

Serie Herramientas y métodos
Documento de referencia N° 6

Herramientas para el desarrollo de la capacidad 2010

EuropeAid



COMISIÓN
EUROPEA

Documento de referencia N° 6

**Herramientas para el
desarrollo de la capacidad**

2010

***Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea***

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011

ISBN 978-92-79-18761-2

doi:10.2783/60840

© Unión Europea, 2011

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Bélgica

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO SIN CLORO (PCF)

AGRADECIMIENTOS

Las *Herramientas para el desarrollo de la capacidad* sirven de apoyo en la aplicación de la Estrategia de la Comisión Europea para la reforma de la cooperación técnica (CT) y las unidades de ejecución de proyectos, que forma parte del compromiso de la Comisión Europea de poner en práctica la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Programa de acción de Accra.

Este documento ha sido elaborado bajo la coordinación de la Dirección E, «Calidad de las Operaciones» (Unidad E5, «Sistemas de Seguimiento de la Calidad y Metodologías»), con el apoyo del Programa del método de prestación de ayuda.

El enfoque y las herramientas se han diseñado para aumentar la orientación a la demanda y mejorar la efectividad del apoyo al desarrollo de la capacidad (DC), incluida la CT. Se usan habitualmente en formación y talleres. También sirven de orientación a la hora de evaluar la capacidad y ayudar a los socios a desarrollar estrategias y programas de DC, especialmente a escala sectorial. Por lo tanto, son un complemento de las directrices *Para una cooperación técnica más eficaz*, publicadas por la Oficina de Cooperación EuropeAid (EuropeAid) en marzo de 2009, y del documento de referencia *Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad* (EuropeAid 2005).

Las herramientas se empezaron a desarrollar en 2006, a raíz de la publicación del documento de referencia de la Comisión Europea *Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad*. El desarrollo de las herramientas ha sido un proceso conjunto entre la Comisión Europea (EuropeAid) y el Banco Asiático de Desarrollo. Por otra parte, se han presentado borradores en los talleres para personal de cerca de quince agencias bilaterales y multilaterales organizados en Bruselas en diciembre de 2007 y en Washington en marzo de 2008. Algunas herramientas se han probado *in situ* en el sector.

Las herramientas se modificarán a medida que se vaya acumulando experiencia práctica. En este sentido, EuropeAid agradecerá los comentarios sobre la utilidad de las herramientas que los usuarios envíen a la plataforma web www.capacity4dev.eu o por correo electrónico a EuropeAid-TC-PIU@ec.europa.eu

Las herramientas se pueden consultar en:

- La intranet de EuropeAid: www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/technical_cooperation/index_en.htm
- Internet: www.capacity4dev.eu (plataforma de conocimientos especializada basada en la web de apoyo a la ejecución de la reforma de la CT).

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Agradecimientos | 3 |
| Abreviaturas | 5 |
| Introducción | 6 |
| PARTE 1: FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD | 7 |
| 1.1. Capacidad, desarrollo de la capacidad y cambio | 7 |
| 1.2. Un enfoque de la capacidad basado en los sistemas abiertos | 7 |
| 1.3. Evaluación de la actuación organizativa | 9 |
| 1.4. ¿Cuándo es probable que tengan lugar el DC y el cambio? | 10 |
| 1.5. Motores de cambio | 10 |
| 1.6. Procesos de cambio y gestión del cambio | 11 |
| 1.7. Visión y diseño de los procesos de DC | 11 |
| PARTE 2: USO DE LAS HERRAMIENTAS | 15 |
| 2.1. Generalidades sobre las herramientas | 15 |
| 2.2. Uso de las herramientas en diferentes circunstancias nacionales | 17 |
| Herramienta 1: Matriz de exploración rápida y lista de control del proceso | 18 |
| Herramienta 2: Evaluación de la capacidad organizativa | 23 |
| Herramienta 3: Funciones de los socios en los procesos de DC | 29 |
| Herramienta 4: Creación del marco: descripción del sector y agentes de la gobernanza | 33 |
| Herramienta 5: Análisis de la política económica y de las partes interesadas | 38 |
| Herramienta 6: Gestión del cambio | 46 |
| Herramienta 7: Secuenciación y delimitación del campo del DC y la reforma | 51 |
| Herramienta 8: Diseño lógico de procesos de DC y apoyo al DC | 58 |
| Apéndice: Guía para la preparación de los términos de referencia de las evaluaciones de la capacidad | 63 |

ABREVIATURAS

| | |
|-------------|---|
| AT | asistencia técnica |
| AUA | asociaciones de usuarios del agua |
| BAD | Banco Asiático de Desarrollo |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo |
| CT | cooperación técnica |
| DC | desarrollo de la capacidad |
| DRH | Departamento de Recursos Hídricos |
| EC | evaluación de la capacidad |
| EGMP | marco presupuestario a medio plazo |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| SIGF | sistema de información sobre gestión financiera |
| TDR | términos de referencia |

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es mejorar la planificación y la ejecución del desarrollo de la capacidad (DC), incluido el diálogo acerca de estos procesos y el apoyo que les prestan los socios de desarrollo.

El enfoque y las herramientas presentados se han desarrollado para ayudar a quienes trabajan en estos procesos, es decir, al personal y los directivos de las organizaciones públicas que se encargan de desarrollar la capacidad de un sector, un subsector o una organización. Tanto los consultores como el personal de la Comisión Europea u otros socios de desarrollo que deseen apoyar los procesos endógenos de DC pueden utilizar las herramientas para estructurar su diálogo con los socios acerca del DC y los procesos de DC.

Las herramientas son especialmente útiles en el contexto de una perspectiva sectorial amplia, en la que varias organizaciones pueden formar parte de un proceso de DC sectorial. También están indicadas para procesos de DC en organizaciones individuales.

Las herramientas están diseñadas para la toma de decisiones y la planificación a nivel estratégico, pues ayudan a garantizar que cuestiones como las siguientes reciben la atención que merecen:

- ¿Qué síntomas y causas fundamentales explican la situación actual de la capacidad en las organizaciones sectoriales y qué significado tienen en relación con las opciones de DC?
- ¿Qué demanda efectiva de DC y cambio existe? ¿Supera esta demanda a la resistencia al cambio y al coste de este?
- ¿De qué capacidad local se dispone para gestionar un proceso de DC?
- ¿Cómo pueden los interesados locales diseñar un proceso de DC orientado a los resultados?
- ¿Cómo pueden los socios de desarrollo externos apoyar el DC?

En la ejecución de procesos de DC o de reforma más complejos, es probable que los profesionales cuenten con diversas herramientas de desarrollo organizativo, gestión, gestión del cambio y consulta. Las herramientas de que trata este documento no sustituyen a esas herramientas operativas.

Fundamentalmente, las herramientas son útiles para **las diagnosis dirigidas por los socios y la planificación del DC**. Respaldan la labor analítica de los agentes gubernamentales y no gubernamentales y contribuirán a los diagnósticos sectoriales y los planes posteriores de apoyo sectorial de la Comisión Europea orientados al DC.

Todas las herramientas de DC, incluidas las que se tratan en esta guía, se deben utilizar con prudencia. Las herramientas pueden facilitar la comunicación, ordenar la información y recordar a los usuarios a qué deben prestar atención en los procesos de DC y cuestiones conexas; se pueden utilizar para facilitar el análisis, el diálogo y la toma de decisiones, pero no sustituyen estos procesos.

Las herramientas de esta guía se han de utilizar selectivamente, basándose en un juicio fundamentado. NO están pensadas para ser aplicadas de modo secuencial en un plazo breve. El uso de estos instrumentos se ha de guiar por la dinámica de un proceso de diálogo, análisis y formulación del DC a escala nacional.

PARTE 1: FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD ⁽¹⁾

1.1 Capacidad, desarrollo de la capacidad y cambio

«La capacidad es la aptitud que tienen las personas, las organizaciones y el conjunto de la sociedad para gestionar sus asuntos con éxito.» ⁽²⁾

La capacidad es un atributo de las personas, las organizaciones individuales y los grupos de organizaciones. La capacidad se modela adaptándose a factores y agentes externos y reaccionando a ellos, pero no es algo externo, sino un rasgo interno de las personas, organizaciones y grupos o sistemas de organizaciones.

Por lo tanto, el desarrollo de la capacidad (DC) es un proceso de cambio interno de las organizaciones y las personas. El DC es «el proceso por el que las personas, las organizaciones y el conjunto de la sociedad liberan, refuerzan, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo» ⁽³⁾.

El DC puede acarrear cambios de conocimientos, aptitudes, procesos de trabajo, herramientas, sistemas, modelos de autoridad, estilos de gestión, etcétera. Como el aprendizaje, el DC se produce en personas u organizaciones, y, como el aprendizaje, no se puede forzar. Las personas y las organizaciones pueden tener incentivos fuertes o débiles para cambiar, desarrollarse o aprender. Tanto si se origina en el entorno como si lo desencadenan factores internos, en última instancia el cambio es un proceso interno que se ha de producir en las personas u organizaciones que cambian.

Como consecuencia lógica de lo anterior, **los socios externos no pueden desarrollar la capacidad ajena**. Los socios de desarrollo pueden respaldar los procesos de DC, pero no gestionar el DC de los demás. Esta idea básica tiene cuatro consecuencias importantes:

- El DC debe ser responsabilidad de quienes desarrollan su capacidad (si no es así, no se producirá).
- Los socios exteriores no pueden diseñar y ejecutar el DC. Pueden *apoyar* los procesos de DC o ayudar a crear incentivos externos para los procesos de DC.
- Quienes se propongan desarrollar su capacidad deberán dirigir y llevar a cabo procesos de evaluación y formulación orientados al DC en tal medida que su implicación y su compromiso queden intactos o incluso se vean impulsados.
- La ejecución de procesos de DC se debe organizar de modo que el liderazgo y la implicación estén en manos de quienes desarrollen su capacidad.

En relación con las herramientas descritas en este documento se parte de la idea de que los socios de desarrollo que respaldan el DC reconocen que han de situarse en una segunda fila y que en la definición de sus funciones y tareas se tiene en cuenta esta condición.

1.2. Un enfoque de la capacidad basado en los sistemas abiertos

De acuerdo con la amplia definición de capacidad que se acaba de presentar, la capacidad de una o más organizaciones es un elemento de un sistema más amplio, tal como se ilustra en la figura 1.

(1) Este apartado se basa en el documento de referencia de la Comisión Europea sobre *Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad*, de septiembre de 2005, y refleja el pensamiento actual sobre el desarrollo de la capacidad.

(2) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2006b. *The challenge of capacity. Development: working towards good practice* (El reto del desarrollo de la capacidad: hacia las buenas prácticas). París (febrero).

(3) Ibid.

Figura 1: Marco analítico. Las organizaciones como sistemas abiertos

El marco destaca los siguientes puntos clave relacionados con las organizaciones y la capacidad:

- **Las organizaciones funcionan dentro de un contexto.** Su capacidad no se desarrolla independientemente del contexto en el que se encuentran y con el que interactúan sin cesar, mediante mecanismos formales e informales.
- **La actuación da un producto.** Evidentemente, puede haber capacidad sin producto (un coche sin gasolina no llega muy lejos), pero cuando la capacidad está en uso («actuando») como mínimo se pretende conseguir ciertos productos.
- **El producto tiene un resultado y un impacto.** Cuando se pide jabón (un producto) y se usa correctamente, se consigue una mejora de la higiene (un resultado) que puede tener un impacto en la salud. Pero, y esto es decisivo, la cadena de la causalidad, de la «capacidad» al «impacto», es larga y tiene cada vez más influencia de otros muchos factores. Los productos son la etapa inmediata de la cadena y, por lo tanto, constituyen un buen indicador indirecto de la capacidad.
- **La capacidad es una condición interna y su desarrollo también es interno, pero el hecho de que la capacidad se desarrolle o no y el modo en que lo haga pueden verse determinados en gran medida por la demanda o por factores externos.** De la fuerza con que los ciudadanos, los clientes, los políticos y, en cierta medida, los donantes realizan una demanda externa de actuación y responsabilización pueden derivar los incentivos o las trabas más importantes al DC.

Las organizaciones no se pueden entender si solo se atiende a los mandatos y objetivos oficiales, a los procedimientos y las estructuras formales y a otros «aspectos funcionales». Por consiguiente, conviene insistir en que las organizaciones presentan una dimensión «funcional» y una dimensión «política», como se describe en el cuadro 1.

Cuadro 1: Las dos dimensiones de las organizaciones

| Elemento de cambio | Dimensión funcional | Dimensión política |
|--------------------------------|--|---|
| ¿Principal unidad de análisis? | Orientación hacia un sistema funcional basado en tareas y trabajo | Orientación hacia sistemas basados en el poder y la lealtad |
| ¿Fuerzas motrices? | Sentido de las normas, motivación intrínseca | Sanciones y recompensas, incentivos |
| ¿Imagen humana? | Los empleados se cuidan de la organización | Los individuos se cuidan de sí mismos |
| ¿Cambio? | Razonamiento participativo, búsqueda de la mejor solución técnica, orden | Conflicto interno, coalición con agentes externos fuertes, imprevisibilidad |
| ¿Esfuerzos por el cambio? | Sistemas internos, estructuras, aptitudes, tecnología, etc. | Incentivos, cambio de personal clave, oposición sagaz |

Fuente: Adaptado de Mastenbroek. 1993. *Conflict management and organization development (Gestión de conflictos y desarrollo de organizaciones)*. Chichester.

Conviene señalar que todas las organizaciones presentan ambas dimensiones y que las dos son necesarias para que una organización funcione correctamente. La dimensión política (poder, incentivos, tensiones y conflictos) aporta la energía que una organización o un sistema necesitan para moverse, fijarse unos objetivos, seguir una dirección y cambiar, para bien o para mal.

El reto esencial consiste en mantener un equilibrio entre las dos dimensiones: si dominan la lealtad y los intereses creados, la organización puede acabar sirviendo a objetivos privados, en lugar de proyectarse a objetivos públicos; si las personas someten totalmente sus intereses a los de la organización e incluso renuncian a la familia, las ambiciones personales y la independencia, la organización se convierte en una prisión psicológica.

En casos extremos de organizaciones públicas captadas para los estrechos fines de una elite poderosa, estas organizaciones pueden tener una fachada formal con una misión, una visión, unos productos, unos planes, unos presupuestos, unas estructuras y unos sistemas. La capacidad informal que hay tras la fachada formal puede servir a fines totalmente diferentes y dar productos ocultos que no tienen nada que ver con los objetivos formales de la organización.

El enfoque basado en los sistemas abiertos y las dimensiones que se acaba de esbozar constituye un marco que permite a los profesionales evaluar la capacidad actual y la dinámica que explican la capacidad actual y los niveles del producto. Simplificado, el marco posee cuatro dimensiones, como se muestra en el cuadro 2. Habría que identificar mediante una evaluación las fortalezas y las debilidades de los cuatro cuadrantes.

Cuadro 2: Las cuatro dimensiones que determinan la capacidad

| | Dimensión funcional | Dimensión política |
|--------------------------|---|---|
| Dimensión interna | Dimensión interna funcional: Estrategia, sistemas, estructuras, procesos de trabajo, relaciones internas, etc. | Dimensión interna política: Liderazgo, distribución del poder, incentivos materiales y morales, recompensas y sanciones, posibles intereses creados, conflictos |
| Dimensión externa | Dimensión externa funcional: Marco jurídico, oportunidad e idoneidad de los recursos, objetivos de la actuación basados en los resultados, organismos de supervisión, requisitos de responsabilización formal | Dimensión externa política: Gobernanza política, posibles intereses creados, presión de los clientes/usuarios, competidores, atención de los medios de comunicación |

1.3. Evaluación de la actuación organizativa

Las evaluaciones de la capacidad suelen describir lo que falta en lugar de explicar por qué la capacidad es la que es. Normalmente, los resultados de las evaluaciones son del tipo:

- falta de recursos,
- falta de planificación,
- supervisión insuficiente y
- falta de liderazgo.

Aparentemente, todas estas pueden ser observaciones «negativas» correctas: puede no haber un plan, puede no haber supervisión. Así pues, la respuesta típica de los socios de desarrollo es introducir elementos como la planificación, con procedimientos, formatos y formación, a menudo para descubrir que, pese a que las intenciones eran buenas, los planes no se siguen. Lo limitado del éxito puede obedecer a que, debido a la estructura real de la autoridad, los altos ejecutivos no pueden vincularse a un plan y no se vincularán (un plan es un instrumento para formalizar el control), pues necesitan un margen muy amplio para que las decisiones discrecionales consigan mantener su lugar en el juego del poder, tanto en sentido ascendente como en sentido descendente. No es probable que se consiga cambiar estas causas fundamentales de lo que parece ser una «falta de planificación» con ejercicios de planificación tecnocrática.

Así pues, se debería ir con cuidado para evitar que las evaluaciones de la capacidad se reduzcan a un «análisis de las deficiencias» que compare la situación existente con un ideal de funcionamiento de las organizaciones o sectores. Hay dos razones para ello:

- El análisis de deficiencias tiende a identificar las debilidades en lugar de las fortalezas, lo que puede resultar muy disuasorio
- El análisis de deficiencias puede medir la distancia a un ideal deseado, pero no explica por qué la situación es como es, sino que identifica los síntomas en lugar de las causas.

Las evaluaciones de la capacidad forman parte por sí mismas de los procesos de DC o sientan las bases para esos procesos. Cómo y cuándo se llevan a cabo y quién las realiza son factores cruciales para el éxito o el fracaso de los posteriores procesos de DC.

1.4. ¿Cuándo es probable que tengan lugar el DC y el cambio?

Así pues, ¿cuándo es probable que se produzcan el DC y el cambio? Depende del alcance y la velocidad de este. Cuanto más completo sea el cambio, más marcado estará por los conflictos y más oposición y resistencia suscitará. ¡El DC y el cambio no son un juego de niños! Por lo tanto, para que el DC se produzca se necesitan, por lo general, tres ingredientes:

- **Motores de cambio.** En general, algunos agentes internos de una organización o sector o del entorno de estos considerarán que la capacidad actual es demasiado baja o está mal orientada; otros, en cambio, pensarán que el nivel actual de capacidad y actuación es adecuado. Por lo tanto, quienes deseen cambiar deberán llevar más peso (tener más poder) que quienes estén satisfechos.
- **Un proceso de cambio creíble para pasar de la situación actual a un estado futuro.** El «puente» que une la situación actual con el futuro es un proceso de cambio creíble en el que quienes se supone que se desarrollan o cambian confían en la existencia de un compromiso, una competencia y unos recursos suficientes tras el cambio. Si la gestión del cambio es inadecuada o no goza de prioridad suficiente, la esperanza de conseguir un futuro mejor se desvanece rápidamente, aunque todos puedan ver que la capacidad y la actuación podrían mejorar.
- **Una visión común del futuro.** El descontento que genera el presente y la buena gestión del cambio no bastan, por intenso que sea el primero. Si no se piensa y no se confía en un futuro realista mejor, con mayor capacidad, la presión a favor del cambio solo provocará frustración y pasividad.

La suma de estos factores será la presión a favor del cambio, y esta presión deberá ser superior al coste potencial que el cambio suponga para los implicados. En caso contrario, un análisis sensible del riesgo inducirá a los agentes a resistirse o a mostrarse pasivos ante el cambio y el DC.

Estos tres elementos básicos dependen los unos de los otros y deben estar equilibrados: si los motores del cambio son limitados, una visión muy ambiciosa podría llegar más lejos de lo que los agentes soportarían; si la capacidad de gestionar los procesos de cambio es limitada, ni siquiera unos motores fuertes conseguirán una visión inspiradora.

Los elementos no son estáticos. Los motores de cambio se pueden alimentar, por ejemplo, con datos sobre la situación existente. La mayor parte de los agentes estarán satisfechos con algunos aspectos de la situación e insatisfechos con otros, y esto cambiará con el tiempo. Una visión excesivamente ambiciosa se puede reducir hasta convertirse en una oferta realista para quienes hayan de apoyarla. La capacidad local de gestionar los procesos de cambio se puede reforzar mediante un apoyo cuidadosamente preparado.

Las herramientas que se presentan en este documento están estructuradas para ayudar a la diagnosis y la planificación en torno a estos tres elementos: motores de cambio, proceso de cambio y visión. En los apartados siguientes se ofrecen más detalles acerca de estos elementos.

1.5. Motores de cambio

Así pues, para que el DC tenga éxito y esté bien respaldado es indispensable entender la dinámica de las situaciones actuales. Pero, ¿cómo se pueden analizar la situación actual y la satisfacción y la insatisfacción que suscitan?

Probablemente, el nivel actual de actuación de un sector o de una organización beneficiará a unos y perjudicará a otros. Un sistema sanitario ruinoso que solo pueda prestar servicios muy básicos en zonas rurales seguramente generará insatisfacción entre las poblaciones rurales desfavorecidas, pero es posible que el personal sanitario mal pagado lo admita si no se le exige mucho trabajo por su exiguo salario y se le permite vender servicios privados paralelamente. Es posible que los contribuyentes, que en los países en desarrollo suelen ser un grupo reducido, prefieran impuestos bajos a una mejor asistencia sanitaria rural.

Las preferencias o inclinaciones de estas partes interesadas se pueden establecer para la situación existente: ¿quién gana y quién pierde tal como están las cosas? Este no es más que el primer paso: si el cambio va en determinada dirección habrá una nueva situación con nuevos ganadores y perdedores, mientras que si se da en otra el conjunto de ganadores y el de perdedores también cambiarán. Por lo tanto, al final las inclinaciones y preferencias de las partes interesadas se han de establecer según una dirección amplia de posible cambio.

1.6. Procesos de cambio y gestión del cambio

La evaluación de la capacidad y los motores de cambio actuales y de la resistencia a este no es más que un tercio de la ecuación. La segunda parte es la gestión del cambio: ¿hay un proceso de cambio creíble que pueda convencer a los escépticos, vencer la resistencia, convenir a los perdedores, buscar situaciones en las que todos salgan ganando, forjar alianzas, mantener el DC en el programa de trabajo, recabar más apoyo financiero, garantizar una calidad técnica adecuada y gestionar la tarea diaria de poner en práctica el DC o las reformas? ¿Tienen las personas que se encargarán del proceso de DC capacidad suficiente para gestionar el proceso?

Estas preguntas, entre otras, quedan sin respuesta demasiado a menudo; no las contestan ni quienes desean que sus organizaciones sectoriales se desarrollen ni quienes intentan apoyar el DC o la reforma de un sector: ¿Son las disposiciones de ejecución de un proyecto delimitado una manera viable de garantizar la adhesión, la supervisión y la orientación estratégica desde niveles superiores, o aislarán a los agentes del cambio de quienes deberían ayudar a que este se produzca? ¿Debe un directivo de alto nivel permanecer firmemente al timón día tras día? ¿Quién y qué aplacará a los funcionarios públicos ante la posibilidad de perder influencia o incluso empleos? ¿Quién garantizará que se mantiene informado a un ministro poderoso y que este sigue apoyando un proceso de DC?

Vinculada a la tarea crucial de detallar la gestión del cambio está la cuestión del papel que desempeñan los socios locales y externos. Estos incluyen, entre otros, a los socios de desarrollo y a la asistencia técnica (AT) con vínculos contractuales con los socios de desarrollo: ¿en qué medida deben presionar, sugerir, decidir, controlar? ¿Deben abstenerse de intervenir, incluso cuando las cosas no van tan bien o se avanza menos de lo deseable? ¿Cuándo socavarán la implicación? ¿Cuándo serán aceptados como socios fiables?

Estas preguntas se han de abordar con decisión: se puede hacer planes, se puede alcanzar acuerdos... pero a menudo no se hace.

1.7. Visión y diseño de los procesos de DC

El elemento final es la visión para el DC, que, junto con los otros elementos, da lugar al diseño más detallado de los procesos de DC.

¿En qué medida será completa y ambiciosa la visión? ¿Reforma a gran escala o DC gradual? ¿Cómo se expresará la visión? ¿Un marco de resultados detallado establecido por adelantado servirá mejor al proceso o será una rémora que no beneficiará a nadie? ¿Qué horizonte temporal cabría fijarse? ¿Se pueden secuenciar los procesos de DC como un número de plataformas sucesivas que se hayan de ir alcanzando, abordando asuntos cada vez más complejos o controvertidos?

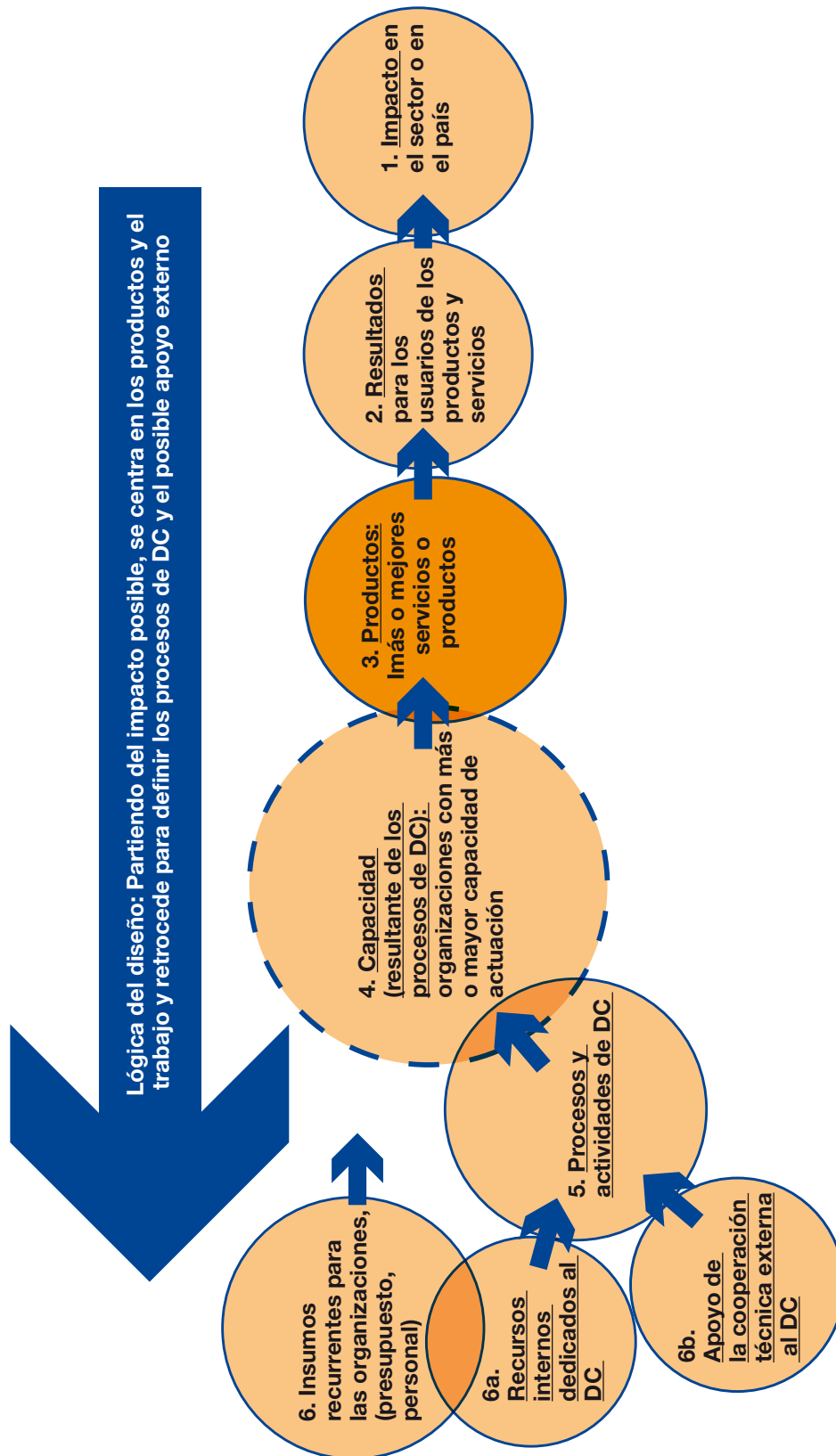
No se dispone de anteproyectos para ayudar al gobierno y a otras partes interesadas a planificar un proceso de DC. No obstante, los pasos precedentes del análisis (los motores de cambio y la capacidad de gestionar el cambio) son algunos de los factores esenciales que se han de tomar en consideración al forjar una estrategia de DC a medio plazo. Otro factor es la complejidad del DC deseado, por ejemplo mejorar la capacidad de impartir enseñanza de calidad en las aulas de miles de escuelas es claramente más complejo que gestionar la política fiscal.

Conseguir un proceso de DC de gran alcance y secuenciado es un logro. El próximo reto es hacer operativos tanto el proceso de DC como el posible apoyo del socio de desarrollo a este proceso, de manera que se puedan asignar fondos y recursos, sea posible gestionar las actividades y se consiga supervisar los avances.

La primacía de la implicación local en la práctica (y no solo de palabra) es crucial para el éxito del diseño. El diseño operativo de los procesos de DC se suele centrar excesiva o incluso únicamente en los insumos de los socios de desarrollo; por lo tanto, en realidad solo se centra en la planificación del apoyo externo al proceso y elude la planificación del propio proceso de DC. Siguiendo el marco conceptual esbozado aquí, en la figura 2 se muestra un enfoque de la planificación que:

- parte del impacto más amplio, pero se centra en los cambios de los productos organizativos que se alcanzarán a más corto plazo con el proceso de DC, y a continuación retrocede a las actividades y los insumos de todas las fuentes, y

Figura 2: Diseño centrado en el producto de los procesos de DC que especifican los recursos internos y externos desplegados en el proceso de DC



Recuadro 1: Factores de éxito en el diseño de la asistencia para el DC

Son muchas las evaluaciones que han identificado factores de éxito similares para el apoyo al DC. Según un estudio especial de evaluación realizado recientemente por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), los siguientes factores impulsan un diseño de éxito del apoyo al desarrollo del DC:

- Marco de resultados claro y posibilidad de medir y supervisar el DC.
- Orientación estratégica con objetivos de DC realistas.
- Evaluaciones adecuadas del punto de partida del diagnóstico a todos los niveles del DC (individual, organizativo, de red y contextual).
- Continuidad a largo plazo para institucionalizar el DC, ajuste/secuenciación y estrategia de salida prudentes.
- Combinación apropiada de modalidades.
- Integración de las actividades de las unidades de ejecución y gestión de proyectos en operaciones normales de las agencias beneficiarias.
- Disponibilidad y aptitudes adecuadas del personal e idoneidad de los recursos financieros.
- Enfoque participativo inclusivo, con un compromiso fuerte y con implicación de las agencias beneficiarias.
- Cooperación y armonización con otros socios de desarrollo.

Fuente: BAD. 2008c. Special evaluation study on effectiveness of ADB's capacity development assistance. How to get institutions right (Estudio especial de evaluación sobre la eficacia de la ayuda del BAD al desarrollo de la capacidad. Cómo conseguir un buen desarrollo institucional). Departamento de Evaluación de Operaciones. Manila.

- planifica el proceso de DC y el consiguiente apoyo externo como un proceso, y por lo tanto especifica el liderazgo local crucial, el equipo de gestión del cambio y otros insumos necesarios (disponibilidad del personal, etcétera). Es necesaria una planificación por adelantado para que el plan sea realista y los compromisos mutuos con el proceso de DC sean visibles y operativos.

PARTE 2: USO DE LAS HERRAMIENTAS

2.1. Generalidades sobre las herramientas

Para que el uso de las herramientas sea un éxito, normalmente será necesario que vaya precedido de un diálogo abierto sobre las fortalezas y las debilidades de la capacidad actual y la conveniencia de buscar maneras de reforzar esa capacidad. Tras esta fase de preparación del programa de trabajo, se puede proceder a utilizar las herramientas.

Así pues, no se pretende que las herramientas dirijan o predeterminen un proceso relacionado con cuestiones de capacidad, sino que sean útiles (en la mayor parte de los casos, de un modo selectivo) en procesos que ya se han iniciado y en los que los socios han tenido posibilidades reales de expresar sus preocupaciones y aspiraciones en relación con la capacidad y el DC.

Recuadro 2: Aplicación de las herramientas en el sector del transporte en Etiopía

Durante una semana de octubre de 2008, dos facilitadores trabajaron con un grupo de interesados en el sector de los transportes de Etiopía para ayudarles a definir los próximos pasos hacia un enfoque sectorial del DC. Las herramientas de este documento se habían compartido con todos los participantes antes de las sesiones, que en su mayor parte se celebraron con grupos pequeños de entre 8 y 10 participantes.

Durante el proceso el grupo hizo uso de un análisis de las partes interesadas, centrándose en cuestiones relativas a la gobernanza en el sector y en los papeles que desempeñaban los socios y las autoridades nacionales sectoriales. En la mayoría de los casos, las ideas subyacentes a las herramientas demostraron ser útiles para el trabajo, pero solo se aplicó directamente un número reducido de herramientas. No obstante, el proceso llevó a los participantes a centrarse en los motores del cambio, los (considerables) requisitos de la gestión del cambio y la visión de que el DC no solo servía a las autoridades centrales de dos ministerios, sino también a diversas agencias especializadas y a agentes regionales y locales.

La guía incluye ocho apartados con herramientas para la diagnosis, el diálogo y la planificación, más un apéndice con orientaciones adicionales. Como ya se ha señalado, la aplicación de las herramientas no puede ser lineal. Su pertinencia depende de cada contexto.

Los apartados y las herramientas de la guía se describen brevemente en el cuadro 3.

Cuadro 3: Apartados, herramientas y apéndices

| | Nombre del apartado | Función |
|-----------------|---|---|
| 1. | Matriz de exploración rápida y lista de control del proceso | Está diseñada para recoger en el programa de trabajo la capacidad y el DC. Incluye una lista de control del proceso que puede ayudar a garantizar la aplicación de las herramientas más detalladas en los procesos adecuados. <i>Funciona como punto de entrada.</i> |
| 2. | Evaluación de la capacidad organizativa | Comprueba si los ámbitos de evaluación críticos se han tenido o se deberían tener en cuenta. En el apéndice se incluye una guía para la preparación de los términos de referencia de una evaluación. <i>Ayuda a identificar el campo de aplicación del trabajo de evaluación.</i> |
| 3. | Funciones de los socios en los procesos de DC | Ayuda a todos los socios implicados a plantear y debatir con detalle sus funciones, con el fin de que puedan mantener y reforzar la implicación local del DC o modificar el proceso. <i>Sirve durante todas las fases para planificar la implicación en la práctica o hacer balance.</i> |
| 4. | Creación del marco: descripción del sector y agentes de la gobernanza | Permite describir las organizaciones del sector y la arquitectura de la gobernanza. Es posible que estas descripciones se tengan que tomar en consideración en el proceso de DC. <i>Ayuda a evitar que el conjunto de organizaciones incluidas sea demasiado reducido (o demasiado amplio).</i> |
| 5. | Análisis de la política económica y de las partes interesadas | Respalda un análisis de los factores contextuales que impulsarán o limitarán el DC y de los intereses, el poder y las opiniones de las partes interesadas. Esta herramienta permite describir estos factores, intereses y recursos. <i>Aporta insumos para la toma de decisiones a nivel estratégico.</i> |
| 6. | Gestión del cambio | Ayuda a los agentes y gestores clave del cambio a evaluar su capacidad de gestionar el proceso, identifica a los encargados de los diferentes aspectos de los procesos de cambio y permite a los usuarios detallar las tareas y responsabilidades típicas de los procesos de cambio. <i>Útil para la planificación operativa.</i> |
| 7. | Secuenciación y delimitación del campo del DC y la reforma | Detalla los factores que se han de tomar en consideración para secuenciar las decisiones y delimitar su campo de aplicación. Estas decisiones reflejan el escenario estratégico que algunas de las herramientas anteriores han ayudado a aclarar. <i>La herramienta de secuenciación y delimitación del campo reúne información de otras herramientas.</i> |
| 8. | Diseño lógico de procesos de DC y apoyo al DC | El conocido enfoque del marco lógico adaptado al DC orientado al producto. Sirve para evitar la atención limitada a los insumos que ha caracterizado muchos de los esfuerzos orientados al DC respaldados por agencias de financiación externas. <i>Permite formular de manera específica los procesos de DC y el apoyo a los mismos.</i> |
| Apéndice | | |
| | Guía para la preparación de los términos de referencia de las evaluaciones de la capacidad | Directrices detalladas para preparar los términos de referencia de las evaluaciones de la capacidad. |

2.2. Uso de las herramientas en diferentes circunstancias nacionales

El contexto del DC difiere radicalmente de unos países a otros. Es probable que los países con buenos resultados en crecimiento de base amplia experimenten el DC paralelamente al crecimiento, alimentado por las demandas de los agentes económicos y los ciudadanos de un entorno empresarial de mayor calidad y mejores servicios sociales. Probablemente habrá una «capacidad de desarrollar capacidad» relativamente fuerte, y los socios de desarrollo podrían ser más útiles dando acceso, por ejemplo, a asesoramiento y conocimientos de nivel mundial. En estas condiciones propicias, se podría aplicar al apoyo al DC la máxima «si no está roto, no lo arregles», y a menudo se aconsejará a las agencias de financiación que no impulsen un programa de trabajo de DC exhaustivo.

En los países con resultados flojos y situaciones frágiles, es probable que el contexto del DC incluya diversas obligaciones, y seguramente la capacidad interna de evaluar la capacidad, de diseñar procesos de DC y de gestionar el cambio será limitada. Resulta de todo punto evidente que en estas condiciones el DC es conveniente, pero eso no significa que sea viable, y hasta la fecha los socios de desarrollo han tendido a impulsar el DC y la reforma más allá de lo que resulta realista a corto plazo. En estas circunstancias, los donantes podrían ayudar a sus socios y aumentar la efectividad de su propio apoyo al DC respaldando unas evaluaciones más rigurosas de los condicionantes y las posibilidades.

Recuadro 3: Las herramientas, otras guías de DC útiles y facilitación de los procesos de DC

Las herramientas parten de un modelo conceptual explícito y se centran en las cuestiones relacionadas con los motores del cambio, la gestión del cambio y la implicación.

Ayudar a los socios a usar las herramientas supone una función facilitadora. Hay disponible mucha orientación y formación sobre simplificación. La capacidad de simplificación básica se puede adquirir en un tiempo breve, pero los procesos avanzados de simplificación, asesoramiento y consultoría de gestión son disciplinas profesionales avanzadas.

No se incluyen herramientas de evaluación organizativa genérica estándar como análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), análisis de campo, elaboración de organigramas y otras herramientas útiles. Ya se ha publicado mucha información sobre ellas en la literatura sobre desarrollo organizativo y en Internet.

Las agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, consultores de gestión y centros de investigación ofrecen otras guías y herramientas. En la lista de referencia que figura al final de este documento se pueden encontrar buenos puntos de entrada a estos recursos. La plataforma de la Comisión Europea en Internet para la reforma de la cooperación técnica y el DC (<http://www.capacity4dev.eu/>) también contiene vínculos a herramientas útiles.

Herramienta 1: Matriz de exploración rápida y lista de control del proceso

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La **matriz resumen de exploración rápida de la capacidad** puede ayudar a recoger las cuestiones relacionadas con la capacidad y el DC que figuran en el programa de trabajo.

La **lista de control del proceso** ayuda a organizar un diálogo rápido y/o la evaluación de la capacidad. En el apéndice se ofrece una orientación más completa sobre los aspectos del proceso.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

Las herramientas son pertinentes en las primeras etapas del diálogo sobre el DC o la planificación de los procesos de DC y el apoyo a esos procesos. No son un sustituto de los verdaderos diagnósticos.

- Los agentes locales pueden usar las herramientas para realizar una autoevaluación rápida que servirá para identificar los ámbitos donde la acción es prioritaria y determinar si los siguientes pasos del proceso se han meditado bien.
- La herramienta también se puede utilizar en el diálogo entre los interesados locales y los socios de desarrollo acerca del DC y el posible apoyo a las evaluaciones de la capacidad.

Cómo usar la herramienta

La matriz está pensada para que, mediante un uso participativo, los interesados locales identifiquen las fortalezas y debilidades, individualmente o en grupos pequeños. A la hora de debatir sus evaluaciones individuales, les ayudará a formarse una imagen conjunta y a solventar las diferencias de opinión que puedan existir.

La matriz se puede modificar fácilmente para incluir categorías y subcategorías adicionales o alternativas para ajustarse al contexto, así como herramientas similares con las que los participantes puedan estar familiarizados.

Antecedentes e información detallada

La **matriz de exploración rápida** formula preguntas acerca de los elementos del enfoque de sistema abierto destacados en el apartado A de este documento: el contexto de una organización (o varias organizaciones de un sector), el nivel y el impacto actuales de la actuación, la idoneidad de los recursos y la capacidad interna en cuestiones de diferentes ámbitos, incluidos el liderazgo y la actitud frente al cambio. Como tal, la matriz es un resumen de las evaluaciones más detalladas respaldadas por otras herramientas tratadas en este documento.

Esto explica también por qué no puede sustituir a un análisis más detallado y está orientada a crear una imagen útil para definir más necesidades de evaluación, análisis y diálogo.

La **lista de control del proceso** aborda la cuestión de la escasa claridad que suelen presentar las evaluaciones en cuanto a fines concretos: ¿Quién tomará las decisiones basándose en los resultados de la diagnosis? ¿Qué tipo de decisiones tomará? La experiencia muestra también que es de capital importancia ser cuidadoso a la hora de decidir quién debería intervenir (dirección, gestión, participación, formulación de consultas, respuesta a consultas, etcétera). Abordando estas cuestiones se podrá determinar dónde acabará finalmente la implicación en las evaluaciones y si las evaluaciones serán útiles para los fines previstos o no servirán para nada.

Consejo. Resulta difícil subestimar la importancia de la reflexión atenta sobre los aspectos del proceso. Es probable que una evaluación técnicamente perfecta (si es que es posible) tenga poca repercusión o incluso efectos negativos si en ella no han participado los interesados o estos consideran que no se les ha escuchado. Seguramente, un buen proceso que conduzca a una evaluación suficientemente adecuada será mucho más efectivo para el DC y el cambio que una evaluación supuestamente «objetiva» dirigida por expertos.

Vínculos. Esta herramienta está vinculada a todas las herramientas restantes de este documento.

La herramienta se basa en el documento de referencia de EuropeAid *Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad* (2005).

Herramienta 1a: Matriz resumen de exploración rápida de la capacidad

| Ámbito/Factores de capacidad | Nivel de desarrollo actual (1 = Bajo, 5 = Alto) y tendencia en el último periodo (→↘↗) (4) | Fortalezas clave en las que basarse o que consolidar | Debilidades clave que abordar o, si escapan a la influencia, que apreciar | Notas |
|--|--|--|---|-------|
| <p>A. Contexto o entorno de funcionamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efectividad e idoneidad del marco legal/normativo/político más amplio • Supervisión, presión para la responsabilización • Presión para la actuación de los ciudadanos/usuarios/dirigentes políticos/competidores • Efectividad de las redes y conexiones formales e informales • Incentivos para el sector público en general, reformas • Otros | | | | |
| <p>B. Claridad de los resultados, el mandato y los fines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calidad, cantidad y pertinencia de los productos/servicios • Logro de objetivos pasados • Contribución a los resultados y el impacto deseados • Otros | | | | |

(4) Use las flechas para indicar si la situación ha mejorado (↗), ha empeorado (↘) o ha permanecido estable (→) a lo largo del último periodo.

| Ámbito/Factores de capacidad | Nivel de desarrollo actual (1 = Bajo, 5 = Alto) y tendencia en el último periodo (→↘↗) (4) | Fortalezas clave en las que basarse o que consolidar | Debilidades clave que abordar o, si escapan a la influencia, que apreciar | Notas |
|---|--|--|---|-------|
| <p>C. Idoneidad de los recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación entre los objetivos, el mandato y los recursos • Previsibilidad de la dotación de recursos • Adecuación entre los fondos destinados a los salarios, los costes operativos y las inversiones • Capacidad de contratar personal con aptitudes/experiencia adecuadas • Otros | | | | |
| <p>D. Organización, gestión e infraestructuras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Claridad y cumplimiento de las estrategias • Existencia de estructuras que garanticen un equilibrio entre especialización y coordinación • Existencia de sistemas y procesos que garanticen adecuadamente la eficiencia • Flujo de comunicación e información en y entre las unidades • Otros | | | | |
| <p>E. Cultura y valores organizativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correspondencia entre valores formales y comportamiento • Existencia de una cultura que promueva la eficiencia y la resolución de problemas • Atmósfera positiva en las relaciones cotidianas • Espíritu de equipo e identificación con la visión y la misión • Otros | | | | |

(4) Use las flechas para indicar si la situación ha mejorado (↗), ha empeorado (↘) o ha permanecido estable (→) a lo largo del último periodo.

| Ámbito/Factores de capacidad | Nivel de desarrollo actual (1 = Bajo, 5 = Alto) y tendencia en el último periodo (→↘↗) (4) | Fortalezas clave en las que basarse o que consolidar | Debilidades clave que abordar o, si escapan a la influencia, que apreciar | Notas |
|---|--|--|---|-------|
| <p>F. Visión y liderazgo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Claridad de las orientaciones y directrices que dan los dirigentes • Participación adecuada del personal y consulta adecuada al personal • Fomento de la innovación • Autoexamen y reflexión crítica | | | | |
| <p>G. Actitud ante el cambio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioridad del cambio y recursos para llevarlo a cabo • Experiencias anteriores de cambio • Capacidad de gestionar el cambio | | | | |
| <p>H. Mecanismos de supervisión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de datos sobre la actuación (productos, satisfacción del cliente, satisfacción del personal) • Supervisión de los datos que sustentan las decisiones estratégicas y operativas • Supervisión de los datos disponibles para el personal y las partes interesadas | | | | |

(4) Use las flechas para indicar si la situación ha mejorado (↗), ha empeorado (↘) o ha permanecido estable (→) a lo largo del último periodo.

Herramienta 1b: Lista de control del proceso para la evaluación de la capacidad

| Aspecto del proceso | Acciones/Comentarios |
|--|----------------------|
| <p>Finalidad del diálogo/de la evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • La finalidad del diálogo y de la evaluación es específica y está clara • La finalidad se ha establecido de acuerdo con las partes interesadas • Se ha acordado una clasificación clara si el diálogo/la evaluación tiene múltiples finalidades • La implicación y el liderazgo del proceso son adecuados para la finalidad • Las principales partes interesadas han tenido una oportunidad explícita de rechazar la propuesta de diálogo/evaluación | |
| <p>Resultados que se desea obtener del diálogo/de la evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los resultados se han definido de un modo pertinente, p. ej., en relación con los informes, los planes de acción, las decisiones, el compromiso • Se han acordado con las partes interesadas los resultados esperados | |
| <p>Diseño</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los principales interesados han participado plenamente en el proceso de diseño en el momento oportuno • La participación del personal/las partes interesadas en los niveles pertinentes se ha debatido y acordado detalladamente • Los principales interesados desempeñarán papeles adecuados en el proceso con los que pondrán de manifiesto su liderazgo/implicación • La posible asistencia a la consultoría/simplificación ha recibido un apoyo activo de los principales interesados | |
| <p>Ejecución</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es probable que predomine un ambiente apreciativo • Es probable que los asuntos delicados se traten adecuadamente • Los conflictos o frustraciones que puedan surgir durante el proceso se podrán resolver de un modo razonable • Es probable que el proceso concluya con una sensación positiva entre los participantes | |
| <p>Uso de los resultados y seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está claro cómo usarán los resultados previstos las diferentes partes interesadas • Se ha decidido a quién se harán llegar las actas y los informes y si serán públicos o no • Existen ideas claras y compartidas sobre los escenarios de seguimiento probables posteriores al proceso | |

Herramienta 2: Evaluación de la capacidad organizativa

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La herramienta tiene por objetivo garantizar que en la planificación de las evaluaciones se tengan en cuenta los ámbitos más críticos de la capacidad organizativa.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta es pertinente cuando los agentes competentes han decidido llevar a cabo una evaluación o autoevaluación más formal y concentrada de la capacidad organizativa. A menudo, esto sucederá cuando los interesados locales con suficiente poder y preocupados por el sector se comprometan a impulsar el DC.

- Los agentes locales pueden usar la herramienta para especificar el alcance de una evaluación que identificará ámbitos prioritarios para el DC en una o más organizaciones.
- Los socios de desarrollo también pueden usar la herramienta para especificar el alcance de las evaluaciones con el fin de sustentar los procesos de programación de estrategias nacionales, como antecedentes para el diálogo con los agentes locales, y para sustentar la toma de decisiones acerca de las oportunidades de reforma estratégica y los «callejones sin salida».
- La herramienta se puede usar también en el diálogo entre los interesados locales y los socios de desarrollo.

Cómo usar la herramienta

- La herramienta 2 es una lista de control de cuestiones que se utilizan para ayudar a determinar si las organizaciones deben ser evaluadas y cómo. La lista de control también se puede utilizar para comprobar si una evaluación previa ha incluido las cuestiones recomendadas.
- El apéndice es una guía para la preparación de los términos de referencia de la evaluación de la capacidad organizativa. El apéndice aborda consideraciones adicionales acerca del momento y el modo de realizar las evaluaciones, quién debe realizarlas y con qué fines.

Una vez utilizada la herramienta de la lista de control, los resultados se han de reflejar en unos términos de referencia de la evaluación de la capacidad, especificando adecuadamente el alcance del trabajo.

Antecedentes e información detallada

La lista de control ayuda a garantizar que las evaluaciones de la capacidad de una o varias organizaciones aborden las principales cuestiones críticas para los posibles esfuerzos posteriores en materia de DC.

La herramienta no asesora sobre cómo se pueden o se deben abordar las cuestiones clave, que puede ser de diferentes maneras. Los participantes directos en la evaluación deberán elegir los instrumentos de evaluación basándose en su apreciación profesional.

Herramienta 2a: Lista de control. La lista de control se centra en los ámbitos de evaluación siguientes:

- productos organizativos (servicios y productos, incluidos los normativos);
- insumos (recursos monetarios, humanos y físicos/técnicos);
- liderazgo;
- motivación e incentivos;
- equilibrio entre las dimensiones funcional y política de las organizaciones;
- ajuste entre las organizaciones formales y las informales;
- capacidad de creación de redes.

Para más detalles sobre los ámbitos enumerados, véanse la introducción de esta guía y *Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad: ¿por qué?, ¿qué?, ¿cómo?*

Las herramientas operativas detalladas más aplicadas se pueden encontrar en las principales industrias relacionadas con la consultoría en gestión y desarrollo organizativo y en las comunidades de investigación.

Apéndice: Guía para la preparación de los términos de referencia de las evaluaciones de la capacidad.

Este apéndice de la guía ofrece más ayuda detallada para reflexionar sobre por qué y cómo realizar una evaluación de la capacidad. Al desarrollar el apéndice se reconoció que a menudo los socios de desarrollo necesitan estas evaluaciones y que la asistencia técnica externa se suele adaptar para realizar la evaluación de la capacidad. El apéndice acepta esta realidad a la vez que ayuda a las autoridades y los socios a plantearse detenidamente las alternativas, así como los objetivos específicos, los resultados, la participación y los aspectos del proceso que a veces se pasan por alto.

Consejo. La cuestión de la evaluación por terceros es muy delicada. Una evaluación en la que la atención se limite a los contenidos y se busque una respuesta «objetiva» sin estudiar detenidamente si se ha de implicar al personal y a los directivos y cómo está abocada al fracaso, la hostilidad, la pérdida de la confianza y una mayor resistencia al cambio.

Vínculos. Esta herramienta contribuye especialmente a la herramienta 5, relativa a las funciones de los socios en los procesos de DC, que ayuda a definir las funciones de los diferentes socios en diferentes etapas del ciclo de evaluación de la capacidad y diseño del DC y el apoyo al DC. El apéndice ofrece asesoramiento adicional.

Herramienta 2a: Lista de control para la evaluación de la organización

| A. Ámbito de evaluación: Productos de las organizaciones | Cubierto | Cubierto detalladamente | No cubierto | Notas |
|---|-----------------|--------------------------------|--------------------|--------------|
| Niveles pasados y presentes de los productos clave (cobertura, calidad, cantidad, etc.) | | | | |
| Satisfacción pasada y presente del usuario | | | | |
| Tendencias pasadas en la entrega de productos clave | | | | |
| Disponibilidad y calidad de los datos sobre los productos | | | | |
| Disponibilidad y calidad de los datos sobre la satisfacción del consumidor | | | | |
| Atención del personal y los directivos a los productos | | | | |
| Relación entre los objetivos pasados relativos a los productos y la producción real | | | | |
| Realismo en la percepción de los futuros objetivos relativos a los productos | | | | |

| B. Ámbito de evaluación: Insumos y recursos | Cubierto | Cubierto detalladamente | No cubierto | Notas |
|--|-----------------|--------------------------------|--------------------|--------------|
| Niveles pasados y presentes de los recursos presupuestados y fuentes | | | | |
| Niveles pasados y presentes de los recursos realmente disponibles y fuentes | | | | |
| Previsibilidad de la disponibilidad de recursos en tiempo/cantidad | | | | |
| Grado de flexibilidad de la asignación de recursos (p. ej., salarios, costes de funcionamiento, inversión) | | | | |
| Posibles cuellos de botella y/o desequilibrios en la disponibilidad de recursos | | | | |
| Adecuación entre las metas y objetivos y la disponibilidad real de recursos | | | | |
| Situación de la oferta (personal, materiales, información, bienes de equipo) | | | | |

| C. Ámbito de evaluación: Liderazgo | Cubierto | Cubierto etalladamente | No cubierto | Notas |
|---|-----------------|-----------------------------------|------------------------|--------------|
| Características del liderazgo (estilo, cultura) | | | | |
| Efectividad del liderazgo externo comparado con el de iguales | | | | |
| Efectividad del liderazgo interno comparado con el de iguales | | | | |
| Efectividad y prácticas de delegación de autoridad | | | | |
| Previsibilidad de la toma de decisiones de alto nivel | | | | |
| Prácticas de consulta interna y externa | | | | |
| Efectividad de la comunicación interna desde los líderes | | | | |
| Efectividad en la motivación del personal y la resolución de conflictos | | | | |
| Apertura en las cuestiones relacionadas con el liderazgo | | | | |

| D. Ámbito de evaluación: Motivación/incentivos | Cubierto | Cubierto detalladamente | No cubierto | Notas |
|---|-----------------|------------------------------------|------------------------|--------------|
| Claridad y finalidad de las tareas | | | | |
| Adecuación entre tareas y capacidades internas | | | | |
| Puesta a disposición de medios y apoyo para la actuación de la organización y de los líderes/directivos | | | | |
| Paquete de compensación material claro, adecuado y no distorsionador | | | | |
| Amenaza creíble de sanciones por error y por omisión | | | | |
| Credibilidad de los elogios y el reconocimiento basados en la actuación | | | | |
| Estatuto y oportunidades profesionales adecuados, con apropiado reconocimiento de méritos | | | | |

| E. Ámbito de evaluación: Equilibrio entre las dimensiones funcional y política de las organizaciones | Cubierto | Cubierto etalladamente | No cubierto | Notas |
|--|-----------------|-----------------------------------|------------------------|--------------|
| Equilibrio entre la persecución de objetivos formales y la de objetivos no relacionados con la actuación en cuestión de organización | | | | |
| Control y salvaguarda del uso del poder en la organización | | | | |
| Equilibrio entre la importancia de las lealtades personales y la realización de tareas formales | | | | |
| Grado de dependencia de las estructuras de poder externas | | | | |
| Criterios reales aplicados para la contratación, el despido, los ascensos y los descensos | | | | |
| Idoneidad de la concentración y/o la fragmentación del poder en o entre las organizaciones | | | | |
| Cultura y clima de la organización en relación con los poseedores y las fuentes del poder | | | | |

| F. Ámbito de evaluación: Ajuste entre organizaciones formales e informales | Cubierto | Cubierto etalladamente | No cubierto | Notas |
|--|-----------------|-----------------------------------|------------------------|--------------|
| ¿Existe un acuerdo amplio en cuanto a objetivos? | | | | |
| ¿Se trabaja realmente siguiendo las estructuras formales o se prescinde de estas «para poder avanzar»? | | | | |
| ¿Cómo se equilibran los canales de comunicación formales y los informales? | | | | |
| ¿En qué tipo de redes se basan la comunicación y los intercambios informales? | | | | |
| ¿Qué recompensas implícitas e informales se dan y qué peso tienen en relación con las formales? | | | | |
| ¿Cómo se equilibran la formalidad y la informalidad del liderazgo real y las funciones de gestión? | | | | |
| ¿Para qué se usan realmente los sistemas formales (presupuesto, tecnología de la información, planificación, control)? | | | | |
| ¿Se trastornan los sistemas formales? Si es así, ¿cómo? | | | | |

| G. Ámbito de evaluación: Capacidad de creación de redes | Cubierto | Cubierto etalladamente | No cubierto | Notas |
|---|-----------------|-----------------------------------|------------------------|--------------|
| Ámbito de contacto y divulgación entre socios externos importantes y partes interesadas | | | | |
| Grado de formalización y estabilidad de las redes | | | | |
| Idoneidad del grado de centralización del acceso a contactos/redes | | | | |
| Grado de uso proactivo/reactivo de las redes | | | | |

Herramienta 3: Funciones de los socios en los procesos de DC

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La herramienta 3 tiene por objetivo sustentar el diálogo entre los socios (en general, interesados locales y socios de desarrollo) acerca de la función apropiada para cada uno de ellos en los procesos de DC. El objetivo es garantizar que la implicación en los procesos de DC se respeta, mantiene y desarrolla adecuadamente con esfuerzos colaborativos para consolidar el DC.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta es pertinente en todas las fases de desarrollo sectorial, pero especialmente cuando se plantean iniciativas de DC.

- Los agentes locales pueden usar la herramienta para definir su propia función y explicar sus expectativas a los posibles socios externos.
- Los socios de desarrollo pueden utilizar la herramienta para meditar sobre si su función está promoviendo el DC de un modo efectivo.
- La herramienta es especialmente pertinente para un diálogo entre los interesados locales y los socios de desarrollo, que permitirá a ambas partes nivelar sus expectativas y discutir soluciones de compromiso en diferentes escenarios de distribución de funciones.

Cómo usar la herramienta

Para usar la herramienta se han de indicar en las columnas de la matriz las **funciones que asumen o que se propone que asuman** los socios. Por motivos de simplicidad, la matriz solo especifica dos amplios grupos de agentes, pero se pueden añadir más columnas.

Tanto si la matriz describe las funciones asumidas como si recoge propuestas, el proceso es el mismo:

(i.) Redactar con **palabras específicas y precisas** que caractericen la función de cada grupo, es decir:

- esperar a ser contactado,
- realizar aprobaciones *ex ante*,
- realizar aprobaciones *ex post*,
- asesorar/actuar como tutor,
- ejercer una responsabilidad plena,
- ser consultado,
- facilitar,
- dirigir una coproducción y
- prestar asistencia para una coproducción.

(ii.) Marcar con una «x» el nivel de la escala que correspondería a la función.

Estimar las consecuencias probables en el compromiso, la sostenibilidad, la efectividad y la eficiencia en las columnas.

Antecedentes e información detallada

La herramienta 3 invita a los usuarios a identificar y evaluar las funciones que desempeñan o han de desempeñar el personal de la agencia de desarrollo y los interesados del sector en los procesos de DC y reforma. La herramienta ayuda a que las elecciones sean transparentes y a reflexionar sobre los efectos de las funciones elegidas. También hace posible la toma de decisiones transparentes y explícitas acerca de los papeles que los socios deben desempeñar en los procesos de DC futuros.

La dimensión vertical de la matriz detalla (algunas de) las tareas de preparación y ejecución del apoyo al DC. Otras tareas y otras maneras de enumerarlas en una organización determinada pueden funcionar con diferentes versiones del ciclo del proyecto. Si procede, el cuadro se puede adaptar a un ciclo concreto.

La dimensión horizontal especifica las posibles funciones de cada socio, desde una función muy práctica/ejecutiva, a la izquierda, a una más pasiva, a la derecha.

- **Un papel muy activo** puede ser convocar una reunión por iniciativa principalmente propia, preparar el programa de trabajo, redactar y distribuir el acta de una reunión, decidir que se debe hacer una revisión o una evaluación del DC, redactar los términos de referencia, contratar a un consultor, decidir que se efectúe una revisión por pares o se organice una formación, redactar un informe sobre la marcha de los trabajos, reasignar los fondos de un presupuesto o tomar una decisión de gasto. Ello se puede hacer consultando a otros o sin consultarlos, con aprobación formal o sin ella y a petición de otros. También se puede hacer junto con otros, pero en cualquier cooperación suele haber, *de facto* o *de iure*, un socio principal, y aquí ese socio se consideraría «activo».
- **Un papel muy pasivo** podría corresponder a una «función subalterna». También podría corresponder a una autoridad competente para la aprobación formal *ex ante* o *ex post*, o una autoridad de contacto. El asesoramiento y la tutoría son papeles activos, pero están orientados explícitamente a dejar la autoridad, la responsabilidad y la iniciativa en manos de las personas asesoradas y tutorizadas. En un caso extremo, un papel pasivo sería limitarse a esperar que alguien pida asesoramiento o apoyo, o escuchar sin proponer.

Para cualquier socio, funcionar sin consultas o con consultas limitadas puede ser perfectamente positivo, efectivo y eficiente, y también puede ser todo lo contrario. En relación con el DC, hasta la fecha los socios de desarrollo han tendido a asumir papeles activos no adecuados a la intención de impulsar o mantener el compromiso de los interesados nacionales.

Consejo. El lenguaje invita a la evasión y la formalidad: la «consulta» puede haber sido formal, pero en realidad puede que se haya dejado poco margen de expresión a la parte consultada. «Trabajar como socios» y «hacer cosas juntos» pueden ser eufemismos que encubran una situación en la que una parte dirige y decide mientras que la otra asume tareas de poca importancia. Si se utiliza de una manera inadecuada, la herramienta 3 puede ocultar diferencias en las funciones que van en contra de la finalidad de la herramienta, que es impulsar un diálogo franco sobre las diferencias.

Vínculos. Esta herramienta está directamente vinculada a las herramientas 6, relativa a la capacidad y el diseño de la gestión del cambio; 7, relativa a la secuenciación de las intervenciones de reforma y DC; y 8, relativa al marco de resultados de la intervención del DC. El vínculo se debe a su funcionamiento como herramienta de diálogo, por ejemplo, entre las agencias de desarrollo y las autoridades sectoriales acerca de las funciones que debería desempeñar cada parte en todas las etapas de diseño y ejecución adicional de DC.

Herramienta 3a: Funciones de los procesos de desarrollo de la capacidad y apoyo al desarrollo de la capacidad

| Tarea/Función | Interesados del sector nacional de organizaciones públicas/no públicas | Socios de desarrollo y agentes que actúan por su cuenta | Efectos en el compromiso y la sostenibilidad ⁽⁵⁾ | Efectos en la eficiencia y la efectividad de la tarea |
|--|--|---|---|---|
| | Activa ← -- -- --> Pasiva | Activa ← -- -- --> Pasiva | | |
| Ascendente — Diálogo amplio | | | | |
| Diálogo entre agencias de financiación y autoridades | | | | |
| Participación de organizaciones de la sociedad civil | | | | |
| Ascendente — Análisis del sector/de la capacidad | | | | |
| Propuesta de proceso | | | | |
| Elaboración de los términos de referencia | | | | |
| Contratación de recursos, si es preciso | | | | |
| Gestión del proceso | | | | |
| Difusión de los resultados | | | | |
| Configuración del programa de la reforma/del DC | | | | |
| Ascendente — Inclusión del DC en los programas de trabajo | | | | |
| Mobilización de los interesados nacionales | | | | |
| Mobilización de los interesados financiadores | | | | |
| Ascendente — Preparación del diseño del DC | | | | |
| Propuesta de un proceso de diseño | | | | |
| Elaboración de los términos de referencia | | | | |
| Contratación de recursos si es preciso | | | | |

(5) Indíquese cómo puede afectar la distribución de funciones real o prevista al compromiso y la sostenibilidad, y en la columna siguiente cómo puede afectar a la eficiencia. DFID (Department for International Development), *A platform approach to Improving public financial management*, London, 2005.

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Gestión del proceso | | | | | | | | | |
| Divulgación de los resultados | | | | | | | | | |
| Consulta sobre/Construcción del consenso | | | | | | | | | |
| Ascendente — Aprobación | | | | | | | | | |
| Puesta en marcha del programa político | | | | | | | | | |
| Puesta en marcha del programa de trabajo de las agencias de financiación | | | | | | | | | |
| Difusión de la aprobación | | | | | | | | | |
| Publicación de los compromisos | | | | | | | | | |
| Descendente — Organización del proceso | | | | | | | | | |
| Nombramiento/movilización de recursos humanos | | | | | | | | | |
| Preparación de los términos de referencia de los recursos externos | | | | | | | | | |
| Movilización logística/de fondos | | | | | | | | | |
| Definición de la estructura de gestión | | | | | | | | | |
| Definición de la gobernanza del DC/de la reforma | | | | | | | | | |
| Definición de los procesos de consulta | | | | | | | | | |
| Descendente — Ejecución | | | | | | | | | |
| Tareas operativas | | | | | | | | | |
| Tareas de gestión | | | | | | | | | |
| Supervisión de la gestión | | | | | | | | | |
| Descendente — Supervisión | | | | | | | | | |
| Definición del proceso de supervisión | | | | | | | | | |
| Organización de la supervisión | | | | | | | | | |
| Garantía de la información de retorno de la supervisión | | | | | | | | | |

Herramienta 4: Creación del marco: descripción del sector y agentes de la gobernanza ⁽⁶⁾

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

Esta herramienta tiene por objetivo aclarar las prioridades a nivel sectorial y subsectorial. Lo hace ayudando a los usuarios a identificar las **organizaciones básicas —tanto públicas como privadas y de la sociedad civil—** que tienen un papel **significativo** a la hora de **pedir, determinar, supervisar, entregar y dar cuenta** del conjunto de los productos que se consideran esenciales en relación con los resultados políticos actuales y futuros de un sector.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta es pertinente en las primeras fases de la evaluación sectorial y el diálogo acerca de quién ha de participar en los posibles procesos de DC y apoyo al DC. Además, la herramienta puede servir en cualquier momento para desencadenar un diálogo sobre las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la responsabilización en un sentido amplio, cuyos resultados contribuirán al diseño de actividades orientadas a incrementar la gobernanza dentro de la mejora de la capacidad del sector.

- Los agentes locales pueden usar la herramienta para aclarar las opciones estratégicas relativas a la elección de las organizaciones en las que se llevará a cabo la acción prioritaria en DC, y a cómo reforzar las relaciones de gobernanza y responsabilización en un sector.
- Los socios de desarrollo pueden usar la herramienta para documentar los procesos de programación de las estrategias nacionales, como antecedentes para el diálogo con los agentes locales y para documentar la toma de decisiones acerca del apoyo específico a un sector.
- La herramienta se puede utilizar también en el diálogo entre los interesados locales y los socios de desarrollo.

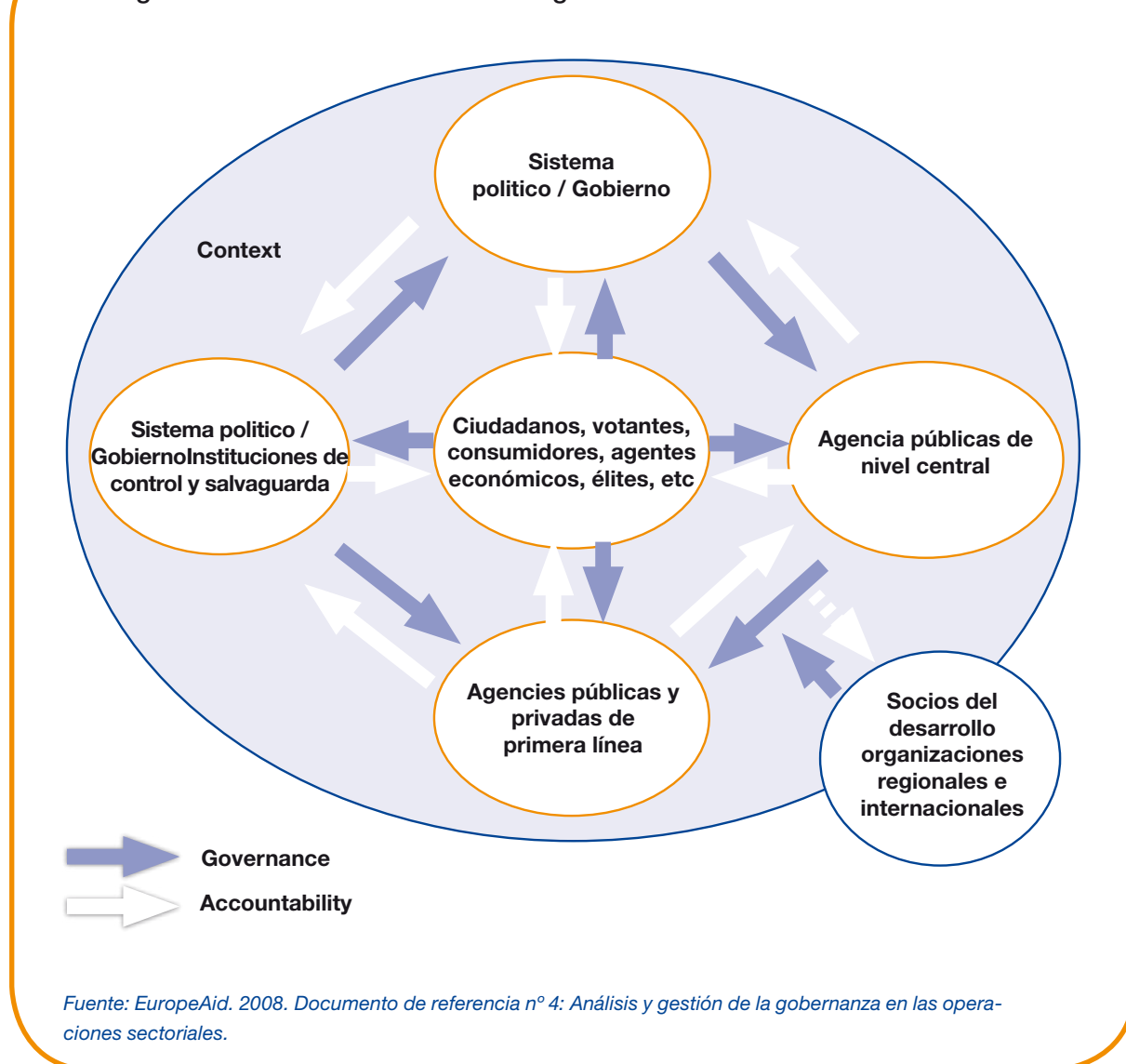
Cómo usar la herramienta

La herramienta consta de dos partes: un diagrama y una matriz. El diagrama permite realizar una presentación gráfica simplificada de los agentes clave del sector. Los pasos que se han de seguir son:

- (1) Identificar las organizaciones básicas que tienen o deberían tener una **función significativa** en el sector para conseguir resultados sectoriales amplios.
- (2) Tener en cuenta a las organizaciones y los agentes que desempeñan las funciones siguientes:
 - a.) **organizaciones y grupos de interés de la sociedad civil** que representan la «voz» y la demanda de servicios, o para quienes la responsabilización debería ser importante;
 - b.) **agencias y unidades de primera línea** que actualmente prestan servicios, proveedores tanto públicos como privados, incluidas las autoridades locales pertinentes;
 - c.) **agencias de nivel central** que intervienen en la elaboración de políticas y la gobernanza de los niveles subsidiarios;
 - d.) **instituciones de control y salvaguarda** que ciñen el «sistema operativo» a la tarea, y
 - e.) **el sistema político**, incluidos el Parlamento, los ayuntamientos, los partidos políticos y el gabinete, si procede.
- (3) Localizar las organizaciones gráficamente. El gráfico se puede dibujar en papel de pared o en rotafolios, o bien en un ordenador, a partir de la figura 3 siguiente:

(6) Esta herramienta se basa en el documento de referencia nº 4 de EuropeAid, Análisis y gestión de la gobernanza en las operaciones sectoriales (2008). This tool builds on EC *Tools and Methods Series, Guidelines* No 3, *Making technical cooperation more effective*, March 2009.

Figure 3: Marco de evaluación de la gobernanza del sector



(4) Evaluar el panorama que se perfila:

- ¿Se ha incluido a todos los agentes significativos? ¿Hay «vacíos» que puedan afectar a los resultados del sector (por ejemplo falta de participación del sector privado o falta de atención a las opiniones de las poblaciones desfavorecidas)?
- ¿Qué tipo de relaciones hay entre los agentes? ¿Son efectivos los mecanismos de la gobernanza y funcionan las relaciones de responsabilización?
- ¿Garantizan los canales de comunicación básicos las consultas, el flujo de datos, la supervisión, las instrucciones, la presentación de informes y el control?

(5) Establecer qué necesidades de DC se desprenderían de este panorama:

- ¿Reforzar el «sistema sectorial» recurriendo a los agentes adecuados y haciendo que las relaciones entre ellos sean fluidas?
- ¿Reforzar la capacidad de los distintos agentes para desempeñar su función?
- ¿Cuáles de las necesidades deberían tener prioridad a corto plazo y cuáles se deberían dejar para más adelante?

Descripción de las relaciones de gobernanza y de responsabilización. La matriz permite evaluar las relaciones de gobernanza y responsabilización entre los agentes del sector:

- (1) **«Mezcla» de mecanismos de gobernanza.** La mezcla determina el funcionamiento de un sector. Se ha de averiguar cuáles son la fuerza y la importancia relativas de los mecanismos de gobernanza formal e informal.
- (2) **Información acerca de la gobernanza del sector y claridad.** ¿Están suficientemente claras las «reglas» del juego del sector? ¿Son completas? ¿Están disponibles? ¿Las conocen los agentes?
- (3) **Capacidad de respuesta de la gobernanza.** ¿Están los agentes y las agencias sujetos a una orientación central suficientemente previsible y en línea con las políticas formales, o bien la toma de decisiones es más arbitraria, discrecional y *ad hoc*?
- (4) **Responsabilización y capacidad de respuesta.** ¿Qué mecanismos evitan que las personas a quienes se les ha confiado el poder abusen de este y en qué medida es efectiva la supervisión? ¿Tiene alguna consecuencia la presentación de cuentas en quienes se consideran responsables?
- (5) **Capacidad de gobernanza y responsabilización.** ¿Están disponibles los recursos y la capacidad en la cantidad, la calidad y el momento necesarios para que los agentes puedan aplicar las directivas sobre gobernanza y cumplir sus obligaciones en materia de responsabilización? ¿Son transparentes los flujos y la gestión de los recursos?

Antecedentes e información detallada

La herramienta permite identificar los límites organizativos del sector o el subsector para el que se está estudiando o se debería estudiar el DC (recuadro 4). Se toman en consideración diferentes categorías de organizaciones (agencias de primera línea, agencias de nivel central, instituciones de control y salvaguarda, sistema político y organizaciones de la sociedad civil que representan a la voz y a la demanda de servicios).

La herramienta parte del supuesto de que los sectores se han de entender de una manera holística y global, pues las relaciones existentes dentro del sector y con los factores externos son cruciales para la dinámica de este. Por lo tanto, a menudo las políticas han de incorporar una visión amplia (y las políticas específicas del subsector han de reflejarla). Sin embargo, cuando se trata de hacer que las políticas sean operativas en programas (y en este caso en iniciativas de DC), suele ser más necesario empaquetar las acciones de una manera factible en subprogramas que con frecuencia disfrutan de un claro anclaje institucional.

Recuadro 4: Organizaciones que se han de tomar en consideración. Ejemplo del sector del transporte

Organizaciones y grupos de interés de la sociedad civil: Asociaciones de transporte, usuarios de las carreteras (si están organizados), grupos medioambientales, sindicatos de conductores, proveedores de bienes y servicios al sector, exportadores e importadores de mercancías.

Agencias de primera línea que prestan servicios: Unidades de mantenimiento o supervisión de carreteras públicas y privadas, unidades de policía, trabajadores de los peajes, fondos de carreteras, autoridades locales responsables de las carreteras terciarias.

Agencias de nivel central: Ministerio de Transporte, Ministerio de Obras Públicas, jefatura de policía, autoridad medioambiental.

Instituciones de control y salvaguarda: Auditor general, defensores del pueblo, sistema de reclamación y recurso, sistema judicial.

La herramienta permite examinar la gobernanza del sector, que abarca las «reglas del juego» de este: quién decide las prioridades, cómo se distribuyen los recursos, cómo se ejerce la autoridad, quién es responsable, formal o informalmente, y ante quién. Así pues, la gobernanza y la responsabilización son dos caras de una misma moneda: los que gobiernan (a quienes se suele llamar «principales») han de ser capaces de pedir cuentas a los gobernados (a quienes se suele llamar «agentes»). En las democracias liberales, se considera que las elecciones son el mecanismo último con el que los votantes responsabilizan a los gobiernos; en los sistemas monopartidistas, se supone que los miembros del partido responsabilizan a los dirigentes de este. En una organización, el consejo de administración pedirá

cuentas a los directores ejecutivos. En las redes informales de patrocinio, los clientes rinden cuentas a los patrocinadores, pero los segundos también pueden ser en parte responsables ante los primeros.

Consejo. Al centrarse únicamente en los agentes **significativos**, esta herramienta invita a simplificar una red de agentes y relaciones que suele ser compleja. Evidentemente, pasar por este proceso de simplificación al principio de uno de diálogo es arriesgado, y esto demuestra que las herramientas no se pueden usar de un modo secuencial. Los usuarios han de ir retrocediendo y avanzando hasta que el panorama resulte satisfactorio y claro.

Vínculos. Esta herramienta está estrechamente vinculada a la herramienta 5, «Análisis de la política económica y de las partes interesadas».

Herramienta 4a: Cuestiones tocantes a la evaluación de las relaciones de gobernanza del sector

| Parámetros | Cuestiones/Preguntas | Evaluación (con detalles de los agentes clave a los que se refiere) |
|--|--|--|
| Mezcla de mecanismos de gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> • ¿A quién deben lealtad los agentes clave (jefe, patrocinador, agencia de financiación, objetivo de la organización, agentes externos [como una asociación profesional, un sindicato o un partido político])? • ¿Está suficientemente claro quién ejerce la gobernanza formal? • ¿Los mecanismos de gobernanza formal son más fuertes que los de gobernanza informal o bien son más débiles? • ¿Los mecanismos de gobernanza informal son complementarios en gran medida o bien compiten con los de gobernanza formal? | |
| Información sobre la gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay previstas instrucciones adecuadas de gobernanza para el sector? • ¿Hay un flujo de entrada oportuno y continuo de directivas sobre gobernanza? • ¿Están las directivas sobre gobernanza públicamente disponibles y pertinentemente compartidas dentro de la organización? | |
| Capacidad de respuesta de la gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Está el actor o la agencia sujeto a una orientación central previsible o bien a un control y unas órdenes arbitrarios y discrecionales? • ¿Están las directivas sobre gobernanza en línea con las políticas formales generales? | |
| Capacidad de gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay recursos y capacidad disponibles en la cantidad, la calidad y el momento adecuados para que los agentes puedan aplicar en gran medida las directivas sobre gobernanza? • ¿Son transparentes los flujos y la gestión de los recursos? | |
| Responsabilización | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es el sistema de responsabilización (responsabilidades, frecuencia, formato y procesos de presentación de cuentas) congruente con los mecanismos de gobernanza? • ¿Imponen y aplican los gobernantes sanciones, recompensas u otras medidas basadas en la presentación de cuentas? | |
| Información sobre la responsabilización | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Está públicamente disponible la información relativa a la función de responsabilización y se hace llegar adecuadamente a las partes interesadas pertinentes del sector público y ajenas a él? • ¿Está disponible la información relativa a la responsabilización en el momento oportuno? | |
| Capacidad de respuesta de la responsabilización | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Responde la responsabilización a las directivas clave sobre gobernanza, de modo que se pueda evaluar el cumplimiento de estas? • ¿Cubre la responsabilización adecuadamente los insumos, los procesos y los resultados? | |
| Capacidad de responsabilización | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Son los recursos y la capacidad adecuados para cumplir las obligaciones en materia de responsabilización? • ¿Es adecuada la proporción de los recursos y la capacidad dedicados a la responsabilización respecto de los recursos generales disponibles? | |

Herramienta 5: Análisis de la política económica y de las partes interesadas

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La herramienta tiene por objetivo mejorar el realismo y la pertinencia de las ambiciones y las intervenciones de DC en el sector. Para ello realiza un análisis rápido de:

- los factores contextuales transversales significativos, vinculados en su mayor parte a factores de política económica más amplios, que permitirán o limitarán la capacidad y la actuación de las organizaciones del sector, y
- el apoyo probable de los interesados significativos al DC y al cambio y también la resistencia que ofrecen ante estos.

La herramienta sirve para establecer modos de reforzar el apoyo y superar la resistencia al cambio y al DC, y de diseñar un DC realista en el contexto de política económica y teniendo en cuenta las posiciones de las partes interesadas.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta es pertinente en todas las fases de los procesos de desarrollo y resulta esencial cuando se plantean iniciativas de DC importantes.

- Los agentes locales suelen conocer el terreno institucional y político. La herramienta puede ayudar a hacerlo explícito (por ejemplo entre un grupo de agentes con mentalidad reformista) e impulsar el pensamiento estratégico acerca de las oportunidades y los callejones sin salida del DC y la reforma.
- Los socios de desarrollo pueden usar la herramienta para documentar los procesos de programación de estrategias nacionales, como información previa para un diálogo realista con los agentes locales acerca del terreno de juego, y para documentar la toma de decisiones acerca de la reforma estratégica y de las oportunidades y los callejones sin salida del DC.
- La herramienta se puede usar también en el diálogo entre los interesados locales y los socios de desarrollo.

Cómo usar la herramienta

La herramienta consiste en dos matrices y un diagrama:

- Herramienta 5.a. **Análisis del contexto institucional y de la economía política.** Se trata de una matriz con la que se pueden identificar los factores institucionales y de la economía política que modelan la actuación del sector.
- Herramienta 5.b. **Matriz de evaluación de los agentes y análisis de las partes interesadas.** La matriz invita al usuario a pensar en los posibles interesados y sus intereses y en los posibles recursos. La matriz sirve para efectuar un análisis detallado.
- Herramienta 5.c. **Gráfico del círculo de influencia.** Esta herramienta aporta una visión general. Se basa en los detalles de la matriz de evaluación de los agentes.

La información que se precisa para las herramientas se puede obtener de conocimientos propios, informadores clave y estudios especiales. Las herramientas están pensadas para usarlas en talleres, pero también pueden servir para una preparación individual. Pueden utilizarse para resumir los resultados de un análisis adecuado o para atender a la necesidad de un análisis más detallado.

Antecedentes e información detallada

Las herramientas se centran en el modo en que la capacidad de las organizaciones clave del sector de desempeñar funciones esenciales se ve positiva o negativamente influida por los factores institucionales y de la economía política más amplios, que superan el sector, y por los intereses y el poder de las partes interesadas. Así pues, se ocupan tanto de los factores (herramienta 5.a), como de los diferentes agentes y partes interesadas (herramientas 5.2 y 5.3). Las herramientas ayudan a contestar a las preguntas siguientes: ¿Qué factores contextuales explican por qué la capacidad actual es la que es? ¿Qué factores contextuales hacen posible o limitan el DC y el cambio? ¿A quién le interesa mantener la situación tal como está y a quién le conviene cambiar la capacidad?

Las herramientas permiten presentar de un modo sencillo los factores y agentes (o interesados) clave que influirán en el éxito de cualquier proceso de DC o de cambio. Sin un entorno propicio y el apoyo y la participación activos de los agentes clave, el proceso de DC o reforma no tendrá éxito. Si hay agentes poderosos que luchan contra el DC, activa o pasivamente, este no funcionará.

La imagen del apoyo y la resistencia al DC y al cambio no es estática. El mapa trazado con esta herramienta cambiará con el tiempo y puede verse influido por ciertos factores. Si el mapa se traza en un proceso participativo, es probable que las percepciones que tengan los participantes de los intereses de las partes interesadas cambien.

La herramienta permite entablar un diálogo acerca de la disponibilidad para el DC de las personas con intereses y voz o poder relacionados con el DC. Es evidente que la disponibilidad depende de los objetivos y el alcance del DC.

Por lo tanto, la herramienta no se puede usar en abstracto, sino que debe mencionar como mínimo dos indicaciones amplias de la dirección del cambio. Es probable que se precise un análisis repetido para evaluar de un modo más preciso dónde y cuándo se inclinará la balanza a favor del DC y el cambio.

Algunos elementos del DC pueden suscitar más resistencia que otros, y es posible que se hayan de posponer hasta que se llegue a una situación propicia mediante pasos menos polémicos.

Aunque en un taller se puede establecer un panorama inicial basado en impresiones y anécdotas, para una estimación más precisa es necesario aplicar métodos de recogida de datos cualitativos. Para que los esfuerzos que se realicen con vistas al DC y la reforma sean exhaustivos, la recogida y el análisis de los datos cualitativos los han de efectuar personas que conozcan bien a los agentes.

Las herramientas están diseñadas para presentar la situación tal como es, no como debería ser.

Herramienta 5a. Análisis del contexto institucional y de la economía política. La matriz se presenta como una lista de control que invita a evaluar los factores típicos institucionales y de la economía política de los diferentes sectores que pueden influir en las perspectivas de éxito del DC o la reforma en algún sector. No obstante, es importante pensar más allá, pues puede ser que la lista de control no recoja todos los factores que se deberían considerar. La lista de control permite clasificar: cuanto más alta sea la puntuación, menos propicio será el contexto para la reforma y el DC del sector.

Herramienta 5b. Matriz de evaluación de los agentes. La herramienta 5.b consiste en una matriz de cinco columnas y las filas necesarias para cubrir a todos los interesados significativos.

Los agentes pueden ser organizaciones (por ejemplo el Ministerio de Hacienda, asociaciones de empresarios), pero por lo general este nivel de generalización es demasiado elevado. El análisis debe alcanzar a los individuos/puestos pertinentes, o a grupos reducidos (por ejemplo «diputados con mentalidad reformista del partido en el poder»). En la matriz se sugieren diversos grupos de interesados que podrían ser pertinentes desde una perspectiva sectorial. Se trata de una simple indicación y solo se incluye para invitar a una reflexión abierta acerca de cuáles podrían ser los interesados cruciales. La descripción de los agentes y la gobernanza del sector sugerida en la herramienta 3 debe servir para decidir a quién incluir en el análisis.

- **Intereses perseguidos.** ¿Por qué participa el agente en el DC y el cambio? ¿Qué intereses persigue el agente y qué objetivos pretende alcanzar? Téngase en cuenta que la mayor parte de los agentes pueden perseguir una mezcla de intereses en conflicto. En un principio, los intereses descritos podrían cubrir las cuestiones que estén en juego para el agente en el escenario político del DC y la reforma del sector. Cuando se especifiquen los objetivos del DC o la reforma, el apoyo o la oposición del agente al cambio podrían variar y se tendrían que volver a evaluar. El análisis de los intereses de los agentes se podría resumir en una escala de tres puntos: apoyo (+ 1), indecisión/neutralidad (0) u oposición (- 1).
- **Recursos/poder de influencia.** Los recursos para la influencia incluyen la autoridad formal (que un secretario pueda dar órdenes a subordinados), los derechos formales (que los diputados puedan votar) y el acceso formal (al gabinete, al jefe del servicio civil, etcétera). Los recursos incluyen también las redes informales, las alianzas y las relaciones patrón-cliente (en torno a un partido político, a un grupo étnico o a una asociación de antiguos alumnos). Para entender los modelos de influencia puede ser esencial entender quién conoce a quién y por qué y cómo lo conoce.
- El poder relativo de las partes interesadas para influir se puede resumir con una escala de tres puntos: elevado (3), medio (2) y bajo (1). Los interesados sin recursos no participan (0) y por lo tanto no deberían entrar en el análisis de la situación actual, pero podrían convertirse en agentes importantes en el futuro si se les capacita de alguna manera.
- **Importancia de la cuestión.** Las partes interesadas pueden estarlo en los resultados de los procesos de DC

y tener recursos considerables, pero la importancia que conceden a la cuestión varía y, por lo tanto, no todas se comprometen en igual medida en el progreso del DC o la reforma. En esta columna se puede indicar la importancia que un interesado concede a la cuestión, una vez más aplicando una escala de tres puntos: elevada (3), media (2) o baja (1).

- **Puntuación del interesado.** La puntuación final combina los intereses, el poder y la tendencia de cada interesado. Multiplicando las puntuaciones de las otras columnas se obtendrá una cifra entre + 9 (poder elevado, muy a favor del DC/de la reforma), 0 (en realidad no se trata de un interesado) y - 9 (poder elevado, muy en contra del DC/de la reforma).
- La puntuación —y el total de todos los interesados— dará una idea general del balance a favor o en contra del DC/de la reforma y de los niveles de controversia que quepa esperar (las puntuaciones elevadas, tanto a favor como en contra de la reforma, corresponderán probablemente a niveles elevados de conflicto/controversia). Evidentemente, no es probable que el análisis de un interesado sea lo suficientemente preciso como para poderse resumir en una cifra que refleje el balance general, pero teniendo en cuenta esa cifra al sumar las puntuaciones de todos los interesados se podrían vislumbrar las oportunidades de éxito del DC/de la reforma.

Herramienta 5c. Círculo de influencia. El círculo de influencia ofrece un panorama útil del análisis más detallado. Los interesados se sitúan más cerca o más lejos del centro según la clasificación. El círculo presenta la ventaja de reflejar a los «indecisos», un grupo que podría definirse y posibilitar o impedir un proceso de DC. Por lo tanto, influir en esos interesados puede resultar crucial.

Consejo. El análisis de la economía política y los interesados no es una ciencia objetiva. Aunque la mayor parte de los interesados se haya formado una idea de los factores de la economía política y de las razones legítimas que lo posicionan a favor o en contra del cambio, el análisis de estas cuestiones se puede rebatir y considerar polémico. El análisis de la economía política y los interesados también corre el riesgo de llegar a ser trivial y superficial, especialmente si se realiza en un periodo breve en un taller. Los agentes clave que operan a alto nivel en un sector suelen tener un análisis tácito, pero muy matizado, y pueden considerar que no es de su interés compartirlo con otros. Antes de realizar el análisis, conviene plantearse si se prevé compartirlo con otros o bien considerarlo una parte de la preparación interna para la toma de decisiones estratégicas, ya sea en una organización sectorial, ya en una agencia de financiación.

Recuadro 5: Trucos y consejos

En las casillas donde no haya nada importante que poner, más vale no poner nada. Es usted quien controla la matriz, ¡no permita que la matriz le controle a usted!

Vínculos. El análisis de la economía política y de los interesados detalla el contexto y las posiciones de los agentes identificados en la herramienta 3. El análisis contribuye a la herramienta 6, relativa al diseño de la gestión del cambio y el DC, en el que se tendrán que especificar las acciones necesarias para dirigir a los diferentes interesados, y la herramienta 7, relativa a la secuenciación para la intervención a favor del DC y la reforma. La herramienta 7 exige que el diseño del DC refleje los niveles de apoyo y resistencia al cambio.

Herramienta 5a: Análisis del contexto institucional y de la economía política

| Ámbito de capacidad sectorial | 1 = amente de acuerdo | 2 = De acuerdo | 3 = En uerdo | 4 = Muy en uerdo | Efectos en el DC o la reforma a nivel sectorial |
|---|-----------------------|----------------|--------------|------------------|---|
| A. Contexto general con influencia en la elaboración de políticas | | | | | |
| A1 Normalmente, las políticas sectoriales tienen el respaldo del gabinete | | | | | |
| A2 Normalmente, las políticas sectoriales tienen el respaldo del Parlamento | | | | | |
| A3 Las políticas sectoriales tienen el respaldo del Ministerio de Hacienda | | | | | |
| A4 Los partidos políticos dependen de las posiciones políticas | | | | | |
| A5 Las políticas formales orientan la acción de los ministros | | | | | |
| A6 Las políticas formales orientan a los funcionarios | | | | | |
| A7 Los fallos políticos tienen consecuencias políticas | | | | | |
| A8 El nivel de cumplimiento de las políticas y leyes es elevado | | | | | |
| B. Recursos del sector, mecanismos de asignación presupuestaria y gestión de la hacienda pública | | | | | |
| B1 El proceso presupuestario responde a necesidades políticas | | | | | |
| B2 El presupuesto se ejecuta en gran medida según lo previsto | | | | | |
| B3 La dotación presupuestaria para los sectores equilibra los salarios y los costes recurrentes | | | | | |
| B4 La dotación presupuestaria se corresponde con los planes sectoriales finales | | | | | |
| B5 Los fondos se ponen a disposición de los sectores en el momento adecuado | | | | | |
| B6 Las transferencias y las asignaciones son transparentes | | | | | |

| Ámbito de capacidad sectorial | 1 = amente de acuerdo | 2 = De acuerdo | 3 = En uerdo | 4 = Muy en uerdo | Efectos en el DC o la reforma a nivel sectorial |
|---|------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|--|
| C. Factores que influyen en la capacidad organizativa | | | | | |
| C1 Los incentivos materiales a la actuación en el sector público son razonables | | | | | |
| C2 Los incentivos morales son razonables | | | | | |
| C3 La fuerza y las competencias del personal se corresponden con las ambiciones políticas | | | | | |
| C4 El empleo del sector público no está vinculado a patrocinios | | | | | |
| C5 La reforma efectiva del funcionariado aborda las limitaciones de la actuación | | | | | |
| C6 En general, hay una cultura de la actuación | | | | | |
| C7 Los proveedores de primera línea disponen de los medios y la autonomía pertinentes | | | | | |
| C8 Las prácticas de liderazgo animan al personal a actuar y tomar iniciativas | | | | | |
| D. Marco general de responsabilización y supervisión | | | | | |
| D1 Las auditorías son efectivas y las observaciones dan lugar a acciones o sanciones | | | | | |
| D2 La supervisión parlamentaria es efectiva | | | | | |
| D3 La supervisión tiene una calidad razonable y sirve para realizar ajustes | | | | | |
| D4 Los datos de la supervisión están públicamente disponibles | | | | | |
| D5 La sociedad civil participa en la supervisión | | | | | |

| Ámbito de capacidad sectorial | 1 = amente de acuerdo | 2 = De acuerdo | 3 = En uerdo | 4 = Muy en uerdo | Efectos en el DC o la reforma a nivel sectorial |
|---|------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|--|
| D6 Los grupos de usuarios tienen voz | | | | | |
| D7 Las instituciones públicas son sensibles a las quejas | | | | | |
| E. Creación de redes y relaciones con interesados críticos, incluidos los socios de desarrollo | | | | | |
| E1 Existe una amplia tradición de consultas formales e informales | | | | | |
| E2 El sector público coopera fácilmente con los demás | | | | | |
| E3 Los socios de desarrollo desempeñan un papel de segunda categoría | | | | | |
| E4 El personal puede funcionar en red más allá de los límites de la organización | | | | | |
| F. Otros | | | | | |

Herramienta 5b: Matriz de evaluación de los agentes

A. Cuestión o elemento del DC o la reforma

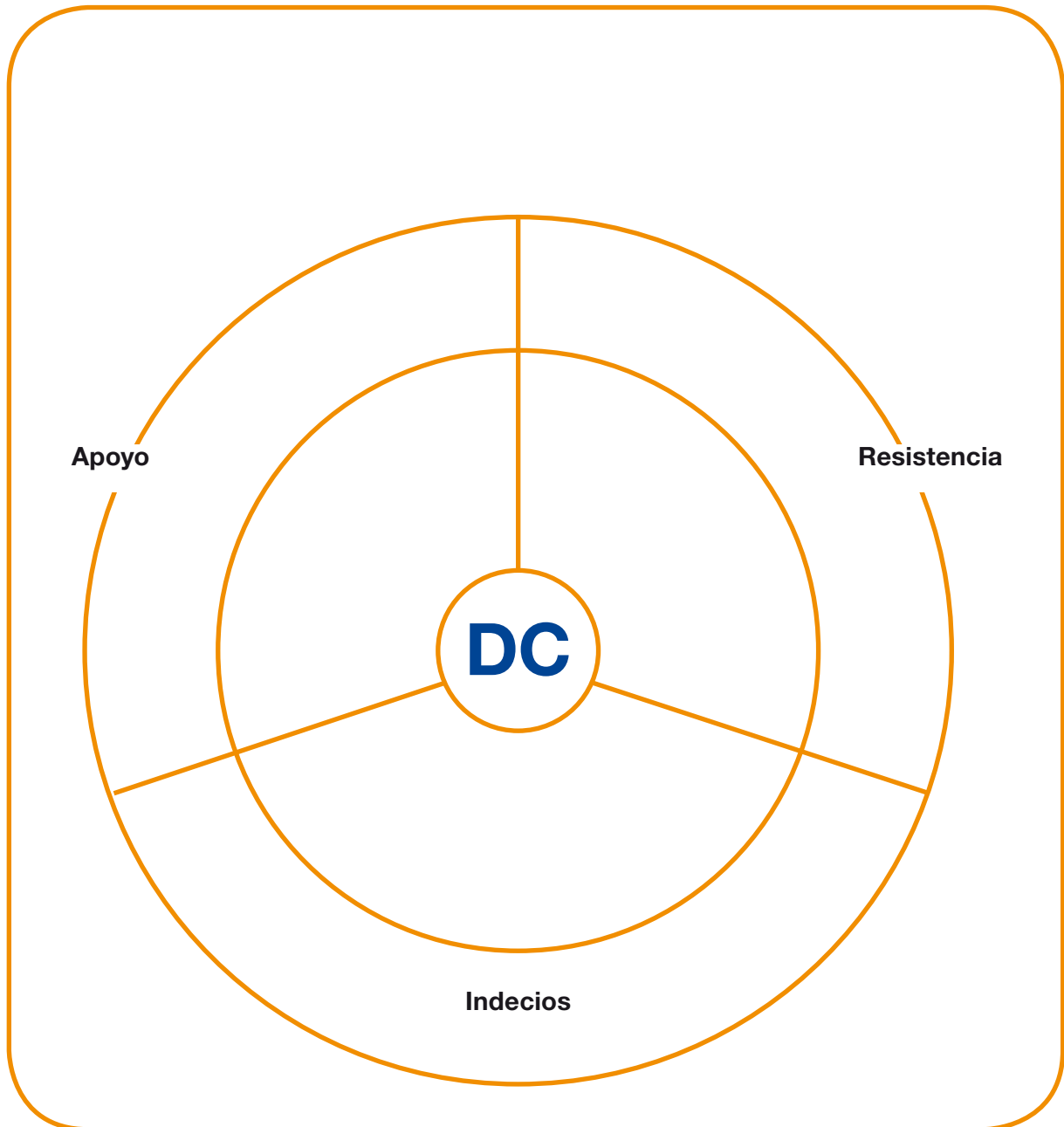
| Agentes por categoría | Intereses rseguidos | Recursos/ poder de influencia | Importancia o de la cuestión | Puntuación |
|---|---------------------|-------------------------------|------------------------------|------------|
| Órgano legislativo y partidos políticos | | | | |
| Gabinete y niveles superiores | | | | |
| Hacienda, planificación, entidades transversales | | | | |
| Funcionarios del sector | | | | |
| Agencias de primera línea | | | | |
| Instituciones de control y salvaguarda, sistema judicial | | | | |
| Sindicatos, asociaciones profesionales/industriales | | | | |
| Movimientos populares, sociales, étnicos y religiosos | | | | |
| Universitarios, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales | | | | |
| Élites/grupos económicos informales | | | | |
| Poseedores del poder local | | | | |
| Agencias de financiación | | | | |
| Agentes regionales e internacionales | | | | |
| Otros | | | | |

N.B.: Las categorías de agentes se proponen únicamente a título de ejemplo. En las categorías pertinentes se han de especificar uno o más agentes concretos.

Fuentes: M. Grindle. 2004. *Tools for the political analysis of reform initiatives* (Herramientas de análisis político de las iniciativas de reforma). Presentación en PowerPoint; G. Hyden. 2006, *Beyond governance: bringing power into policy analysis* (Más allá de la gobernanza: el poder en el análisis político). *Forum for Development Studies* 2(33) y B. Nunberg. 2004. *Operationalizing political analysis: the expected utility stakeholder model and governance reforms* (La operatividad del análisis político: el modelo de utilidad esperada de los interesados y las reformas de la gobernanza). *PremNotes* n° 95. Washington DC: Banco Mundial.

Herramienta 5c: Círculo de influencia

Cuando más cerca del centro está el interesado, más influyente e importante es



Fuente: M. Grindle. 2004. Tools for the political analysis of reform initiatives (Herramientas de análisis político de las iniciativas de reforma). Presentación en PowerPoint.

Herramienta 6: Gestión del cambio

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La herramienta 6 evalúa la capacidad de gestión del cambio y sirve para: 1) ajustar las ambiciones relativas a los procesos de DC y cambio a la capacidad disponible para gestionar el cambio; 2) cambiar o desencadenar acciones para aumentar la capacidad de gestionar el cambio, y 3) definir funciones y asignar responsabilidades relacionadas con elementos importantes de la gestión del cambio.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta es más pertinente en las primeras fases de la elaboración de la estrategia, el diseño y la planificación del DC. La herramienta está destinada principalmente a ser utilizada por los interesados que desean desempeñar un papel importante en los procesos de DC o cambio y tienen la posibilidad de hacerlo.

Los socios externos y los facilitadores de procesos pueden usar la herramienta para ayudar a los encargados de la gestión del cambio a evaluar su capacidad y especificar sus funciones.

Cómo usar la herramienta

La herramienta 6a permite realizar una evaluación cualitativa de las fortalezas y debilidades de la capacidad disponible para gestionar el cambio que tenga un equipo o un individuo, teniendo en cuenta los recursos internos y los contactos externos en sentido ascendente, así como a los clientes/usuarios y a otras organizaciones necesarias para que se produzca el cambio.

La evaluación permite plantearse la posible conveniencia de alterar los objetivos, el alcance o la velocidad de los procesos de DC, o buscar maneras de aumentar las fortalezas de la capacidad de cambio y disminuir las debilidades.

La herramienta 6b es una matriz que sirve para planificar tres funciones esenciales de la gestión del cambio:

- Gestión y comunicación con las partes interesadas.
- Adecuación del contenido.
- Gestión general del cambio.

Si es necesario, la matriz se puede transformar en un plan de acción cuantificable y un diagrama de barras.

Antecedentes e información detallada

Las herramientas adoptan el «enfoque basado en los sistemas abiertos» que se propone en esta guía [la capacidad de un equipo de cambio se define por: 1) sus fortalezas y sus debilidades, 2) los interesados, y 3) la capacidad del equipo de relacionarse con los interesados], que depende de las aptitudes del equipo y las posiciones de los interesados.

La herramienta 6a se usa para evaluar la capacidad de un equipo (o de un individuo) de gestionar el cambio mediante una «evaluación de 360°» que abarca las cuatro dimensiones siguientes:

- «sector norte»: la posición de los superiores y autoridades formales e informales, así como el acceso a ellos y la capacidad de influir en ellos;
- «sector sur»: la capacidad del equipo, la evaluación del liderazgo, los recursos, las prioridades competidoras y la claridad de las tareas y las funciones del cambio;
- «sector este»: las posiciones de los usuarios o clientes en relación con el DC/cambio, así como el acceso a ellos y la capacidad de influir en ellos, y
- «sector oeste»: la posición de los interesados importantes en la red más amplia de la oferta de colegas, pares, otras organizaciones y socios externos, así como el acceso a ellos y la capacidad de influir en ellos.

La herramienta 6a permite describir las fortalezas y debilidades actuales de las relaciones del equipo de cambio con los interesados clave, y las fortalezas y debilidades internas del equipo a la hora de mejorar esas relaciones a favor del DC y el cambio. La herramienta ayuda al equipo a formarse una idea realista de si será posible guiar con éxito el proceso de cambio.

La herramienta 6b parte de la idea de que la gestión del cambio comprende tres funciones clave que se han de desempeñar a lo largo de todas las fases del proceso de cambio:

- **Gestión y comunicación con las partes interesadas.** A lo largo de todas las etapas de DC/reforma, quizás esta sea la tarea más importante para desarrollar y planificar la capacidad. Un diseño técnico inadecuado, una financiación insuficiente o una mala gestión del proceso socavarán el apoyo. Pero ni siquiera un diseño, una financiación y una gestión de los aspectos técnicos de la ejecución excelentes aumentarán el apoyo o reducirán la resistencia.
- **Adecuación del contenido.** Si bien las relaciones con las partes interesadas y la gestión son las «funciones de *marketing*» del cambio, la gestión del cambio también se tiene que centrar en la calidad de los productos necesaria para que el *marketing* sea creíble y útil. Un equipo de cambio ha de tener la capacidad necesaria para elaborar productos de calidad (¡pero producirlos no es lo mismo que venderlos!).
- **Gestión general del cambio.** El cambio necesita una capacidad adecuada para dirigir los procesos, al personal y a los interesados. ¿Cómo se ejecutará el proceso de DC y quién lo dirigirá? ¿Requiere cambios organizativos a medio plazo? ¿Quedará mejor atendido por una unidad de DC/reforma independiente o bien por un grupo de trabajo que solo haga un uso parcial de la disponibilidad de los miembros? ¿A quién rendirá cuentas? ¿Cómo se coordinará con otros agentes?

La herramienta 6b invita a los usuarios a debatir y planificar cómo se gestionarán las cuestiones claves del proceso pertinentes para que el DC y la reforma tengan éxito. Cada casilla de la matriz permite responder a dos preguntas: qué se ha de hacer y quién debe hacerlo.

La **herramienta 6b** incluye tres filas para las tareas clave de gestión del cambio enumeradas más arriba: gestión de los interesados, gestión del contenido y gestión del cambio en general. Las **columnas** de la matriz detallan las dimensiones de los procesos de DC, reforma y ejecución. Las dimensiones no son secuenciales ni están claramente definidas, sino que más bien se espera que sean dinámicamente interdependientes a medida que el proceso de DC/reforma se despliega y necesita que se vuelva a preparar el programa de trabajo, se modifiquen los parámetros de diseño, etcétera.

- **Preparación del programa de trabajo.** El DC se ha de incluir en un programa político nacional. Esto incluye aspectos políticos (por ejemplo insatisfacción de los agentes clave ante la situación existente) y también aspectos técnicos (por ejemplo existencia de pruebas de malos resultados o demostración convincente de que es posible avanzar).
- **Formulación/diseño del DC/de la reforma.** Incluye aspectos técnicos (delimitación y secuenciación, véase la herramienta 7). También es un ejercicio de comunicación y un ejercicio político para garantizar que, una vez aprobados, el DC y la reforma se pueden ejecutar.
- **Aprobación.** Incluye el compromiso público con el DC/la reforma al nivel adecuado. Cuanto más completa sea la reforma y cuanto más afecte a los intereses y normas bien establecidos, más fuerte y más elevado habrá de ser el compromiso.
- **Ejecución.** Esta etapa incluye aspectos técnicos y el mantenimiento del impulso necesario para alcanzar y consolidar los resultados del DC, para superar la resistencia a medida que surja y para anunciar las victorias y hacer uso de los apoyos.
- **Compleción de una fase, reducción y/o pausa.** Los procesos de DC y cambio fructíferos suelen tener periodos de actividad intensa y otros en que esta disminuye. Si en algún momento la resistencia o la fatiga llegan a ser abrumadoras, puede ser necesario un periodo de inactividad total. Estos periodos no han de quedar incontrolados, sino que se deben gestionar, pues cuando una reforma se extingue por sí misma, es muy difícil volver a empezar.

Consejo. En muchos de los esfuerzos dirigidos al DC respaldados por socios externos, los insumos técnicos adolecen de una especificación excesiva para «que el contenido sea correcto», mientras que las tareas y las funciones relacionadas con la gestión del cambio están escasamente especificadas. A menudo se pasa por alto que para que el cambio sea más exhaustivo es necesario contar con unos recursos de liderazgo considerables (incluidos el tiempo y la capacidad) y con el apoyo de los niveles superiores. Las herramientas pueden ayudar a ampliar el alcance de la planificación del DC más allá de los aspectos técnicos.

Vínculos. Las herramientas se basan en la información sobre los agentes importantes recopilada con las herramientas 3 y 4. Los resultados combinados de la evaluación de la resistencia y el apoyo al cambio, la capacidad de cambio y el diseño de la gestión del cambio contribuyen a las decisiones de delimitación y secuenciación (herramienta 7) y al diseño lógico de los procesos de DC y el apoyo (herramienta 8), que deben detallar cómo se gestiona el cambio.

Herramienta 6a: Autoevaluación de la capacidad de cambio de 360°

Sector norte: Capacidad ascendente

| Parámetro | Fortalezas | Debilidades |
|---|------------|-------------|
| Compromiso de los superiores | | |
| Apoyo activo de los superiores | | |
| Confianza de los superiores en el equipo y el proceso de cambio | | |
| Acceso del equipo a los superiores | | |
| Capacidad del equipo de influir en los superiores | | |
| Otros factores relacionales | | |
| Evaluación general | | |

Sector sur: Capacidad del propio equipo

| Parámetro | Fortalezas | Debilidades |
|---|------------|-------------|
| Liderazgo, motivación e incentivos del equipo | | |
| Claridad en cuanto a los objetivos, las tareas, los procesos y las funciones del equipo | | |
| Idoneidad (puntualidad, cantidad, calidad) de los recursos destinados al DC | | |
| Prioridad del DC/cambio en comparación con otras tareas | | |
| Apoyo y competencias técnicas | | |
| Otros factores internos | | |
| Evaluación general | | |

Sector este: Capacidad en relación con los usuarios y/o clientes

| Parámetro | Fortalezas | Debilidades |
|--|-------------------|--------------------|
| Importancia del DC para los usuarios y clientes | | |
| Apoyo activo por parte de los usuarios y clientes | | |
| Acceso del equipo a los usuarios y clientes | | |
| Capacidad del equipo de influir en los usuarios y clientes | | |
| Otros factores relacionados con los usuarios y clientes | | |
| Evaluación general | | |

Sector oeste: Capacidad en relación con las redes de proveedores

| Parámetro | Fortalezas | Debilidades |
|--|-------------------|--------------------|
| Compromiso de los interesados importantes de la red | | |
| Apoyo activo de pares, colegas, socios externos | | |
| Confianza de las redes en el equipo y el proceso de cambio | | |
| Acceso del equipo a las redes | | |
| Capacidad del equipo de influir en las redes | | |
| Otros factores relacionados con las redes | | |
| Evaluación general | | |

Herramienta 6b: Diseño de la gestión del cambio/DC

| Grupos de tareas Dimensiones de los procesos de DC | Gestión y comunicación con las partes interesadas Movilización y mantenimiento del apoyo, gestión de la oposición, adecuada participación formal/informal, consulta | Adecuación del contenido Aporta pruebas, datos y conocimientos adecuados para el proceso | Gestión general del cambio Liderazgo, toma de decisiones, coordinación |
|--|---|--|--|
| Preparación del programa de trabajo Preparar y seguir los programas de trabajo pertinentes de un modo adecuado y oportuno (programa político, programas de los ministerios, funcionarios civiles, grupos de presión, medios de comunicación, etc.) | | | |
| Formulación/diseño de los elementos del DC/de la reforma Delimitación/secuenciación, planificación de detalles a un nivel adecuado, cálculo de costes, negociación de posible apoyo externo, análisis del riesgo | | | |
| Aprobación Apoyo formal e informal o aceptación por parte de los poseedores del poder/de la autoridad, publicidad adecuada de la aprobación | | | |
| Ejecución Incluidos el trabajo en equipo, la visibilidad, la supervisión y la información de retorno adecuados y la adaptación a nuevas condiciones | | | |
| Retirada progresiva/interrupción Preparación de la reducción si procede, o cierre del proceso de un modo que permita retomarlo en el futuro | | | |

N.B.: Tareas concretas y responsables de su realización.

Fuente: M. Grindle. 2004. Tools for the political analysis of reform initiatives (Herramientas de análisis político de las iniciativas de reforma). Presentación en PowerPoint.

Herramienta 7: Secuenciación y delimitación del campo del DC y la reforma

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La herramienta 7 tiene por objetivo garantizar que los esfuerzos que realizan el DC y la reforma se secuencian y delimitan adecuadamente.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta se debe usar cuando un proceso de DC o reforma se acerca a la etapa operativa, como un insumo para la toma de decisiones acerca del campo de aplicación del cambio, para la secuenciación del cambio y para una posible organización del cambio en pasos, plataformas o etapas discretos.

- Los responsables de la toma de decisiones, los altos directivos y los agentes del cambio pueden utilizar la herramienta para analizar las opciones de secuenciación y delimitación.
- Los socios externos y los delimitadores del proceso pueden utilizar la herramienta para ayudar a los interesados nacionales en su análisis de opciones.

Cómo usar la herramienta

La herramienta consiste en una matriz resumen que permite formarse una amplia visión general de las características clave de las intervenciones propuestas para el DC (su dificultad relativa), a partir de análisis previos realizados con otras herramientas. Basándose en las características, los usuarios pueden definir la etapa/fase o plataforma a la que debe pertenecer la intervención.

Antecedentes e información detallada

La herramienta 7 es un «trabajo en curso». No se puede generalizar sobre la manera de delimitar y secuenciar el DC y otros esfuerzos para la reforma en las circunstancias de todo el país y es casi igualmente difícil generalizar más allá de trivialidades acerca de los factores que cabría tener en cuenta al decidir cómo secuenciar y delimitar.

Esta herramienta se basa en las evaluaciones previas e invita a los profesionales a tener en cuenta:

- **los ámbitos del DC/de la reforma** del sector o las organizaciones que más precisan mejorar la prestación de servicios o la efectividad normativa (vendrán de la herramienta 2);
- **las conclusiones estratégicas** acerca de los motores y las limitaciones del DC y la reforma que se extraigan del análisis del contexto institucional y político (herramienta 5);
- la posible conveniencia de adoptar un enfoque del DC/de la reforma centrado en los **«inicios básicos»**;
- la **complejidad** inherente a la capacidad (véase más abajo);
- las distintas y no exclusivas **opciones de promoción del cambio** y el DC;
- el poder que hay detrás de los elementos del DC/de la reforma y la resistencia que suscita (herramienta 5);
- la capacidad de **gestión del cambio** (desde la herramienta 6), y
- la **secuenciación/delimitación** resultante expresada en forma de posibles etapas o plataformas para el DC/la reforma.

La herramienta 7 es un cuadro global que puede ayudar en la toma de decisiones para una secuenciación y una delimitación más explícitas y transparentes.

La adecuación de la secuenciación y la delimitación es un proceso iterativo que consiste en un análisis cada vez más refinado de las necesidades, los motores y limitaciones, las complejidades técnicas y los modelos de apoyo y resistencia al DC. Y un cuadro global no puede recoger los matices de estas consideraciones.

No es probable que la capacidad se desarrolle a pasos agigantados. La capacidad sostenible del sector público solo se puede desarrollar paralelamente a la capacidad de los agentes no estatales, y especialmente a medida que los agentes económicos y los ciudadanos desarrollan su capacidad de producir y de exigir un estado competente y receptivo.

Si los socios de desarrollo presionan para un DC o una reforma excesivamente ambiciosos basados en sus percepciones de las normas de la gestión pública en otros países, difícilmente serán de ayuda. Para conseguir que los objetivos respecto del DC sean coherentes con el compromiso y la capacidad de cambio puede ser necesario hacer menos de lo que se desea, pero esto, bien hecho, puede ser la mejor opción (recuadro 6).

Recuadro 6: «Inicios básicos» en el DC sectorial: ¿Qué pueden significar?

La experiencia en la gestión de la hacienda pública ha demostrado que los intentos de saltar de los sistemas con resultados pobres a los enfoques más avanzados probados por unos cuantos países industrializados no funcionan (1). Desde la perspectiva más amplia del DC, un enfoque centrado en los «inicios básicos» supone avanzar con pasos pequeños y graduales:

- Trabajar en la buena gestión de los insumos y procedimientos y en la responsabilización relativa a estos antes de pedir cuentas de los resultados a los directivos.
- Reforzar los controles externos y el control y la salvaguarda antes de invocar la responsabilización de los directivos.
- Intentar formalizar gradualmente las prácticas informales de liderazgo y gestión, en lugar de sustituirlas de golpe por enfoques formales.
- Mejorar la transparencia básica en el funcionamiento de la organización, no orientada a todos, sino a las personas con intereses directos claros en la materia (empleados e interesados clave).
- Reforzar la demanda de actuación emergente con raíces nacionales. Esta demanda no se puede hacer más fuerte desde las personas desfavorecidas, pero en algunas cuestiones son posibles las alianzas a favor de estas con grupos poderosos.
- Consolidar el papel del sistema político como supervisión del ejecutivo, y no centrarse exclusivamente en el ejecutivo.
- Considerar el mérito un criterio adicional cuando la selección básica se fundamenta en la lealtad y el patrocinio, en lugar de intentar sustituir la contratación basada en la lealtad por la contratación basada en el mérito.
- Trabajar para aumentar la previsibilidad e ir reduciendo gradualmente el comportamiento discrecional antes de introducir sistemas de planificación y supervisión globales e integrados.
- Trabajar para exigir el cumplimiento de los contratos formales en el sector comercial antes de introducir contratos de objetivos en el sector público.
- Crear oportunidades para que los grupos de usuarios puedan expresarse acerca de la calidad de los servicios prestados en el sector.

OCDE-CAD. 2006a: *Harmonising donor practices for effective aid delivery: budget support, sector wide approaches and capacity development in public sector management* (Armonización de las prácticas de los donantes para la prestación eficaz de la ayuda: apoyo presupuestario, enfoques sectoriales y desarrollo de la capacidad en la gestión del sector público). Guía del CAD y serie 2 de referencias, París; y A. Schick. 1998: *Why most developing countries should not try New Zealand reforms* (Por qué la mayoría de los países en desarrollo no deben intentar aplicar las reformas de Nueva Zelanda).

Evaluar la complejidad de la capacidad. El DC se hace con una finalidad concreta, por ejemplo la capacidad de aplicar una política fiscal sólida, la capacidad de gestionar un programa de comedor escolar o la capacidad de impartir educación de calidad en las aulas.

Una parte de esta capacidad es menos exigente; otra lo es más. Los servicios y los productos se pueden analizar en torno a dos ejes que indicarán qué capacidad precisan, como se muestra en el cuadro 4: la complejidad inherente al servicio/producto y la frecuencia y el alcance de los contactos con los usuarios necesarios para prestar el servicio o entregar el producto.

- Pese a su complejidad, una política fiscal y monetaria básica puede ser formulada y aplicada por un equipo pequeño de economistas de gran potencia.
- Un programa de comedor escolar o una campaña de vacunación no son complejos por sí mismos, aunque precisen miles de operarios y buenas organización y logística. La interacción entre el proveedor del servicio y el

| Priority CD interventions (from tool 4 and wider policy/output priorities) | 'Fit' with context, drivers and constraints, support and resistance (from tool 3) | Basic, intermediate or advanced intervention ('basics first') | Complexity of capacity to be developed | Intervention area (external/internal, functional/political) | Change management capacity to ensure process (from tool 6) | Conclusion: tentative stage, phase/platform |
|--|---|---|--|---|--|---|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

ciudadano es especialmente simple: para servir una comida o inyectar una vacuna no es necesario un tratamiento muy individualizado.

- Un sistema de nóminas informatizado es técnicamente muy simple y no requiere una interacción frecuente con miles de usuarios.
- En cambio, la calidad de la educación en las aulas es muy compleja. Miles de maestros han de tener las aptitudes adecuadas, las herramientas adecuadas y una buena supervisión, además de alumnos con una motivación básica y el apoyo de sus padres.

Cuadro 4. Complejidad y contacto. Qué cosas cambian fácilmente y cuáles no tan fácilmente

| Nivel de contacto | Complejidad reducida, especificidad de los servicios elevada | Complejidad elevada, especificidad de los servicios reducida |
|---|--|---|
| Se precisa poco contacto con los usuarios | Sistema informatizado de nóminas de los profesores | Gestión de la política fiscal/monetaria |
| Se precisa un contacto intenso con los usuarios | Programa de comedor escolar; campaña de inmunización | Calidad de la enseñanza en las aulas; servicios de capacitación agraria |

Al delimitar y secuenciar las intervenciones orientadas al DC, la complejidad de la capacidad que se ha de desarrollar se puede evaluar con los parámetros de la matriz anterior (además de otros). En general, se aconseja que el DC comience con niveles de complejidad y contacto que no superen excesivamente a los de aquellos elementos del sector que ya estén suficientemente bien gestionados.

Opciones de intervenciones para el DC y el cambio. Tradicionalmente, el DC se ha considerado un proceso muy técnico interno de una organización, que los socios de desarrollo han respaldado (o intentado dirigir) mediante asistencia técnica y formación. No es probable que este estrecho enfoque del DC dé resultados: en la mayor parte de los casos será importante que un proceso de DC cuente con diferentes intervenciones simultáneas y paralelas.

La matriz del cambio (cuadro 5) propone cuatro opciones no exclusivas para las intervenciones a favor del DC y el cambio (para más detalles, véase la introducción de la presente guía).

Las opciones se solapan y lo importante es si la intervención para el DC ha tenido en cuenta una mezcla adecuada de opciones, y no si una posible intervención se sitúa en una u otra casilla.

Cuadro 5. Cuatro opciones complementarias para las intervenciones para el DC

| | Perspectiva predominantemente funcional-racional | Perspectiva predominantemente política |
|---|--|---|
| Elementos internos, oferta | Perspectiva centrada en que el trabajo se haga Ejemplos: Cambio de estructuras, procedimientos, procesos, tecnología y aptitudes | Perspectiva centrada en establecer un poder, unas lealtades y unos incentivos adecuados Ejemplos: Promociones, despidos, apoyo a los grupos de reformistas, sanciones contra la «búsqueda de rentas», beneficios basados en la actuación |
| Contexto o interesados y factores externos, demanda | Perspectiva centrada en que se cree y se haga posible un entorno normativo y supervisor Ejemplos: Modificación de la dotación de recursos, el mandato legal, las agencias supervisoras, las auditorías externas, la gobernanza formal | Perspectiva centrada en que aumente la presión externa para la actuación Ejemplos: Presión del usuario para la responsabilización, consolidación de los grupos de defensa y presión, formación de los políticos, periodistas y medios de comunicación, construcción de una red para el cambio, aportación de productos de conocimiento |

TI = Tecnologías de la información, SIGF = Sistema de información sobre gestión financiera, EGMP = Marco presupuestario a medio plazo.

Fuente: DFID (Agencia Británica de Desarrollo Internacional). 2005. *A platform approach to improving public financial management* (Enfoque de plataformas para mejorar la gestión financiera pública). Londres.

Ejemplo de enfoque por plataformas. Un enfoque del DC por plataformas (figura 4) ayudará a definir la secuenciación general («plataformas»), así como una delimitación y una secuenciación más detalladas para cada ámbito de intervención concreto («acciones globales»). La figura es un ejemplo de un enfoque por plataformas de la gestión de la hacienda pública desarrollado en Camboya ⁽⁹⁾.

Entrar en la lógica de las etapas o plataformas ayuda a garantizar que se presta la debida atención a mantener un programa de trabajo a corto plazo realista con una perspectiva a largo plazo.

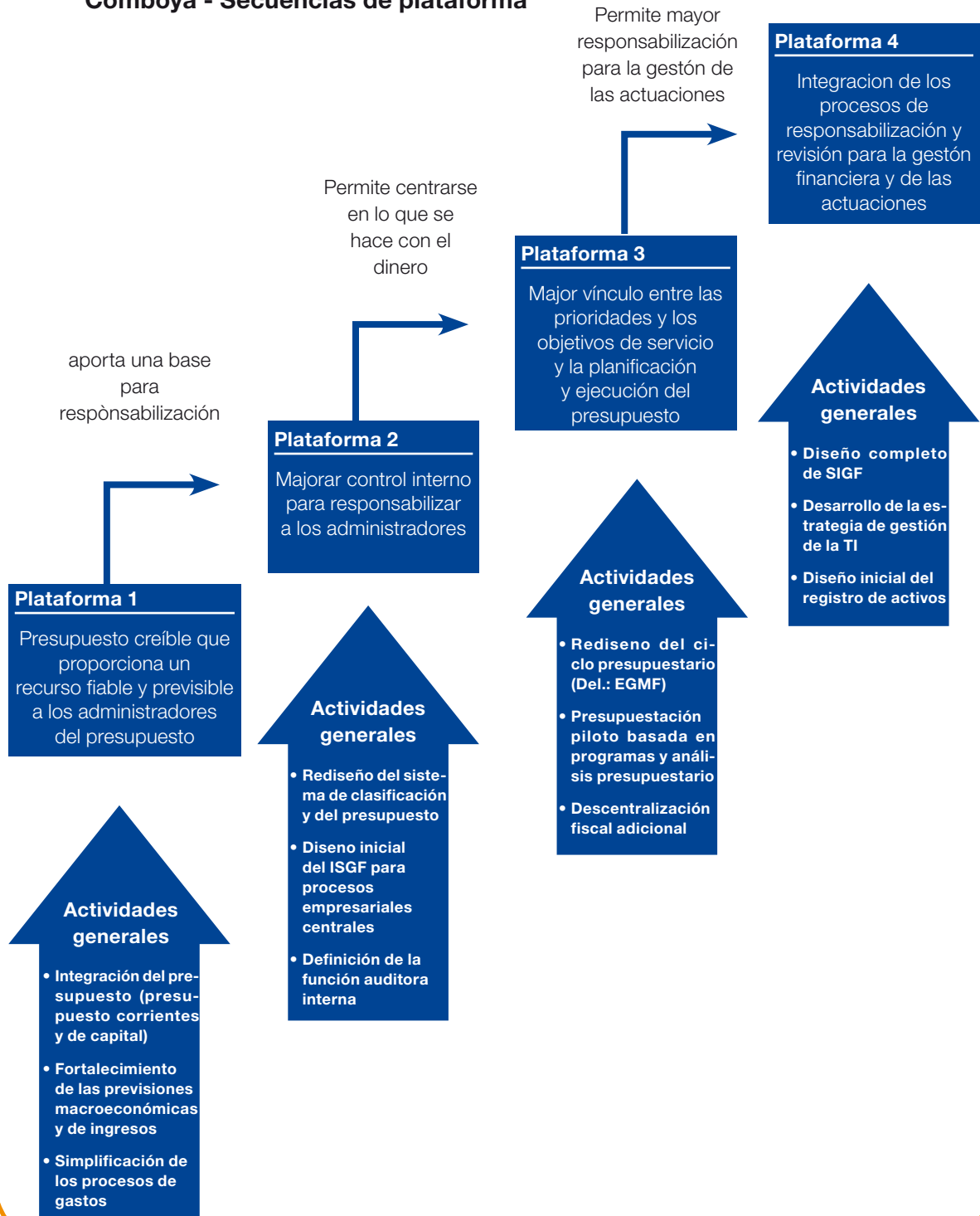
Matriz resumen. La matriz de la herramienta 7 reúne los pasos analíticos destacados en las herramientas y el texto anteriores, con lo que hace posible el diálogo sobre las opciones realistas de delimitación y secuenciación. La primera columna describe las intervenciones prioritarias de DC identificadas, y las restantes permiten evaluar la intervención según los criterios que se acaban de presentar. La columna final (derecha) se reserva para introducir una conclusión acerca de la etapa o fase en la que se podría llevar a cabo la intervención.

Consejo. La experiencia internacional con DC respaldado desde el exterior demuestra que el diseño suele ser excesivamente ambicioso y no está adecuadamente secuenciado en un periodo prolongado. La herramienta 7 no puede ser fácil de usar, pues pretende ayudar a organizar un proceso analítico que es complejo de por sí. Sin embargo, usando la herramienta o sin usarla, se han de tomar decisiones documentadas acerca de la delimitación y la secuenciación.

Vínculos. La herramienta 7 parte de la información recopilada por todas las herramientas anteriores, pues la delimitación y la secuenciación, que expresaban la visión del DC en términos operativos, derivan de la evaluación de la insatisfacción (herramientas 1 a 4) y del proceso de cambio (herramientas 5 y 6). La herramienta 7 es sintetizadora.

Figura 4: Secuenciación de las intervenciones para el DC. Etapas, fases o plataformas

Comboya - Secuencias de plataforma



Herramienta 7a. Matriz de secuenciación para la intervención en el DC/en la reforma

| Intervenciones de DC prioritarias (desde herramienta 4 y prioridades más amplias de política/productos) | «Ajuste» al contexto, los motores y las limitaciones, apoyo y resistencia (desde herramienta 3) | Intervención básica, intermedia o avanzada («inicios básicos») | Complejidad de la capacidad que se va a desarrollar | Ámbito de intervención (externa/ interna, funcional/ política) | Capacidad de gestionar el cambio para garantizar el proceso (desde herramienta 6) | Conclusión: etapa de prueba, fase/ plataforma |
|---|---|--|---|--|---|---|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

(9) DFID (Agencia Británica de Desarrollo Internacional). 2005. *A platform approach to improving public financial management* (Enfoque de plataformas para mejorar la gestión financiera pública). Londres.

Herramienta 8: Diseño lógico de procesos de DC y apoyo al DC ⁽¹⁰⁾

¿Qué finalidad tiene la herramienta?

La herramienta 8 tiene por objetivo garantizar el diseño lógico de los procesos de DC y el apoyo a los mismos.

¿Cuándo se debe usar la herramienta y quién debe usarla?

La herramienta se deberá usar cuando un proceso de DC quede mejor atendido explicitándolo y especificándolo desde el punto de vista operativo, normalmente al final de una fase de diseño.

- Los interesados locales deben usar la herramienta para especificar el proceso de cambio en el que se han comprometido y asegurarse de que desempeñan un papel de liderazgo, incluso cuando el proceso de DC recibe apoyo externo.
- Los socios externos y los facilitadores de procesos pueden usar la herramienta para especificar sus procesos de DC y el posible apoyo externo en términos operativos.

Cómo usar la herramienta

La herramienta 8 es un marco de resultados coherente con las matrices de marco lógico, si bien cuenta con un «eslabón» más en la cadena que va desde los insumos para las actividades a los productos y el impacto, como se explica más adelante.

Antecedentes e información detallada

La herramienta 8 aplica el enfoque del marco lógico al ámbito de las intervenciones orientadas al DC y el apoyo externo al DC.

Una característica clave del enfoque del marco lógico es que precisa que los diseñadores de la intervención empiecen con el impacto y los resultados que se han de obtener, para a continuación retroceder a través de los productos y las actividades hasta los insumos. Desde la perspectiva del DC, esto significa responder a las preguntas siguientes:

- ¿Qué productos organizativos pueden y deben entregar de manera permanente una o más organizaciones sectoriales una vez finalizada la intervención?
- ¿Qué elementos de la capacidad se habrán de desarrollar para que las organizaciones puedan entregar esos productos?
- ¿Qué actividades de cambio y de gestión del cambio se habrán de realizar para desarrollar esta capacidad?
- ¿Qué insumos se necesitan para llevar a cabo las actividades de cambio y de gestión del cambio desde fuentes internas y externas, respectivamente?

Estas son preguntas generales del diseño de los marcos de resultados. Sin embargo, normalmente en los marcos lógicos solo hay cinco eslabones en la cadena que va de los insumos al impacto:

Insumos -> Actividades -> Productos -> Resultados -> Impacto

Esto es bueno para muchos proyectos que por definición tienen un principio y un fin: no se espera que un proyecto dure indefinidamente, pues una vez se ha construido el puente, el proyecto se cierra. Este puede ser también el caso de un proyecto de DC, pero para captar que la capacidad sostenible se mantiene como consecuencia, la cadena lógica necesita un eslabón más:

Insumos -> Actividades de DC -> **Capacidad** -> Productos -> Resultados -> Impacto

La figura 5 ilustra el marco de resultados del diseño del DC, mientras que la figura 6 presenta un ejemplo del sector sanitario.

Obsérvese que, hasta el momento, en la mayor parte de los «proyectos de DC» solo se han definido insumos de socios de financiación externa, y en el peor de los casos esto reflejaba que los socios locales no habían participado activamente en el diseño de la intervención. Sin embargo, el DC solo se produce si hay implicación y compromiso de quienes desarrollan su capacidad y esta implicación y este compromiso se traducen en recursos concretos (liderazgo, disponibilidad de personal, etcétera).

La matriz del cuadro 6 describe los elementos lógicos con un ejemplo relacionado con el riego, que la figura 5 plasma en una matriz. La herramienta 8 es una matriz vacía que se puede usar para resumir una intervención en DC y el posible apoyo externo que forma parte de esta intervención.

Figura 5: Diseño de procesos de DC basados en los resultados

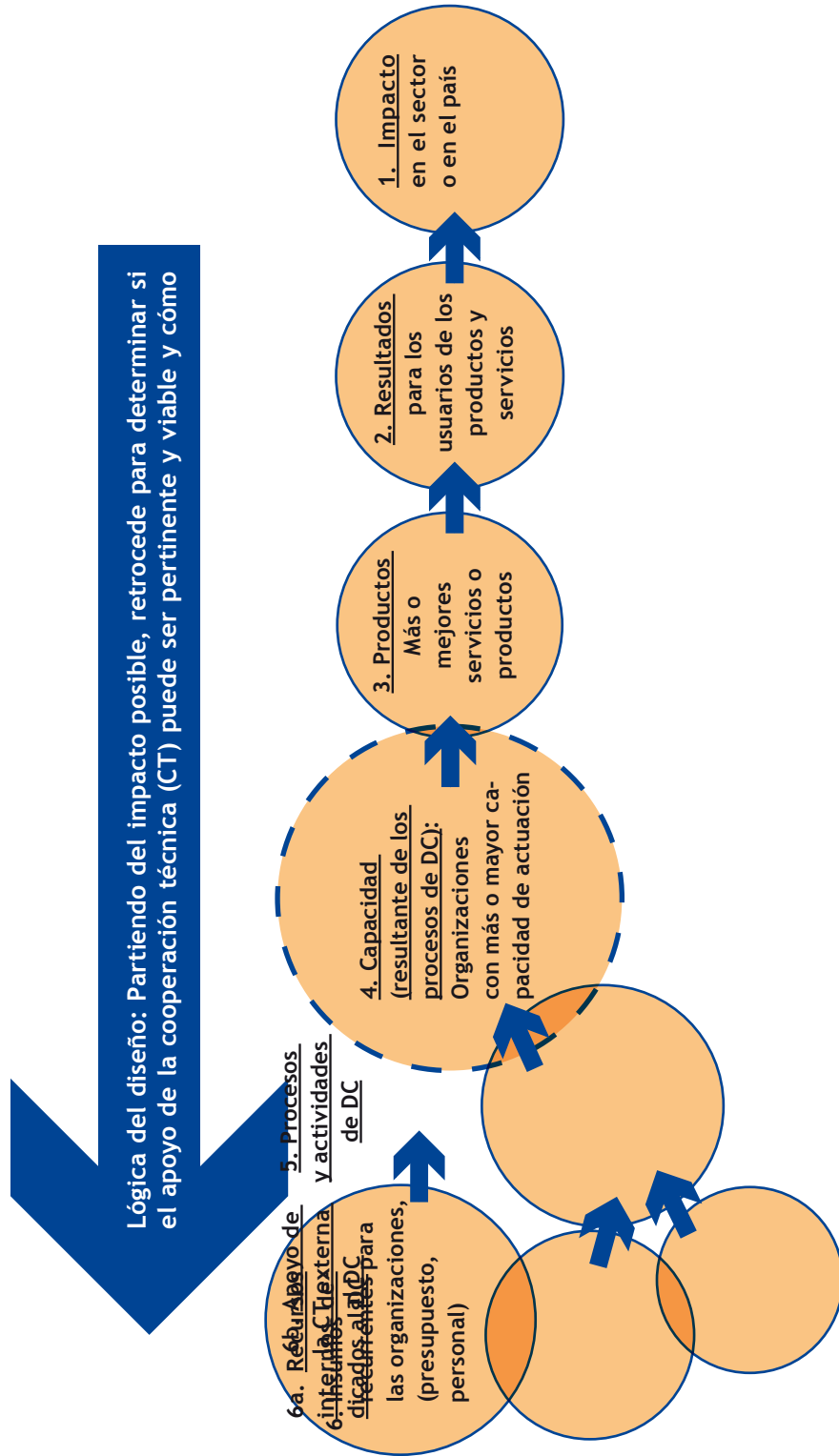
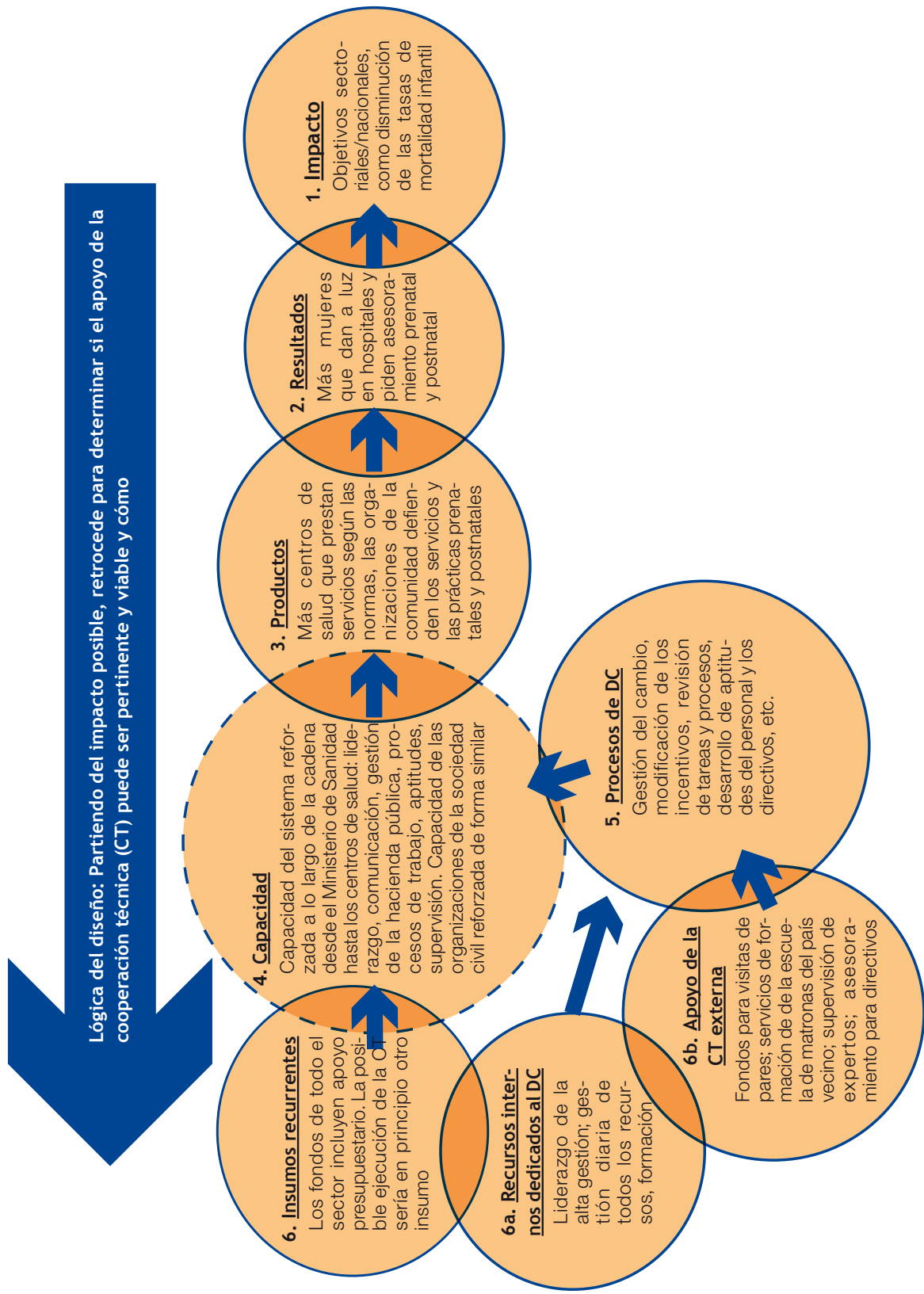


Figura 6: Ejemplo de diseño de procesos de DC basados en los resultados



Cuadro 6. Ejemplo de marco de resultados de una intervención en DC: gestión del riego

| Resumen del diseño | Objetivos/indicadores/ medios de verificación de la actuación | Premisas/riesgos |
|--|---|---|
| 1. Impacto en el sector Aumento de la producción de diversos cultivos | Estadísticas de producción en comparación con el punto de partida | |
| 2. Resultados del sector Los sistemas de riego proporcionan agua fiable a los usuarios, lo que permite diversificar los cultivos | Las encuestas de control de las áreas de muestra revelan que el 95 % de los usuarios en sentido descendente tienen un abastecimiento fiable en el periodo de máximo riego. | |
| 3. Productos del sector Mantenimiento efectivo, rehabilitación y mejora de los servicios a las asociaciones de usuarios del agua (AUA). AUA atendidas con formación y apoyo al asesoramiento por el Departamento de Recursos Hídricos (DRH). | De acuerdo con la supervisión de la actuación, el 90 % de las tareas de mantenimiento previstas se completan a tiempo. Los controles por sondeo realizados por terceros confirman la calidad de las tareas de diseño y construcción. La encuesta anual a los clientes confirma que el 80 % de las AUA están satisfechas con el apoyo del DRH. | El nuevo gobierno entrante mantiene el compromiso confirmado para la mejora del servicio. La elevada demanda general de servicios de construcción del sector privado no provocará aumentos de precios por encima del 7% anual. |
| 4. Capacidad del sector El DRH cuenta con unidades de gestión participativa del riego, desarrollo social, diseño de diques y seguridad en funcionamiento. El DRH rinde cuentas anualmente a las AUA y al ministro de recursos hídricos sobre los resultados clave. Gestión y liderazgo centrados en los resultados y participativos en el DRH. | Las unidades funcionales (personal, sistemas, procesos comerciales, gestión, coordinación con otras unidades) confirman la capacidad básica de autoevaluación tras dos años y una mayor capacidad durante los años segundo a quinto. Las evaluaciones por sondeo realizadas por personal del DRH establecen que la gestión y el liderazgo están más orientados a los resultados y son más participativos. | El posible nuevo ministro mantiene la orientación a conseguir un DRH eficiente y orientado al usuario. El Ministerio de Hacienda aprueba una escala retributiva especial para la contratación de ingenieros de estructuras. Llegarán al DRH pares de otras agencias que hayan participado en el desarrollo de la gestión para poner en común las lecciones aprendidas. |
| 5. Actividades de DC por etapas <ol style="list-style-type: none"> 1. La división DRH/Planificación constituye y forma a un equipo de cambio y un grupo consultivo de usuarios (año 1/trimestre 1) 2. Proceso de cambio, plan de gestión y compromisos de alto nivel comunicados al personal y a los interesados externos (año 1, trimestre 2) 3. Contratación interna y externa para las nuevas unidades preparada (año 1, trimestre 2) 4. Procesos comerciales para las nuevas unidades desarrollados por los directivos y el personal nombrados 5. Desarrollo de la gestión en marcha 6. Formación en el lugar de trabajo, exposición a experiencia de pares y asesoramiento del personal 7. Desarrollo, pilotaje y despliegue de sistemas de autoevaluación e información de retorno del cliente | | 6. Insumos del DC (todas las fuentes) Director de planificación (media jornada), 3 miembros del equipo de cambio (3/4 de jornada) 22 meses de personal al año durante 4 años, obtenidos de unos 50 empleados de niveles alto y medio. 20 meses de consultor de facilitación intermitente. 48 meses de consultores especialistas/técnicos. Software y equipo para el sistema de información geográfica. Presupuesto de gobierno (50 %) y fondos externos (50 %) para costes de funcionamiento. |

N.B.: Esta matriz no está completa y es de carácter meramente ilustrativo.

Herramienta 8a. Marco de resultados de la intervención en el DC

| Resumen del diseño | Objetivos/indicadores/ medios de verificación de la actuación | Premisas/riesgos |
|---|--|------------------|
| 1. Impacto en el sector | | |
| 2. Resultados del sector | | |
| 3. Productos del sector/re- sultado del DC | | |
| 4. Capacidad del sector/pro- ductos del DC | | |
| 5. Actividades del DC por etapas 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - (...) | 6. Insumos del DC (todas las fuentes) • • • • • (...) | |

Apéndice: Guía para la preparación de los términos de referencia de las evaluaciones de la capacidad

El objetivo de este apéndice es ayudar a las personas encargadas de desarrollar los términos de referencia (TDR) de una evaluación de la capacidad (EC).

Los TDR corresponden a las evaluaciones de la capacidad de nivel sectorial o subsectorial, que pueden formar parte de:

- la preparación por los agentes locales de los planes de desarrollo de la capacidad (DC),
- el diálogo conjunto acerca de las cuestiones relacionadas con la capacidad y las opciones de desarrollo entre socios locales y externos,
- la preparación conjunta del apoyo al DC por los socios de desarrollo, y/o
- la preparación de estrategias nacionales por los socios de desarrollo.

Los TDR se pueden adaptar fácilmente a otros ámbitos, incluidos el de la gestión de la hacienda pública y el de los enfoques sectoriales o basados en programas en general. También deben ser útiles en los casos en que solo se considera una organización.

Estos TDR no cubren las tareas relativas al diseño de un plan de DC o un programa de apoyo al DC. En cambio, destacan las cuestiones clave que también serán pertinentes para una fase de diseño, y la evaluación debería ser un insumo clave para la fase de diseño.

Los TDR y la orientación para su preparación no presuponen ni excluyen *a priori* que la evaluación requiera asistencia técnica (AT). Pueden existir evaluaciones recientes, y las autoridades sectoriales responsables pueden realizar la evaluación con sus propios recursos. Se puede haber decidido que una evaluación se desarrollará mejor dentro de un proceso de DC, y por lo tanto ampliarse a un periodo más prolongado.

Si se precisa AT, esta puede ser nacional, regional o internacional, y la pueden adquirir las autoridades (desde el punto de vista de la implicación es la mejor opción) de una única agencia de financiación o se puede conseguir mediante un acuerdo conjunto con diversas agencias (de acuerdo con los objetivos de armonización de la Declaración de París).

Los TDR del presente apéndice no sugieren lo que deberían hacer todos los agentes implicados, sino lo que deberían hacer los «operadores» clave de la EC. Por lo tanto, en esta guía no se especifica que los altos ejecutivos de las organizaciones sometidas a evaluación tengan que animar a su personal a colaborar activamente, o que deban asesorar (e informar) y supervisar a quienes realicen la evaluación, aunque ello sea esencial para una buena EC.

Independientemente de cómo se efectúe, una EC supone una intervención en la vida de las organizaciones participantes. El modo en que se realice, su temporización y su contexto pueden tener efectos tales como:

- mejorar la movilización del personal y los directivos por sí mismos de manera que aceleren y potencien sus propios esfuerzos en materia de DC;
- crear temor a una reducción, externalización o privatización futuras, con la posterior organización informal de resistencia a estos movimientos;
- crear temor a reestructuraciones internas y/o pérdidas de poder o de oportunidades de búsqueda de rentas para una parte del personal, que individual y colectivamente podría establecer estrategias para oponerse al DC/a los cambios futuros;
- propiciar el cinismo si la EC se considera mal programada en el tiempo o mal gestionada, o si se suma a otras EC previas que han tenido poco impacto;
- propiciar la complacencia y la aportación sesgada de información si la financiación externa (o la mayor financiación) se considera ligada a ciertos resultados de la EC, y
- propiciar la resistencia si la EC se considera impulsada por agencias de financiación externas e insensible al contexto local.

Por diversas razones, resulta muy difícil efectuar una EC institucional sólida durante un período breve y concentrado (una o dos semanas). A menos que las realicen profesionales muy especializados con un conocimiento profundo del país y el sector, por lo general estas evaluaciones comprimidas no podrán analizar minuciosamente los aspectos informales de la organización del sector y los factores políticos que conforman los motores y las limitaciones de la actuación del sector.

Es posible que el equipo evaluador también tenga que definir cómo o cuándo cumplir su tarea. Por lo tanto, corren el riesgo de ser considerados basados en las ofertas e insensibles al entorno local. En estos casos, no es probable que la evaluación aporte una base óptima para posteriores esfuerzos en materia de DC.

La estructura propuesta para los TDR incluye:

- (1) Contexto de la evaluación.
- (2) Organización general de la evaluación.
- (3) Objetivos de la evaluación.
- (4) Resultados de la evaluación.
- (5) Aspectos del contenido de la evaluación (ámbito de trabajo).
- (6) Enfoque general, incluida la participación de las partes interesadas, los clientes y el personal que interviene en la evaluación.
- (7) Funciones y responsabilidades en la gestión del proceso de evaluación.
- (8) Competencias necesarias de las personas que llevan a cabo la EC (incluida la AT, si procede).
- (9) Duración del trabajo y calendario.
- (10) Bibliografía.

Contexto de la evaluación

Todas las personas que intervienen en la EC deben tener una idea general de los sucesos y las situaciones que han conducido a la formulación de los TDR. El primer capítulo de los TDR puede abordar las cuestiones siguientes:

- Las principales razones por las que la EC es necesaria en ese momento (véase también el subapartado sobre objetivos).
- Unos breves antecedentes sobre el sector, las organizaciones clave y la red que son objeto de evaluación. También se pueden mencionar posibles evaluaciones recientes y otras cuestiones históricas clave.
- Una descripción concisa del proceso general del que forma parte la EC (por ejemplo una revisión global del sector en el contexto de un enfoque sectorial, o una iniciativa en todo el sector público para evaluar las cuestiones relacionadas con la capacidad).
- Una justificación de por qué se han seleccionado para la evaluación determinadas organizaciones, si ya se ha efectuado la selección. Las organizaciones seleccionadas para ser evaluadas deberían ser entidades clave para la prestación de los servicios o la entrega de los productos que el programa o la política acordados para el sector deben prestar o producir, respectivamente. Si el ámbito de las organizaciones que se han de evaluar se puede modificar a medida que avanza el proceso de evaluación, se habrá de informar al respecto.
- Una breve descripción de los interesados clave cuya relación con las organizaciones clave del sector se debería incluir en la evaluación. Esto podría incluir, por ejemplo, a los ministerios transversales (en general, el Ministerio de Hacienda), las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de usuarios, los organismos de supervisión y los medios de comunicación (la organización que se ha de tomar en consideración se puede identificar mediante la herramienta 1).
- Una breve descripción del proceso que conduce a los TDR: quién tomó la iniciativa de organizar la evaluación; quién redactó los TDR y en qué tipo de consultas o de diálogo y trabajo conjuntos se basó; quién los aprobó y los refrendó; quién financiará el proceso si es que requiere financiación, y quién contratará la AT en caso de que así se prevea.

Cuestión crítica: Se debe incluir una frase como «Estos TDR han sido preparados por [nombres/organización], han sido objeto de comentarios de [nombres/organización], se han consultado con [nombres/organización], han sido aprobados por [nombres/organización] y refrendados por [nombres/organización]», para indicar de un modo claro y transparente quién ha intervenido en la preparación de los TDR, qué función ha tenido cada parte y quién puede ser considerado, y en qué medida, responsable de su contenido.

Brevedad del contexto

Conviene que el apartado del contexto sea breve y conciso, pero con referencias concretas a fuentes de información adicionales (informes, acuerdos, propuestas, estadísticas, leyes, etcétera).

Organización general de la evaluación

Es fácil que las funciones que no están claramente definidas socaven la responsabilización, la gobernanza y la transparencia efectivas de la evaluación. Muy a menudo, los TDR no especifican claramente qué autoridad es responsable de la EC y, por lo tanto, a quién se remitirá el equipo encargado de la ejecución.

Cuestión crítica. Se debe incluir una declaración clara e inequívoca de quién realiza la evaluación: la agencia financiadora, para hacer posible su toma de decisiones interna, las autoridades sectoriales o los directivos o consejos de administración de determinadas organizaciones sectoriales. Por ejemplo: «Esta evaluación la realizan las [autoridades sectoriales] [agencias de financiación] con [el apoyo] [la participación] de las [agencias de financiación] [autoridades sectoriales] [etcétera]». La evaluación la pueden realizar varios de estos interesados o todos ellos, en cuyo caso es esencial indicar quién es su principal responsable.

Los consultores externos no pueden ser los responsables del proceso de evaluación

Los consultores externos participantes pueden ayudar a realizar una evaluación y encargarse de la labor práctica de crear espacios de intercambio, recopilar datos, encajar puntos de vista, sugerir interpretaciones y preparar análisis, pero un consultor no puede ser el responsable del proceso de evaluación.

Aunque se decida realizar una evaluación «tipo auditoría» o «independiente», alguien ha ordenado que sea así. Esta autoridad para ordenar la deben compartir, por ejemplo, las agencias de financiación y las autoridades nacionales. Pero si no hay ninguna parte que dirija, se corre el riesgo de que al final nadie se comprometa a proporcionar la AT o a considerar seriamente las implicaciones de la evaluación.

Objetivos de la evaluación institucional y de la capacidad

¿Qué se hará con los resultados del ejercicio? El objetivo de la EC describe el uso que los responsables de la toma de decisiones hacen de esta después de llevarla a cabo. ¿Cómo usarán los responsables de la toma de decisiones (por ejemplo los ejecutivos o las agencias de financiación) los resultados del proceso? ¿Qué decisiones estratégicas y cuáles de carácter táctico/operativo sustentará la EC?

Los objetivos se formulan a menudo como sigue: «El objetivo es realizar una evaluación...». De este modo NO se describe un objetivo, sino simplemente una actividad.

Objetivos e imágenes deseados del futuro

El objetivo es una imagen de una situación futura deseada: «Los responsables de la toma de decisiones son capaces de adoptar adecuadamente decisiones documentadas acerca del tamaño de la financiación exterior que el sector puede usar con efectividad» o «el personal y los directivos comparten una idea de las limitaciones de la capacidad y las oportunidades de DC y son capaces de formular un plan de acción para el DC».

La **descripción de la finalidad de la evaluación**, o la razón por la que la evaluación tendrá lugar, podría, por ejemplo, ser:

- capacitar a las autoridades del sector o las agencias de financiación para que puedan decidir sobre la viabilidad, el ámbito de aplicación y el tamaño de un programa sectorial o del apoyo externo a un programa sectorial (o un proyecto del programa) de modo que sea adecuado a la capacidad de ejecución del sector;
- establecer modalidades de colaboración más firmes entre diferentes agentes del sector, a partir de una interpretación común de la capacidad y las limitaciones;

- sensibilizar a los miembros del personal y las partes interesadas acerca de la posible necesidad de cambio;
- hacer posible que las agencias de financiación decidan sobre la financiación de la siguiente fase;
- sustentar el diálogo político entre los socios del sector, con lo que se conseguirá un mejor fundamento político;
- hacer posible que las autoridades diseñen y preparen un plan de DC que incluya, si procede, el apoyo de los socios de desarrollo;
- hacer posible que las autoridades se dirijan a otros interesados importantes (por ejemplo Ministerios de Hacienda y gobernanza local) para proponerles remedios a las limitaciones institucionales que no se puedan resolver a nivel sectorial, y
- hacer posible que las autoridades y los socios de desarrollo decidan sobre el alcance y las modalidades del apoyo al DC.

Optar por objetivos concretos

Los objetivos formulados de una manera muy general, como «La finalidad de la EC es mejorar la efectividad del sector...» y similares, no son informativos ni prácticos. Pueden ser un indicio de que los implicados no han mantenido un diálogo sobre la EC orientado a los resultados.

Los objetivos de la evaluación han de tener consecuencias significativas en el enfoque de la EC. En caso contrario, es que los objetivos están vacíos o que se formularon tras una decisión de actuar por otras razones (por ejemplo, qué se ha hecho antes, o qué es lo más fácil, o de qué modo se pueden evitar las tensiones y los conflictos).

Por ejemplo, si el objetivo es sensibilizar en cuanto al cambio futuro, se necesita un enfoque mucho más participativo e inclusivo que si el objetivo es la toma de decisiones por una agencia de financiación acerca del tamaño y las modalidades de la financiación en un sector. En el último caso, se podría adoptar un enfoque mucho más documental y selectivo para reducir los costes de las transacciones y evitar crear falsas expectativas o incluso el descontento de las organizaciones beneficiarias.

Cuanto más se pueda considerar que la EC es un insumo para los futuros esfuerzos en materia de DC, mayor alcance tendrá la EC: la EC consiste en evaluar la capacidad tal como es y en determinar si se puede desarrollar, cómo, cuánto y en qué dirección.

Las evaluaciones no pueden servir únicamente para definir el apoyo del donante al DC

No parece lógico que una EC se realice con el único fin de diseñar el apoyo externo al DC, a menos que la EC se centre exclusivamente en trabajar para reforzar los factores favorables y debilitar los factores limitadores del entorno de las organizaciones. El DC es un proceso que debe tener lugar en las organizaciones y no se puede imponer (se puede imponer la enseñanza, pero no el aprendizaje). Por lo tanto, para diseñar el apoyo del DC es necesario un proceso de DC que pueda ser apoyado. Y especificar este proceso de DC endógeno deberá formar parte del proceso de EC antes de que sea lógico formular el apoyo al proceso.

Los aspectos del proceso ganarán aún más importancia cuando el propósito vaya en la dirección del DC y el cambio. La EC se debe realizar de modo que quienes posteriormente vayan a dirigir y gestionar el cambio tengan una mayor oportunidad de hacerlo con éxito, con una mayor probabilidad de implicar a quienes más deben participar en la dirección y la gestión de la EC.

El proceso de EC también tendrá por objetivo crear entusiasmo ante el DC y el cambio posteriores e identificar maneras de enfrentarse a la resistencia al cambio.

Resultados previstos

En este apartado se describen los resultados tangibles que han de presentar los encargados de llevar a cabo la EC. Estos resultados son necesarios, pero seguramente por sí mismos no serán suficientes para alcanzar los objetivos. La mayoría de las veces será necesario que actúen, entre otros, los responsables de la evaluación. Cuestiones aparentemente sencillas —como el comentario de los borradores y del diálogo y de la toma de decisiones conjuntas basadas en un informe final— pueden ser necesarias para hacer uso de un informe de EC y alcanzar los objetivos.

Se piensa con demasiada frecuencia que el resultado de la EC se limita a un informe. Sin embargo, a menudo se deberían tener en cuenta y especificar, si procede, otros productos tangibles (y más importantes), tales como:

- un taller final para el núcleo o los interesados clave;
- sesiones de orientación para los interesados externos;
- una sesión informativa para los altos ejecutivos;
- sesiones informativas para los miembros del personal;
- un resumen de dos páginas de fácil acceso y amplia difusión;
- documentos o informes confidenciales sobre cuestiones especiales;
- proyectos de informe difundidos según se establezca;
- un informe final (de una extensión máxima establecida, más, si así se decide, los apéndices correspondientes), distribuido según una lista;
- versiones en CD-ROM de los informes finales y apéndices distribuidos según lo acordado; y
- la publicación (en papel, en Internet, etcétera) de los informes finales.

Acuerdo previo sobre la difusión de la evaluación

Los responsables de la EC deberían ponerse de acuerdo previamente sobre los receptores y los usuarios de los resultados dentro y fuera de la organización. Es especialmente importante que decidan si los informes serán públicos o semipúblicos o bien serán confidenciales (en cuyo caso se habrá de especificar quiénes están autorizados a verlos).

Existen dos situaciones contradictorias respecto de las políticas de revelación de la EC, pues algunas organizaciones están obligadas en virtud de la ley o por voluntad política a publicar cualquier informe que hayan financiado o cofinanciado, pero también se da la situación contraria, que corresponde a una necesidad de confidencialidad: hay cuestiones importantes de las organizaciones que los individuos o la organización no quieren publicar por razones legítimas. Si se sabe que el informe de EC será público, no es probable que los miembros del personal compartan esa importante información.

Contenido de la evaluación/ámbito del trabajo

Este apartado de los TDR indicará qué organizaciones, redes y relaciones se deben incluir en la evaluación, así como los contenidos de esta (qué se va a evaluar de la red sectorial y las organizaciones incluidas). De acuerdo con el enfoque señalado en esta guía, los puntos clave incluirán:

- **las organizaciones** que se han de incluir (véase «Contexto de la evaluación»), según proceda, explicando por qué son cruciales para el éxito del apoyo previsto o que se esté dando en el sector;
- **la recopilación de datos** acerca de los productos pasados y presentes de las organizaciones del sector o subsector o específicas incluidas en la EC, su pertinencia, calidad y cantidad (servicios, productos y normativas); si la evaluación es también un insumo a la hora de tener en cuenta futuras actividades de DC y apoyo al DC, esta información de partida será esencial en la identificación y la especificación en el plan de acción de DC de los productos que se desean para el futuro, pues estos se han de proyectar de un modo realista.
- **el contexto del sector**, incluidos los factores estructurales relacionados con la capacidad (por ejemplo es probable que un territorio extenso y unos recursos limitados tengan consecuencias en la capacidad de financiar y

proporcionar elementos como los servicios sanitarios y educativos en todo el territorio) y los factores institucionales (incluidos, entre otros, el marco legal y el modo en que se observa y se aplica, los factores de todo el sector público relacionados con las condiciones de los funcionarios, etcétera, la descentralización, los sistemas de patrocinio/clientes que afectan a la actuación del sector público, y la efectividad y las modalidades de los mecanismos de gobernanza y responsabilización del sector);

- **los motores y limitaciones**, que resultan especialmente difíciles pero importantes de evaluar y que explican la actuación actual y, llegado el caso, pueden explicar por qué la capacidad no crece fácilmente;
- **los insumos y recursos** de que disponen el sector y las organizaciones, incluido el equilibrio entre los fondos para los diferentes fines y las tendencias pasadas en cuestiones como el gasto en mantenimiento, los costes operativos, los salarios y el número de personas ocupadas;
- **los elementos internos** de las organizaciones que se evalúan (liderazgo, estrategia, estructuras, recompensas e incentivos, relaciones internas y mecanismos útiles; hay varias buenas maneras de descomponer la capacidad interna y la elección se debe dejar a quienes realizan la evaluación yo a las organizaciones que se evalúan), y
- las **redes** del sector y las redes y relaciones externas, incluida la arquitectura de gobernanza del sector.

Las evaluaciones deben prestar una atención especial a los aspectos políticos de las organizaciones, por ejemplo las relaciones de poder internas y externas que refuerzan el sistema sectorial (o lo sofocan) y el equilibrio y la relación entre los aspectos formales y los informales.

Si uno de los objetivos de la EC es hacer posible la toma de decisiones o preparar planes para el DC y el apoyo a este en el futuro, entonces el ámbito de trabajo debe incluir la evaluación de la predisposición al cambio, los motores potenciales del cambio (agentes influyentes), la resistencia al cambio y los diferentes aspectos de la estrategia y la gestión del cambio. El historial de cambio, reforma y esfuerzos para el DC se deben integrar en la evaluación.

Metodología y enfoque

La metodología y el enfoque generales se centrarán en cómo se prevé la participación de los interesados, los clientes y el personal, los métodos de recopilación de datos que se van a aplicar, las fuentes que se van a utilizar y la secuenciación general del proceso.

Es esencial que los TDR describan el grado de participación previsto en la EC y los papeles de los interesados. También se deberá indicar el equilibrio entre la reflexión propia del personal y los interesados y la reflexión y el análisis del equipo de evaluación. Probablemente, la primera generará más implicación de las conclusiones, pero también podría pasar por alto cuestiones conflictivas importantes. Resulta obvio que las autoridades que dirijan la EC (autoridades nacionales, agencias de financiación u otros interesados) habrán de dedicar tiempo a la participación para dar al proceso una oportunidad de éxito.

No se han de prescribir metodologías participativas concretas

Hay muchos métodos específicos diferentes para llevar a cabo los procesos participativos de autoevaluación: grupos focales, análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), investigación apreciativa, equipos de reflexión, etcétera. Más que prescribir un planteamiento concreto, conviene que los encargados de la EC adopten un enfoque con el que estén familiarizados y que les permita alcanzar el nivel de participación deseado, apropiado para los objetivos de la EC.

Los interesados y el personal de las organizaciones que van a participar en la EC también se han de delimitar de acuerdo con los objetivos del alcance de la EC y los recursos invertidos en ella. La lista, que es larga, podría incluir:

- ciudadanos/usuarios/clientes, por ejemplo personas que utilizan los servicios del sector o que deberían adaptar su comportamiento a las normas de este;
- personas que ejercen una gobernanza formal o informal del sector o la organización (Parlamento, ministros, altos funcionarios de ministerios clave, incluidos los de Hacienda y Planificación), organismos de supervisión (agencias de superintendencia e instancias superiores de auditoría y grupos de presión y de interés influyentes);

- personal clave participante en iniciativas de reforma transversal que conforman los motores o las limitaciones de la capacidad del sector (reforma del funcionariado, reforma de la gestión de la hacienda pública y reformas de la gobernanza);
- gestión;
- personal profesional;
- personal de apoyo;
- expertos externos (investigadores del sector procedentes de laboratorios de ideas y universidades);
- representantes de los medios de comunicación (que podrían estar en disposición de facilitar buenas descripciones de las cuestiones relacionadas con el poder en el sector), y
- personal de la agencia de financiación con conocimientos especiales del sector o con conocimientos de cuestiones transversales.

Hacer más con menos

Un exceso de entrevistas o de procesos de evaluación participativa puede menoscabar la profundidad y la calidad y socavar el compromiso y el planteamiento adoptados por las personas implicadas.

Es de aplicación la ley de disminución del rendimiento o el «principio 80/20»: el 20 % del esfuerzo producirá el 80 % de la información, mientras que el 80 % restante solo aportará pequeños matices.

Los métodos y las herramientas de recopilación de datos y autoevaluación se deben indicar a grandes rasgos, como:

- documentos y fuentes de Internet; la «minería de datos» (encontrar información infrautilizada) suele dar buenos resultados (tanto en términos de información como del análisis de las razones por las que esa información se ha dejado aparcada), pero es un proceso que consume mucho tiempo;
- encuestas generales (por ejemplo cuestionarios autoadministrados o administrados desde el exterior y de respuesta abierta o múltiple);
- entrevistas a grupos focales;
- entrevistas individuales;
- observación de procesos y reuniones de trabajo;
- facilitación de procesos de autoevaluación;
- organización de procesos de autoevaluación por los propios evaluadores;
- diagramas de procesos comerciales clave importantes para la cadena de valor añadido, y
- la secuencia en la que las actividades han de tener lugar, con seguimiento a lo largo de todo el proceso.

Los aspectos del proceso son críticos

Si la EC se considera un insumo crítico para un proceso de DC venidero, entonces la atención a los aspectos del proceso de EC también es crítica. En casos extremos, una EC orientada principalmente a preparar el cambio puede verse obligada a evitar ciertos temas y suprimir determinada información porque «la verdad», pese a ser innegable, puede sacar conflictos a la luz de un modo susceptible de disminuir las esperanzas de DC en los años venideros.

Si la EC prepara el cambio, la participación y la adhesión a las conclusiones de los poseedores del poder (sindicatos, directivos, personal clave e interesados externos clave) también puede ser esencial para un posterior proceso de DC fructífero, por lo que será crucial prestar a estos aspectos del proceso toda la atención que merecen.

Funciones y responsabilidades en la gestión del proceso de evaluación

En este apartado se ha de describir el marco de gestión operativa para el proceso de evaluación y dar al equipo encargado de la ejecución un marco claro en el que operar, así como detallar las tareas esenciales que otros han de realizar para que se pueda llevar a cabo la EC. Esto podría incluir:

- definir cómo se va a llevar a cabo el diálogo esencial sobre la asignación previa entre el equipo de EC y los responsables de la EC (con quién y con qué medios);
- definir quién será el responsable de facilitar los documentos al equipo (y a otras personas relacionadas con la EC que puedan necesitarlos);
- definir a quién informa el equipo de todos los aspectos sustanciales y de enfoque del trabajo, por ejemplo a quién rinde cuentas sobre el terreno (quién es el «jefe» del equipo);
- definir a quién y cómo recurrirá el equipo para cuestiones especialmente importantes (un grupo director que podría celebrar reuniones preestablecidas con el equipo, o una autoridad a la que puedan dirigirse los miembros del grupo director y el equipo);
- definir cómo se nombrará a los miembros del equipo, quién los nombrará, cómo se organizarán las sesiones participativas y quién las organizará, y
- definir si se dará apoyo logístico al equipo y cómo se hará.

Para los empleados del gobierno o de agencias de financiación que estén muy ocupados, puede resultar tentador pedir que un equipo de estudio organice su propio programa de reuniones y actividades (especialmente si solo está compuesto por consultores externos). Sin embargo, esto puede tener inconvenientes: el equipo puede carecer de los conocimientos necesarios para «llegar a la trastienda» de las organizaciones implicadas o para identificar a los informadores en el sentido más amplio. Además, es probable que las personas a las que se pida que se reúnan con el equipo reaccionen de un modo diferente si se lo pide su propio jefe, un miembro del personal de una agencia de financiación o un consultor.

Por último, elaborar y actualizar las citas requiere mucho tiempo.

Competencias del equipo

El contenido de este apartado depende de la finalidad y el alcance de la EC. En él se describen las cualificaciones necesarias del equipo encargado de la EC. Los datos sobre el equipo incluirán el número de sus miembros y las funciones de estos, por ejemplo jefe de equipo, especialista en recursos humanos, etcétera.

Si el equipo encargado de la EC forma parte de la organización que se evalúa, en este apartado se enumerarán las personas que formarán parte del equipo y se detallarán sus funciones (por ejemplo jefe de equipo, especialista financiero, especialista en recursos humanos, etcétera).

Si el equipo también (o solo) incluye AT y si los TDR van a constituir la base de una licitación, en el proceso de evaluación de la oferta se deberán aplicar asimismo las cualificaciones exigidas a los consultores.

Perfil de las cualidades y características del consultor (empresa):

- historial en AT por sector, tipo de organización y país;
- características, por ejemplo experiencia en procesos de evaluación con carácter participativo, conocimiento de los procesos de DC y actividad principal (que debe consistir en labores de consultoría);
- descripción de la experiencia técnica necesaria de los miembros del equipo de evaluación (si se va a recurrir a varios consultores, se han de indicar los ámbitos especiales que deben cubrir, como experiencia técnica en liderazgo y gestión del cambio, gestión de la hacienda pública y gestión de los recursos humanos); las cualificaciones generales podrían incluir los conocimientos y la comprensión de los procesos de DC, las competencias en comunicación y facilitación y la actitud de respeto y diligencia en relación con los clientes-organizaciones, y
- regiones, culturas o sectores en los que los contratistas deben tener experiencia.

¿En qué medida es la EC un ámbito de especialización y puede sustituir a un conocimiento sectorial completo? ¿pueden los especialistas del sector realizar una EC si han completado su perfil profesional con formación?

Los especialistas en recursos humanos y los consultores de gestión suelen defender que la EC es una disciplina particular, mientras que, como era de esperar, los especialistas del sector se inclinan por lo contrario. Sin embargo, **trabajar en DC y EC requiere conocimientos especializados** acerca de las organizaciones e instituciones y **aptitudes consolidadas y especializadas en comunicación y facilitación**. Estas las pueden adquirir de muchas maneras personas de diferentes disciplinas profesionales, pero son esenciales.

En los ejercicios de EC importantes, puede ser ventajoso combinar EC y DC y conocimientos técnicos sectoriales, pero estos últimos han de ser a nivel político o consistir en un conocimiento holístico del sector. Por lo general, una especialización técnica muy concreta dentro del sector es poco pertinente.

Equilibrar cuidadosamente los diferentes recursos

Se ha de crear coherencia y continuidad entre los diferentes insumos a largo y a corto plazo. Una mezcla de consultores locales e internacionales puede tener valor añadido, pero solo si se ha previsto que colaboren durante un tiempo suficiente (en caso contrario, la experiencia suele mostrar que los consultores internacionales son los que dirigen y que acaban por utilizar a los consultores locales como ayudantes en cuestiones relacionadas con el acceso y la logística).

Duración del trabajo y calendario

En este apartado se indica el tiempo asignado (días, semanas o meses) para las diferentes etapas del trabajo y se facilita la información que necesita el equipo para poder planificar correctamente.

Las cuestiones que pueden ser importantes y el tiempo que se precisa para las actividades son los siguientes:

- **preparación:** selección y disponibilidad de los miembros del equipo y trabajo de campo necesario;
- **ejecución:** tiempo necesario para conseguir los resultados y la finalidad de la evaluación, distribución correcta del tiempo (incluida la sesión informativa) en relación con las organizaciones y los interesados implicados y visitas de campo fuera de las capitales para evaluar las capacidades a nivel local o regiones especiales con problemas de capacidad especiales;
- **presentación de informes:** plazos de presentación de los borradores y las versiones definitivas de los informes, lista de todos los interesados que recibirán cada informe y procedimientos para comentarlos;
- **visitas** que se han de realizar (autoridades, instituciones y grupos de beneficiarios interesados);
- **disponibilidad** de las personas que constituyen recursos importantes (también, y especialmente, dentro de la organización anfitriona);
- **aspectos prácticos** de carácter logístico que puedan influir en el calendario de visita a los interesados necesarios, por ejemplo condiciones de las carreteras, condiciones meteorológicas, festivales locales, elecciones y estaciones.

En los países desarrollados, cuando una organización encarga a unos consultores que diagnostiquen la capacidad y las necesidades de DC, estos no suelen hacerlo trabajando a tiempo completo durante un tiempo muy breve, sino a tiempo parcial durante un periodo más extenso. Este enfoque permite asimilar los resultados intermedios y producir y organizar la información de retorno ordenadamente. Con un periodo prolongado, a los consultores les resulta mucho más fácil programar su trabajo adaptándolo a las organizaciones (y no al contrario).

Los consultores locales tienen la misma oportunidad y por eso pueden, asumiendo que todo lo demás es igual, ser preferibles. El inconveniente es que pueden estar enredados en una red nacional de proveedores y compradores relativamente pequeña, lo que puede dificultarles la adopción de una perspectiva imparcial del sector y las organizaciones.

Los consultores internacionales pueden estar estrechamente vinculados, desde un punto de vista comercial, a las agencias de financiación, y tienden a ver las cosas a su manera.

Cuando el mercado del consultor local sea pequeño, si el objetivo y el alcance de la EC lo justifican, puede ser mejor una combinación. En este caso, el consultor local puede prolongar la tarea, pero si el consultor internacional ha de trabajar en el país durante un solo periodo, esta posibilidad se habrá de considerar atentamente. Dos visitas de una semana con unas semanas de intervalo aumentan los gastos de viaje, pero pueden hacer posible un proceso que responda mucho mejor a las condiciones y capacidades locales.

Comisión Europea

Herramientas para el desarrollo de la capacidad

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2011 — 76 pp. — 21.0 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-18761-2

doi:10.2783/60840

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

Este documento es el sexto documento de referencia de la «colección herramientas y métodos» de EuropeAid, en la que se reúnen los documentos metodológicos elaborados por la Dirección «Calidad de las Operaciones» y que se divide en tres subcolecciones: guías, documentos de referencia y documentos de reflexión. Los documentos de referencia profundizan en los conceptos, desarrollan los conocimientos, aportan orientaciones para la prestación de la ayuda y exponen las buenas prácticas. La colección consta de los títulos siguientes:

Guías

- ➔ Guía nº 1: « Programación, Diseño y Gestión del Apoyo al Presupuesto General »
- ➔ Guía nº 2: « Support to Sector Programmes - Covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures», 2007.
- ➔ Guía nº 3: « Haciendo la Cooperación Técnica más eficaz», 2009.
- ➔ Guía nº 4: « Directrices para la Integración del Medio Ambiente y el Cambio Climático en la Cooperación al Desarrollo», 2009.

Documentos de referencia

- ➔ Documento de referencia nº 1: « Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad: ¿por qué? ¿qué? ¿cómo? », 2005
- ➔ Documento de referencia nº 2: « Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries », 2008
- ➔ Documento de referencia nº 3: « Strengthening project internal monitoring - How to enhance the role of EC task managers», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 4: « Análisis y tratamiento de la gobernanza en las intervenciones Sectoriales», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 5: « Enfoques Sectoriales en Agricultura y Desarrollo Rural», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 6: « Herramientas para el desarrollo de la capacidad », 2009
- ➔ Documento de referencia nº 7: « Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos», 2009
- ➔ Documento de referencia nº 8: « Engaging and Supporting Parliaments Worldwide -Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments », 2010
- ➔ Documento de referencia nº 9: «Support for justice reform in ACP countries», 2010
- ➔ Documento de referencia nº 10: « Trade and Private Sector Policy and Development Support programmes financed by EU external assistance», 2010
- ➔ Documento de referencia nº 11: « Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector», 2010
- ➔ Documento de referencia nº 12: « Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities - For better development outcomes and governance» - 2011
- ➔ Documento de referencia nº 13: « Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities » - 2011

Documentos de reflexión:

- ➔ Documento de reflexión (nº1): « Public Sector Reform - An Introduction», marzo de 2009
- ➔ Documento de reflexión (nº2): « Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries - Concepts, Tools and Areas for Action n » (2011)

