado al desarrollo de uno o más gobiernos con la asistencia del PNUD.
punto de entrada	Nivel en el que se encuentran las capacidades: entorno sistémico, organizaciones y personas.
reforma de las políticas	Proceso en virtud del cual se cambian las “reglas de juego” formales –incluidas leyes, reglamentaciones e instituciones– con el fin de abordar un problema o lograr una meta tal como crecimiento económico, protección del medio ambiente o mitigación de la pobreza.
reingeniería del proceso comercial	Consideración de nuevas estrategias de trabajo, actividades reales de diseño de procesos e implementación de cambios en todos sus complejos aspectos tecnológicos, humanos y organizacionales.

rendición de cuentas	Relación entre dos partes que cumplen un conjunto de normas y procedimientos que regulan sus interacciones y se basan en un acuerdo o comprensión mutuos de sus funciones y responsabilidades recíprocas.
rendición de cuentas horizontal	Relación de rendición de cuentas –entre los órganos del poder ejecutivo, el parlamento, la justicia y los organismos especiales de control– en virtud de la cual las diferentes instituciones del estado deben rendirse cuentas mutuamente en nombre de la ciudadanía.
rendición de cuentas vertical	Relación directa entre los ciudadanos y sus representantes que ocupan cargos públicos.
rescate de cerebros	Incremento del número de profesionales altamente capacitados y formados nacidos en el exterior que van a vivir y trabajar en un país donde se ofrecen mejores oportunidades, sumados a los que vuelven y/o contribuyen a los procesos de desarrollo de sus países de origen.
respuesta para el desarrollo de capacidades	Conjunto integrado de medidas secuenciales incluidas en un programa o proyecto con el fin de abordar uno o más problemas centrales del desarrollo de capacidades.
resultado	Término de amplio alcance que se utiliza para referirse a los efectos de un programa o proyecto. Los términos “producto”, “efecto” e “impacto” describen con mayor precisión los diferentes tipos de resultados a diversos niveles de agregación.
retención de capacidades	Mantenimiento de las capacidades en la misma organización o unidad una vez que se han desarrollado y fortalecido.
retroinformación	Como proceso, consiste en recibir información de las actividades de monitoreo y evaluación, y usarla en la toma de decisiones y en la promoción del aprendizaje en una organización. Como producto, es la información generada por las actividades de monitoreo y evaluación, incluidas conclusiones, hallazgos, recomendaciones y lecciones adquiridas a partir de la experiencia.
riesgo	Factores que están fuera del control de las partes responsables de un programa o proyecto y pueden afectar adversamente su implementación.
sector informal	Sector caracterizado mayormente por la existencia de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios con el objetivo primario de generar empleo e ingresos para las personas que lo conforman.
sector privado	Sector conformado por las sociedades privadas, las familias y las organizaciones sin fines de lucro que atienden a las familias.
sector público	Sector que abarca el gobierno central y todas las entidades públicas, incluido el banco central.
seminario	Reunión de un grupo de estudiantes que desarrollan actividades de investigación o estudios avanzados bajo la dirección de uno o más líderes para debatir problemas de interés común.

sistema	Conjunto de elementos interconectados que conforman un todo complejo que desempeña una función.
sistema motivacional	Conjunto de elementos motivadores de naturaleza más o menos persistente que existen en un momento dado.
sistema nacional	Gestión de las finanzas públicas que incluye contabilidad y auditoría, adquisiciones, marcos de resultados y monitoreo.
sociedad civil	Actores no pertenecientes al estado cuyos propósitos no son ni generar utilidades, ni adquirir poder o acceder al gobierno.
supervisión	Proceso general de revisión, monitoreo, evaluación, supervisión, presentación de informes y auditoría de los programas, actividades, implementación de políticas y resultados de una organización. Su propósito es garantizar la rendición de cuentas organizacional, financiera, operativa y ética, la efectividad de los controles internos, y la prevención del fraude y las malas prácticas.
taller	Reunión de personas con intereses y problemas comunes, generalmente con especialistas, para el intercambio de información y el aprendizaje de competencias o técnicas necesarias.
técnica de preparación para la vida	Capacidad y disposición para enfrentar y resolver las necesidades y dificultades de la vida cotidiana.
tendencia	Movimiento a largo plazo que sigue una serie ordenada, como, por ejemplo una serie temporal, que puede ser considerado, junto con las oscilaciones y los componentes aleatorios, como generador de valores observados.
transparencia	Proceso mediante el cual se pone a disposición de los actores, de manera visible y comprensible, información fidedigna y oportuna sobre las condiciones existentes, las decisiones, y las acciones relacionadas con las actividades de la organización.
utilización de capacidades	Uso eficaz de las capacidades existentes y nuevas para la consecución de resultados vinculados con el desarrollo.
valor de referencia	Nivel o punto de referencia respecto del cual se pueden comparar, evaluar, medir o juzgar las cosas.
voz	Fortaleza del ímpetu que reciben las autoridades que toman decisiones o los detentores de deberes de parte de los titulares de derechos.
vulnerabilidad	Medición del alcance de los probables daños o trastornos que sufrirá una comunidad, estructura, servicio o área geográfica debido a su naturaleza o ubicación, por el impacto del riesgo de que se produzca una catástrofe en particular.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección de Políticas de Desarrollo

Grupo de Desarrollo de la Capacidad

304 East 45th Street, FF-6th Floor,

Nueva York, NY 10017

Fax: +1 212-906-6057

Internet: <http://http://www.undp.org/capacity>

