

Diagnóstico de Capacidades

NOTA DE PRÁCTICA

Octubre de 2008

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	2
RESUMEN	3
SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN	5
SECCIÓN II: ALCANCE DE LOS DIAGNÓSTICOS DE CAPACIDADES	7
1. Cuándo realizar un diagnóstico de capacidades	7
2. Por qué realizar un diagnóstico de capacidades	9
3. Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD	10
SECCIÓN III: PROCESO DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES	16
1. Movilizar y diseñar	17
2. Realizar el diagnóstico de capacidades	22
3. Resumir e interpretar los resultados	24
SECCIÓN IV: FORMULAR UNA RESPUESTA PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	25
SECCIÓN V: IMPLICACIONES OPERATIVAS	28
1. Lecciones de las aplicaciones	28
2. Consideraciones tácticas	28
3. Otros tipos de diagnóstico	29
ANEXO: RECURSOS CONSULTADOS	31

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ECP	Diagnóstico Común de los Países
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
Swap	Enfoque Sectorial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DC	Desarrollo de Capacidades
CSS	Cooperación Sur-Sur

Agradecimientos

La presente Nota de Práctica y los documentos adjuntos, la Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades y la Herramienta de Apoyo en formato Excel del PNUD han sido elaborados mediante un proceso de aprendizaje y repetición por Niloy Banerjee, Jennifer Colville, Thomas Theisohn, Kanni Wignaraja y Lara Yocarini. El trabajo de los autores fue objeto de una revisión técnica por parte de Hachemi Bahloul, Kirsten Ejlskov-Jensen, Metsi Makhetha, Ali Mostashari, Roland Msiska, John Patterson, Kamal Rijal, Rathin Roy y Jens Wandel. El trabajo se realizó a partir de documentos anteriores y estudios de casos de diagnósticos de capacidades del PNUD, el sistema de las Naciones Unidas y organizaciones asociadas, así como de las revisiones mencionadas como referencia. Los materiales fueron presentados a los Grupos de Trabajo del Sistema de las Naciones Unidas y OCDE/CAD en talleres regionales e internacionales con asociados, y su aplicación fue comprobada en más de 25 países de diferentes regiones. Los antemencionados procesos de revisión y aplicación enriquecieron el material que se presenta a continuación, que esperamos sea de utilidad para un mayor aprendizaje y perfeccionamiento.

Información para contactos:

Editora: Jennifer Colville, jennifer.colville@undp.org
Internet: www.capacity.undp.org

© 2008

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

RESUMEN

Propósito de la Nota de Práctica

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo internacionales y nacionales depende de las capacidades de transformación de las personas, organizaciones y sociedades para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Si bien los recursos financieros, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, son vitales, no alcanzan para promover un desarrollo humano sostenible. Si no cuentan con leyes, estrategias, políticas y procedimientos de apoyo, organizaciones que funcionen correctamente y poblaciones educadas y calificadas, los países carecen de los cimientos necesarios para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo nacional y local. El desarrollo de capacidades ayuda a fortalecer estos cimientos y constituye el “cómo” para hacer que el desarrollo funcione mejor.

Para el PNUD el ‘desarrollo de capacidades’ es ‘el proceso por medio del cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo’ (PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2008a). Apoyar en forma eficaz este proceso requiere identificar las capacidades claves que ya existen y las capacidades adicionales que pueden ser necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo. Tal es el propósito de los diagnósticos de capacidades. Un diagnóstico de capacidades es un análisis de las capacidades deseadas en comparación a las capacidades existentes. Esto permite comprender los activos y las necesidades en materia de capacidades y sirve como información de base para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades.

El PNUD ha elaborado una metodología para llevar a cabo diagnósticos de capacidades de manera sistemática y rigurosa, pero a la vez flexible y adaptable a los diferentes contextos y necesidades. No ofrece una receta; pero es útil como punto de partida para el diagnóstico de las capacidades. La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD consta de tres componentes: el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD, un proceso, y herramientas de apoyo.

En esta Nota de Práctica se describen los dos primeros componentes. Se analizan los ejes del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD y se proveen directrices para el proceso de gestionar el diagnóstico, desde la movilización de los actores involucrados y el diseño del enfoque del diagnóstico hasta la realización del diagnóstico y el análisis e interpretación de los resultados. Asimismo, se analiza de qué forma estos resultados ayudan a las autoridades y los practicantes a formular una respuesta para el desarrollo de capacidades. También se pueden encontrar directrices adicionales sobre el proceso y herramientas de apoyo en la Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD.

Enfoque sistemático para el diagnóstico de capacidades

El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD consta de tres ejes:

- **Puntos de entrada:** El PNUD reconoce que la capacidad reside en tres niveles: el entorno favorable, las organizaciones y las personas, cada uno de los cuales puede ser el punto de entrada al diagnóstico de capacidades. El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se ha adaptado específicamente a los niveles del entorno favorable y las organizaciones.
- **Problemas centrales:** Se trata de los cuatro problemas de capacidad que el PNUD considera más comunes en los diferentes sectores y niveles de capacidad: 1) arreglos institucionales; 2) liderazgo; 3) conocimiento y 4) rendición de cuentas. No es necesario que todos los diagnósticos cubran estos cuatro problemas; pero el equipo de diagnóstico de capacidades debe, al menos, tenerlos en cuenta al definir el alcance del diagnóstico y realizar modificaciones en función de las necesidades del cliente y la situación.

- **Capacidades funcionales y técnicas:** Las capacidades funcionales son necesarias para crear y gestionar políticas, leyes, estrategias y programas. El PNUD ha llegado a la conclusión de que son claves las capacidades funcionales necesarias para: 1) lograr el compromiso de los actores involucrados; 2) diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar y 5) evaluar. Asimismo, puede ser necesario diagnosticar diferentes capacidades técnicas, según la situación, las que pueden agregarse al conjunto de capacidades funcionales, si fuera necesario.

Para realizar un diagnóstico de capacidades, el PNUD sugiere seguir un proceso de tres pasos:

- **Movilizar y diseñar:** Contar con actores involucrados comprometidas y un diseño claro es la clave del éxito para un diagnóstico de capacidades. El diseño se realiza sobre la base de tres preguntas de guía: 1) Capacidad, ¿por qué? 2) ¿Capacidad para quién? y 3) ¿Capacidad para qué? (GNUD, 2006)¹;
- **Realizar el diagnóstico de capacidades:** Durante el diagnóstico de capacidades, se recopilan datos e información sobre las capacidades deseadas y existentes, mediante el uso de diferentes medios, incluyendo auto-diagnósticos, entrevistas y grupos de discusión;
- **Resumir e interpretar los resultados:** La comparación de las capacidades deseadas con las capacidades existentes determina el nivel de esfuerzos necesario para cerrar las lagunas y provee información para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades.

Los diagnósticos de capacidades se pueden integrar a los procesos de planificación y programación a diferentes niveles, incluidos los siguientes: estrategias o planes de desarrollo nacionales, sectoriales o locales, una Evaluación Común para el País (ECP) de las Naciones Unidas, un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), un Programa de País del PNUD, o un programa o proyecto de desarrollo individual². La información generada por el diagnóstico de capacidades constituye una base clave para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades, y los indicadores usados para medir la capacidad sirven de base para la posterior vigilancia y evaluación del desarrollo de capacidades.

La Sección I de esta Nota de Práctica presenta conceptos claves sobre el diagnóstico de capacidades. La Sección II analiza cuándo y por qué realizar un diagnóstico, y ofrece una descripción detallada de los ejes del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD. La Sección III presenta un análisis del proceso de diagnóstico de capacidades, seguido, en la Sección IV, por un análisis de cómo formular una respuesta para el desarrollo de capacidades. Finalmente, la Sección V ofrece una guía sobre cómo utilizar y gestionar exitosamente los diagnósticos de capacidades. En el Anexo se incluye un listado de los recursos utilizados como referencia.

¹ Esta forma de redactar las preguntas ha demostrado ser atractiva y fácil de comprender para las personas que trabajan en el desarrollo de capacidades.

² Las Directrices 2007 para ECP/MANUD (GNUD, 2007) y la Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del GNUD (GNUD, 2008) ofrecen una guía detallada para la realización de un diagnóstico de capacidades durante la ECP y la formulación del MANUD.

SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo internacionales y nacionales depende de las capacidades de transformación de las personas, organizaciones y sociedades para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Si bien los recursos financieros, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, son vitales, no alcanzan para promover un desarrollo humano sostenible. Si no cuentan con leyes, estrategias, políticas y procedimientos de apoyo, organizaciones que funcionen correctamente y poblaciones educadas y calificadas, los países carecen de los cimientos necesarios para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo nacional y local. El desarrollo de capacidades ayuda a fortalecer estos cimientos y constituye el “cómo” para hacer que el desarrollo funcione mejor.

Para el PNUD el ‘desarrollo de capacidades’ es ‘el proceso por medio del cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo’ (PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2008a). Apoyar este proceso requiere identificar las capacidades claves que ya existen y las capacidades adicionales que pueden ser necesarias para alcanzar dichos objetivos. Tal es el propósito de los diagnósticos de capacidades.

El diagnóstico de capacidades ofrece una perspectiva completa sobre las capacidades que son cruciales para alcanzar los objetivos de desarrollo de un país. Es un análisis de las capacidades deseadas en comparación con las capacidades existentes y ofrece una forma sistemática de reunir datos e información sobre los activos y las necesidades en términos de capacidades. Si se realiza durante las etapas iniciales de la planificación del desarrollo, el diagnóstico de capacidades ayuda a formular una respuesta para el desarrollo de capacidades que aborda las capacidades que podrían fortalecerse, y optimiza las capacidades existentes que ya son fuertes y están bien arraigadas. Asimismo, puede fijar la línea de base para un proceso continuado de vigilancia y evaluación de los progresos en relación con los indicadores correspondientes y ayuda a crear una base sólida para la planificación a largo plazo, la implementación y la sustentabilidad de los resultados. La Figura 1 ilustra el proceso a través del cual el PNUD apoya el desarrollo de capacidades y el papel clave que juega el diagnóstico de capacidades. La presente Nota de Práctica hace hincapié en los pasos 2 y 3 de este proceso.

Figura 1: Proceso de desarrollo de capacidades del PNUD³



³ El proceso de desarrollo de capacidades del PNUD está incluido en un proceso de programación y no tiene el propósito de ser un proceso independiente o paralelo. Este proceso es normativo para los practicantes del PNUD, tal como se describe en las Políticas y Procedimientos de los Programas y Operaciones del PNUD, y se evalúa a través de Auditorías de Programas, Encuestas de Asociados y Evaluaciones Independientes (como, por ejemplo, una Evaluación de los Resultados de las Actividades de Desarrollo).

El PNUD ha elaborado una metodología para llevar a cabo diagnósticos de capacidades de manera sistemática y rigurosa, pero a la vez flexible y adaptable, que se basa en una revisión de diagnósticos de capacidades, herramientas de diagnóstico y estudios de casos, así como numerosas aplicaciones en diferentes países del mundo, y que se ha enriquecido, además, gracias a consultas a colegas en el terreno y organismos asociados. La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD no es una receta y se puede utilizar en diversos contextos para ajustarse a diferentes propósitos. Esta Metodología está conformada por los siguientes componentes:

- el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD;
- un proceso para llevar a cabo un diagnóstico de capacidades; y
- herramientas de apoyo.

Las características clave de la metodología son:

- una **estructura** para los debates sobre la escala y alcance del diagnóstico de capacidades y, en términos más generales, sobre el programa de desarrollo de capacidades;
- un **proceso** sistemático para diagnosticar los activos y necesidades en términos de capacidades y para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades;
- **recursos y herramientas** de apoyo al diagnóstico de capacidades que incluyen **contenido** para diagnosticar las capacidades funcionales así como los puntos de entrada y los problemas centrales.

La metodología se diferencia de muchas otras metodologías de diagnóstico, porque:

- se centra en la **capacidad** y no, por ejemplo, en el diseño institucional, los roles funcionales y las responsabilidades, o en un análisis de riesgos;
- hace hincapié en el **vínculo entre el diagnóstico de capacidades y la respuesta para el desarrollo de capacidades**, con lo que crea el escenario para pasar del análisis a la acción;
- crea **indicadores** para el desarrollo de capacidades y puntos de referencia para medir los avances.

La presente Nota de Práctica se centra en dos componentes de la metodología: el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD y el proceso para llevar a cabo un diagnóstico de capacidades. La Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD ofrece otros lineamientos sobre el proceso y las herramientas de apoyo.

Además de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD, existen recursos orientados a sectores y temas específicos, que pueden ayudar a los países a realizar un mejor diagnóstico de los activos y necesidades nacionales y locales en términos de capacidades. Estos recursos incluyen marcos de diagnóstico de capacidades personalizados, guías del usuario, herramientas de apoyo y planillas para entrevistas, en áreas como, por ejemplo, adquisiciones, gestión y coordinación de la asistencia, y VIH/SIDA⁴. Dichos recursos ayudan a posicionar al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas como asociado fundamental en la articulación nacional de estrategias de desarrollo destinadas al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

⁴ Por mayor información sobre estos recursos relativos a sectores y temas específicos, ver Grupo de Desarrollo de la Capacidad (2008b), PNUD. Para obtener un listado de herramientas para el diagnóstico de capacidades y estudios de casos, ver www.capacity.undp.org.

SECCIÓN II: ALCANCE DE LOS DIAGNÓSTICOS DE CAPACIDADES

Los diagnósticos de capacidades se pueden utilizar para abordar los problemas de capacidad en los tres niveles de las capacidades. La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se adapta específicamente a los niveles del entorno favorable y las organizaciones. Estos dos niveles de las capacidades se analizan más adelante en el apartado titulado "Puntos de entrada". Generalmente, los diagnósticos individuales se llevan a cabo dentro del contexto del diagnóstico de una organización y no se abordan en detalle en la presente Nota. Si bien los diagnósticos de capacidades pueden ser realizados por y para diferentes comunidades, la Metodología del PNUD se usa primordialmente en el sector público.

1. Cuándo realizar un diagnóstico de capacidades

Los diagnósticos de capacidades se pueden realizar en diferentes etapas de los ciclos de planificación o programación, como por ejemplo:

1. al preparar las estrategias y planes de desarrollo nacionales, sectoriales y locales;
2. al realizar la ECP y preparar el MANUD y el Programa del País del PNUD;
3. al formular programas y proyectos en respuesta a las dificultades en términos de capacidades;
4. al gestionar revisiones de cualquiera de las actividades precedentes.

a. *Al preparar las estrategias y planes de desarrollo nacionales, sectoriales y locales*

Los diagnósticos de capacidades proveen valiosa información a las estrategias y planes nacionales, sectoriales y locales para la reducción de la pobreza. Pueden generar un panorama general de las prioridades para el desarrollo de capacidades en el entorno favorable y en organizaciones individuales que operan en diferentes sectores, y también pueden ayudar a lograr consensos respecto de las prioridades. Al vincular los diagnósticos de capacidades a las estrategias y planes de desarrollo, por lo general no es posible crear un mapa de correspondencia biunívoca entre una brecha de las capacidades y un efecto de desarrollo deseado.

Un país que está preparando una estrategia o plan de desarrollo basado en las metas de los ODM podría llevar a cabo un diagnóstico de necesidades para determinar, por ejemplo, si centrar su energía en la infraestructura, el financiamiento o los recursos humanos. Por su parte, un país que esté emergiendo de una crisis utilizará los diagnósticos de necesidades y las matrices de resultados de transición que sean específicos de su compleja situación⁵. La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD sirve de complemento a la mayoría de las metodologías de diagnóstico de necesidades, dado que mientras las últimas hacen hincapié en las "intervenciones" –qué hay que cambiar y qué recursos financieros se precisa para hacerlo–, los diagnósticos de capacidades hacen hincapié en *cómo* se lograrán las mejoras. Por tanto, realizar un diagnóstico de capacidades al mismo tiempo que un diagnóstico de necesidades o como parte del mismo puede ayudar a analizar y diseñar un programa y una respuesta a los recursos más completos e integrados.

Caso 1: Vínculo entre el diagnóstico de capacidades y la planificación del desarrollo nacional

Cuando Sierra Leona estaba realizando la transición desde la recuperación posterior a un conflicto hacia un desarrollo económico y social a mayor plazo, el país llegó a un punto de inflexión. En un esfuerzo por fortalecer la capacidad de los organismos del gobierno para formular y coordinar políticas y prestar servicios –problema central para la implementación de la estrategia del país para la reducción de la pobreza–, comenzó a diseñar un marco completo para el desarrollo de capacidades. Dicho esfuerzo comenzó con un diagnóstico de capacidades que incluyó las siguientes tareas claves:

- una revisión de los trabajos en curso para la reforma institucional de la administración pública y el sector público;

⁵ Ver GNUD y Banco Mundial (2005) así como las herramientas para el Diagnóstico de Necesidades con Posterioridad a un Conflicto, disponible en el sitio <http://www.undg.org/?P=147>.

- un ejercicio de mapeo institucional y un inventario de los actores involucrados para identificar mejor a los actores claves participantes en la implementación de la estrategia para la reducción de la pobreza;
- un inventario de las iniciativas de desarrollo de capacidades en curso y planificadas;
- un diagnóstico de las brechas en términos de capacidad en los ministerios, departamentos y organismos clave, así como en otros grupos de actores involucrados;
- la formulación de una respuesta para abordar dichas brechas;
- la elaboración de un documento del programa completo.

El programa que se implementó luego del diagnóstico ayudó a los organismos públicos a ser más eficaces y tener mayor capacidad de respuesta, y mejoró las competencias y la atención de los jerarcas y las personas, lo que les permitió garantizar que se cumplirían las metas de la estrategia de reducción de la pobreza dentro del plazo previsto.

Fuente: PNUD (2005b)

b. Al realizar la ECP y preparar el MANUD y el Programa del País del PNUD

La contribución de las Naciones Unidas a un análisis nacional o una ECP ofrece un buen punto de partida para un diagnóstico de capacidades del entorno favorable de un país. Las conclusiones pueden ayudar a definir una respuesta de las Naciones Unidas más sistemática y rigurosa para apoyar el desarrollo de capacidades a nivel de país, que se incorporará al MANUD y al Programa del País del PNUD.

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) ha elaborado una metodología para realizar diagnósticos de capacidades conformada por un marco para el diagnóstico de capacidades, un proceso y herramientas de apoyo, que es similar a la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD, pero con pequeñas diferencias en los problemas centrales y las capacidades funcionales.

Ambas metodologías se pueden utilizar para apoyar a los asociados nacionales a diagnosticar y abordar sistemáticamente las brechas en términos de capacidades en todas las áreas del desarrollo. Los Equipos de País de las Naciones Unidas deben utilizar la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del GNUD cuando realicen una ECP y elaboren un MANUD. Las Oficinas en el País del PNUD deben utilizar la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD cuando formulen el Programa del País del PNUD⁶.

c. Al formular programas y proyectos en respuesta a las dificultades en términos de capacidades

Con frecuencia, los diagnósticos de capacidades se realizan en respuesta a una necesidad de desarrollo de capacidades percibida y manifestada, por ejemplo, a nivel del gobierno en su conjunto o en un sector específico, unidad administrativa (distrito, municipio) u organización individual. Dichos diagnósticos se llevan a cabo para determinar o aclarar qué tipos de capacidades necesitan ser abordadas y cómo. Se pueden preparar con antelación o durante la primera fase de un programa o proyecto para establecer o confirmar qué dirección seguir. En ambos casos, el diagnóstico de capacidades debe centrarse en las necesidades manifestadas como respuesta a las preguntas “Capacidad, ¿por qué?”, “¿Capacidad para quién?” y “¿Capacidad para qué?”, a las que nos referiremos en mayor detalle más adelante.

⁶ Las Directrices 2007 para ECP/MANUD (GNUD, 2007) y la Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del GNUD (GNUD, 2008) ofrecen una guía detallada para la realización de un diagnóstico de capacidades durante la ECP y la formulación del MANUD.

d. Al gestionar revisiones de estrategias, programas y proyectos

La revisión de una estrategia de desarrollo, MANUD, Programa del País del PNUD o cualquier otro programa o proyecto es una oportunidad para evaluar los logros, realizar ajustes estratégicos y responder a los cambios operados en el contexto del desarrollo.

Si se realizó un diagnóstico de capacidades durante la formulación de una estrategia, programa o proyecto, se puede utilizar la revisión para evaluar los avances respecto de los indicadores que se fijaron durante el diagnóstico de capacidades y realizar ajustes al enfoque de la implementación.

Si previamente no se realizó un diagnóstico de capacidades, se puede llevar a cabo durante el proceso de la revisión, lo que puede resultar particularmente útil al investigar los desafíos para el desarrollo de capacidades que han surgido durante la implementación.

2. Por qué realizar un diagnóstico de capacidades

Formular la pregunta “**Capacidad ¿por qué?**” puede ayudar a aclarar las prioridades del desarrollo de capacidades y la forma en que pueden cumplirse mediante un diagnóstico de capacidades. En todas las situaciones analizadas precedentemente, los diagnósticos de capacidades pueden ser útiles para diferentes propósitos de importancia:

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

**Capacidad,
¿por qué?**

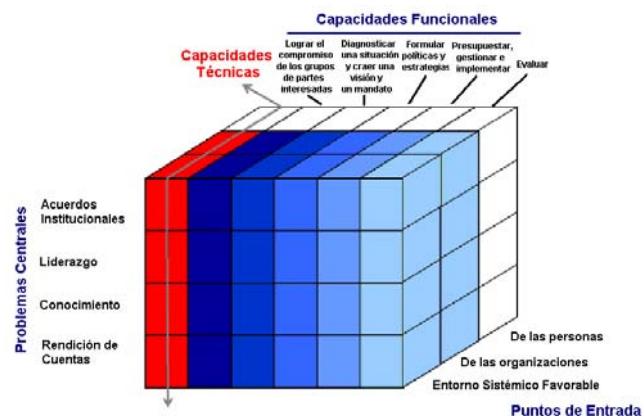
Los fundamentos para realizar un diagnóstico inciden en su diseño, duración y costo. Así, por ejemplo, si el objetivo es aunar a todos los actores involucrados, puede no ser necesario realizar un diagnóstico completo y podría ser suficiente llevar a cabo una reunión de un par de días. Por el contrario, identificar las capacidades específicas que bloquean la implementación de un programa y comprender sus causas esenciales puede llevar varios meses.

3. Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD

El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD tiene tres ejes (Figura 2):

- puntos de entrada;
- problemas centrales;
- capacidades funcionales y técnicas.

Figura 2: Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD



a. **Puntos de entrada**

Los problemas en materia de capacidades deben abordarse en los tres niveles –entorno favorable, organizaciones y personas–, cualquiera de los cuales puede ser útil como punto de entrada para un diagnóstico de capacidades.

Articular con claridad el propósito de un diagnóstico de capacidades (“Capacidad, ¿por qué?”) ayudará a determinar el punto de entrada apropiado, que es un elemento importante, dado que provee el centro de atención inicial. El propósito puede ser diagnosticar el entorno favorable a nivel nacional o subnacional, o las capacidades de una organización del sector público, tal como un ministerio, un departamento o una oficina especial como la auditoría general. Asimismo, el diagnóstico puede realizarse respecto de una organización privada, sin fines de lucro o de la sociedad civil. Las preguntas específicas del diagnóstico varían según el propósito y el punto de entrada.

Tal como se mencionó anteriormente, la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD está destinada a diagnosticar los activos y necesidades en términos de capacidades al nivel del entorno favorable y de las organizaciones. En general, los diagnósticos individuales se realizan en el contexto del diagnóstico de una organización, como, por ejemplo, para identificar a los líderes del programa o los agentes de cambio. Habitualmente, las evaluaciones de desempeño a gran escala se llevan a cabo a través de sistemas de gestión del desempeño y son de responsabilidad de los países y las organizaciones correspondientes. Por tanto, la presente Nota de Práctica no aborda en detalle el tema de los diagnósticos de capacidades individuales.

El entorno favorable como punto de entrada

Los diagnósticos de capacidades pueden comenzar con el entorno favorable, que a menudo se denomina nivel social o institucional. El entorno favorable no es necesariamente sinónimo de nivel nacional, ya que también existe a nivel subnacional y comunitario. El entorno favorable está conformado por elementos que pueden facilitar o limitar el desarrollo de la capacidad, incluyendo las políticas, reglas y normas, los valores que rigen los mandatos, las prioridades, las modalidades de funcionamiento y la cultura, elementos que existen tanto dentro de los sectores como en sectores diferentes. Estos elementos crean incentivos o limitaciones que determinan las “reglas del juego” de la interacción entre los sectores y pueden afectar el desempeño de una o más organizaciones dentro de un sector.

Los diagnósticos de capacidades que abordan el entorno favorable se pueden realizar durante la preparación de las estrategias y planes de desarrollo nacionales, sectoriales y locales, la ECP, el MANUD o el Programa del País del PNUD. Tales diagnósticos se están llevando a cabo ahora con mayor frecuencia, dada su utilidad para la integración más cabal y explícita de los objetivos, los valores y la urgencia del desarrollo de capacidades a las estrategias y los planes de desarrollo.

El diagnóstico de capacidades también puede ser útil respecto de las dificultades de desarrollo que son específicas de sectores individuales pero trascienden las fronteras de las organizaciones. La introducción de los enfoques sectoriales a los programas sectoriales ha generado un renovado interés en el diagnóstico de capacidades al nivel de los sectores. Estos diagnósticos están centrados en las dificultades que dependen de la participación y las capacidades de múltiples organizaciones o actores involucrados de un sector más que en el desempeño de una organización individual. De hecho, muchas dificultades del desarrollo corresponden a esta categoría, cuyos ejemplos incluyen la educación y la salud, donde el ministerio central no es más que uno de los diferentes actores que participan en la prestación de servicios (aun cuando sea significativo). Otros ejemplos incluyen asuntos que abarcan varios sectores, tales como el medio ambiente, el VIH/SIDA o el género, y temas tales como la descentralización o la reducción de la pobreza. Los diagnósticos de capacidades pueden ayudar a determinar las capacidades necesarias tanto para formular e implementar políticas, programas y proyectos como para gestionar diferentes tipos y fuentes de financiación a nivel sectorial.

A modo de ejemplo, si el propósito es fortalecer el sistema educativo de un país, el diagnóstico de capacidades podría comenzar por analizar las políticas y el marco jurídico y reglamentario, y los problemas relativos a los recursos. Asimismo, el diagnóstico podría examinar el rol y el funcionamiento de diferentes organizaciones que forman parte del sistema educativo, tales como el cuerpo de inspección de la educación o una universidad para la formación de docentes, para establecer las relaciones que existen entre las mismas. La información relativa a los factores que inciden en el desempeño a nivel de las organizaciones también podría resultar de importancia, por lo que requiere la realización de seguimientos de los diagnósticos de capacidades a dicho nivel.

El nivel de las organizaciones como punto de entrada

Las organizaciones proveen el marco para que las personas trabajen en conjunto para lograr una visión común y actúen en función de un conjunto de objetivos compartidos. Los diagnósticos de capacidades suelen realizarse al nivel de las organizaciones. Por lo general, un diagnóstico a este nivel hace hincapié en los trabajos internos de la organización y puede estar motivado por la necesidad de crear o mejorar capacidades específicas.

Caso 2: Punto de entrada: Nivel de las organizaciones

En julio de 2007, el Ministerio de Finanzas del gobierno de Turquía asignó especial prioridad al desarrollo de capacidades en la Dirección General de Políticas de Recaudación (en adelante, "Dirección"). Solicitó al PNUD que apoyara la realización de un diagnóstico de los activos y las necesidades de la Dirección en términos de capacidades funcionales y técnicas. Con un personal de 59 empleados, la Dirección tiene la tarea de llevar a cabo funciones claves que incluyen: crear políticas oficiales de recaudación de impuestos que se ajusten a los planes de desarrollo; encargarse de las relaciones fiscales internacionales y los trabajos vinculados a acuerdos fiscales bilaterales y multilaterales en coordinación con los órganos competentes; y cooperar con la Unión Europea, los organismos internacionales y otros estados en el terreno fiscal.

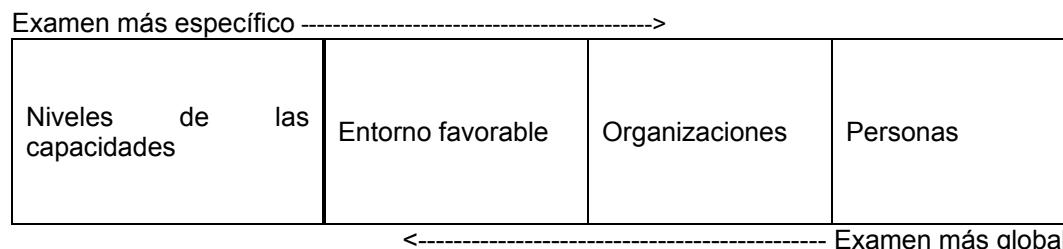
Para organizar los debates con los actores involucrados claves acerca de la escala y el alcance del diagnóstico se utilizó el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD. Se decidió diagnosticar las capacidades de la Dirección para cumplir su mandato (nivel de las organizaciones) y cubrir también el entorno favorable más amplio en el que opera la Dirección y otras Direcciones Generales del ministerio. El diagnóstico de capacidades abarcó los cuatro siguientes problemas centrales: 1) política y procedimientos de la organización, 2) gestión de recursos humanos, 3) desarrollo de capacidades técnicas, y 4) infraestructura y sistemas de tecnología de la información. (El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se modificó para que incluyera los problemas que revestían mayor importancia para la organización.)

Fuente: PNUD (2007)

Dónde comenzar

Dado que los niveles de las capacidades son interdependientes y complementarios, es poco habitual –o casi imposible– que alcance con explorar los activos y necesidades en términos de capacidades en solamente uno de los niveles. Cualquiera sea el punto de entrada, resulta prudente expandirse hacia los otros niveles mediante un examen más específico o más global, tal como se muestra en la Figura 3.

Figura 3: Principio para pasar de lo específico a lo global y viceversa



A modo de ejemplo, si el punto de entrada es el nivel de las organizaciones, puede ser necesario pasar a un examen más global para identificar los problemas del entorno favorable que podrían afectar el desempeño. Del mismo modo, con frecuencia, un diagnóstico del entorno favorable muestra que una o más organizaciones necesitan un diagnóstico más específico. En algunos casos, dicho enfoque más específico debe también extenderse al nivel de las personas.

b. Problemas centrales

Los problemas centrales conforman el segundo eje del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD. Para cada punto de entrada, se pueden investigar uno o más problemas centrales, a saber:

1. Arreglos institucionales;
2. Liderazgo;
3. Conocimiento;
4. Rendición de cuentas.

Estos son los problemas de capacidades que, según la experiencia empírica del PNUD, son más comunes dentro de diversos sectores y temas, y también en sectores y temas diferentes. Conforman un conjunto completo de problemas entre los que un equipo de diagnóstico de capacidades puede optar al definir el alcance de un diagnóstico y con los cuales puede verificar los problemas que ya se haya identificado. En otras palabras, es en estas cuatro áreas o campos donde con más frecuencia se producen los cambios en términos de capacidades, y también pueden servir de guía en la formulación de una respuesta para el desarrollo de capacidades. No es necesario que en un diagnóstico dado se analicen los cuatro; pero el equipo de diagnóstico debe, al menos, tenerlos a todos en cuenta al definir el alcance del diagnóstico. Los cuatro problemas centrales no son estancos, dado que se afectan y refuerzan mutuamente. Su definición puede también modificarse en función de las necesidades del cliente y la situación.

Dos áreas que requieren especial atención son los principios fundamentales del PNUD que rigen el enfoque basado en los derechos humanos y la igualdad entre los géneros, que se pueden incorporar a las diferentes combinaciones de puntos de entrada, problemas centrales y capacidades incluidas en el diagnóstico (también llamadas ‘cortes transversales’) o se pueden tratar como problemas independientes, dependiendo de las necesidades y las prioridades.

Arreglos institucionales

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

Los diagnósticos de capacidades revelan a menudo que surgen prácticas ineficaces en diferentes partes del gobierno debido a la insuficiencia de los arreglos institucionales. Así, por ejemplo, con frecuencia los mecanismos de coordinación intra-gubernamentales son negligentes, los acuerdos respecto de los recursos humanos son ad hoc y los diferentes organismos a menudo utilizan diferentes marcos de vigilancia y evaluación. Y así sucesivamente.

La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se puede utilizar para diagnosticar qué capacidades hay disponibles o se necesitan para lograr eficacia y eficiencia óptimas en el entorno favorable y al nivel de las organizaciones.

Caso 3: Problema central: Arreglos institucionales

Para el gobierno de Bangladesh, el logro de los ODM sigue siendo un tema de alta prioridad. A pesar de los avances del país en cuanto a la erradicación de la pobreza, la pobreza total sigue siendo elevada y todavía persiste la pobreza extrema. El organismo nacional encargado de la coordinación de la lucha contra la pobreza es la División General de Economía (General Economic Division, GED) del Ministerio de Planificación, que es responsable de coordinar la vigilancia de la pobreza dentro y fuera del gobierno, facilitar una solución eficaz de los debates sobre los indicadores y las metodologías, llevar a cabo investigaciones y estudios relacionados en colaboración con instituciones independientes de investigación y grupos de la sociedad civil, recopilar datos y canalizar la información obtenida hacia las autoridades que adoptan las políticas.

En 2008, el gobierno solicitó el apoyo del PNUD para llevar a cabo un diagnóstico de capacidades en la GED y formular una estrategia para desarrollar sus capacidades. El diagnóstico también abarcó las unidades de planificación y vigilancia de algunos ministerios seleccionados. Los problemas que se abordaron incluyeron formulación de políticas, coordinación interministerial, liderazgo, recursos humanos y rendición de cuentas mutua para cuatro capacidades funcionales (compromiso de los actores involucrados, visión y planificación estratégica, análisis de datos y gestión de la información, y vigilancia, evaluación y presentación de informes).

En respuesta a las dificultades identificadas, se sugirió una respuesta para el desarrollo de capacidades que hiciera hincapié en fortalecer el enfoque de la GED para creación y coordinación de estrategias internas, compromiso proactivo y coordinación con otros organismos del gobierno, planificación, análisis de datos y vigilancia de las metas de los ODM y la estrategia para la reducción de la pobreza.

Fuente: PNUD (2008)

Liderazgo

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

¿Qué aspectos del liderazgo son importantes en múltiples niveles diferentes? Un determinante clave del liderazgo es la capacidad de aunar a otros en torno a un objetivo común. ¿Implica la capacidad de crear una visión y gestionar su implementación? ¿Es un paradigma de conducta ética?

La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD permite realizar un diagnóstico de los activos y necesidades en materia de capacidad de liderazgo tanto al nivel del entorno favorable como de las organizaciones.

Conocimiento

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

Si bien el crecimiento e intercambio de los conocimientos se promueven principalmente a nivel de las personas, también se pueden estimular a nivel de las organizaciones, como, por ejemplo, a través de

un sistema de gestión del conocimiento o una estrategia de aprendizaje a nivel de la organización. Por su parte, al nivel de la sociedad, el apoyo a la generación e intercambio de conocimientos está conformado, entre otros, por una reforma de las políticas educativas, campañas de alfabetización de adultos y legislación sobre el acceso a la información.

Rendición de cuentas

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

¿Por qué es importante la rendición de cuentas? Porque permite que las organizaciones y sistemas se puedan monitorear, aprender, auto-evaluar y ajustar su comportamiento en las interacciones con las personas ante quienes deben rendir cuentas (clientes, ciudadanos, asociados), brinda legitimidad a la toma de decisiones, aumenta la transparencia y ayuda a reducir la influencia de los intereses creados. Por tanto, la rendición de cuentas es un propulsor clave de los resultados en términos de desarrollo, e incluye la creación y utilización de espacios y mecanismos que comprometen tanto a los titulares de derechos como a los titulares de deberes a un diálogo para vigilar y dirigir sus acciones, tal como, por ejemplo, los mecanismos de revisión por parte de colegas y los órganos públicos de supervisión.

c. Capacidades funcionales y técnicas

Las capacidades funcionales y técnicas conforman el tercer eje del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD. Las **capacidades funcionales** son necesarias para la creación, gestión y revisión de políticas, leyes, estrategias y programas en los diferentes niveles de capacidad (entorno favorable, organizaciones y personas) y en los diferentes problemas centrales (arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas). Estas capacidades son claves para “lograr que las cosas se hagan” y no están asociadas a ningún sector o tema en particular. Hay cinco capacidades funcionales, a saber⁷:

- **Capacidad para hacer que los actores involucrados participen**

Esta categoría se refiere a la capacidad de lograr compromisos y consensos entre todas los actores involucrados y abarca a todos los agentes del sector público y la sociedad, así como a los asociados externos. Incluye la capacidad para:

- identificar, motivar y movilizar a los actores involucrados;
- crear asociaciones y redes;
- promover la participación de la sociedad civil y el sector privado;
- gestionar los procesos y el diálogo abierto de grupos grandes;
- intermediar en los casos de conflicto de intereses;
- crear mecanismos de colaboración.

- **Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato**

Esta categoría se refiere a la capacidad de comprender cabalmente un entorno operativo y desarrollar y articular una visión u objetivo en función de la información que surge de los objetivos que se desea alcanzar. Incluye la capacidad para:

- obtener, reunir y desagregar datos e información;

⁷ Las cinco capacidades funcionales y los cinco pasos del proceso de desarrollo de capacidades del PNUD están estrechamente vinculados entre sí, lo cual no es una mera coincidencia. Como representan las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar las estrategias, políticas o programas, las capacidades funcionales son importantes propulsores para la eficacia del proceso de desarrollo de capacidades.

- analizar y sintetizar datos e información;
- articular los activos y las necesidades en términos de capacidades;
- convertir la información en una visión y/o mandato.

- **Capacidad para formular políticas y estrategias**

Esta categoría incluye la capacidad para:

- explorar diferentes perspectivas;
- fijar objetivos;
- elaborar políticas sectoriales y transversales;
- gestionar mecanismos para establecer prioridades.

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

Esta categoría incluye la capacidad para:

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

- **Capacidad para evaluar**

Esta categoría corresponde a la evaluación de los avances para garantizar el desempeño, el aprendizaje y la rendición de cuentas. Incluye la capacidad para:

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

Caso 4: Capacidad funcional

En 2005, el gobierno de Jordania deseaba fortalecer las capacidades de los actores involucrados clave del gobierno y la sociedad civil para formular, implementar y vigilar las políticas y programas económicos y sociales que contribuyen al logro de los ODM. El proceso, apoyado por el PNUD, incluyó un diagnóstico de capacidades que incluyó los tres siguientes pasos principales:

1. diagnóstico de las capacidades del Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional y el Ministerio de Desarrollo Social para coordinar, implementar y vigilar los programas y las políticas, lo que permitió identificar las medidas necesarias para fortalecer sus capacidades para impulsar el logro de los ODM y otras prioridades del desarrollo nacional;
2. desarrollo de las capacidades de los ministerios claves encargados directamente de la implementación de programas y proyectos relativos a los ODM, todos ellos cruciales para el programa de reformas del país;
3. institucionalización de la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Capacidades para planificación, formulación de políticas, implementación y vigilancia, que integró los efectos del diagnóstico de capacidades.

Este esfuerzo mejoró las capacidades y, por tanto, la prestación de servicios al público. El enfoque coordinado de la planificación, la gestión y la vigilancia brindó apoyo a la implementación del programa de reformas y ayudó a asegurar que alcanzara los resultados deseados.

Fuente: PNUD (2005a)

Asimismo, también es posible que se necesite diagnosticar diferentes **capacidades técnicas**, lo que dependerá de la situación, las necesidades manifestadas y los actores involucrados en cuestión. Las capacidades técnicas son las que están asociadas a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos tales como cambio climático, VIH/SIDA, empoderamiento jurídico o elecciones. El Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD puede ampliarse para que incluya capacidades técnicas según se requiera.

El PNUD, junto con los asociados de las Naciones Unidas y otros, ha elaborado una amplia gama de materiales de diagnóstico para las áreas técnicas, que sirven de ayuda para adaptar las diferentes aristas del diagnóstico de modo que se centre la atención en los aspectos técnicos del desarrollo de capacidades. La presente Nota de Práctica no incluye tales materiales.

SECCIÓN III: PROCESO DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES

El diagnóstico de los activos y las necesidades en términos de capacidades es el segundo paso de los cinco del proceso de desarrollo de capacidades del PNUD. Este paso está cimentado en el compromiso de participación de los actores involucrados en el programa de desarrollo de capacidades, que es el primer paso de este proceso⁸. Los resultados de un diagnóstico de capacidades llevan a la formulación de una respuesta para el desarrollo de capacidades, cuya descripción se analiza en la Sección IV.

Cuadro 1: Diagnóstico de los activos y las necesidades en términos de capacidades

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Movilizar y diseñar <ol style="list-style-type: none"> a. Hacer participar a los actores involucrados b. Aclarar los objetivos y las expectativas con los clientes primarios c. Adaptar el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD a las necesidades locales d. Determinar el enfoque para la recolección y el análisis de los datos y la información e. Determinar cómo realizar el diagnóstico de capacidades (equipo, lugar) f. Planificar y calcular el costo del diagnóstico de capacidades (en función de la conformación del equipo, el diseño y la duración) 2. Realizar el diagnóstico de capacidades <ol style="list-style-type: none"> a. Determinar el nivel de capacidades que se desea alcanzar b. Diagnosticar el nivel de capacidades existente 3. Resumir e interpretar los resultados |
|---|

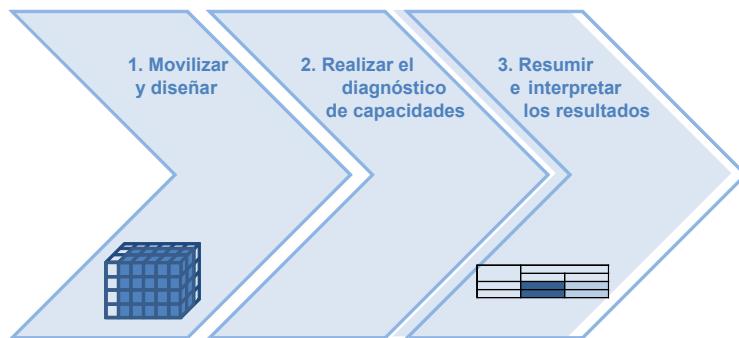
El PNUD propone que las autoridades y los practicantes sigan un proceso de tres pasos al realizar un diagnóstico de capacidades. Las actividades de cada paso (Cuadro 1) apuntan a profundizar la participación de los asociados nacionales y promover el diálogo sobre el proceso de diagnóstico de capacidades entre los actores involucrados claves. La participación y el diálogo permanentes son esenciales para el éxito, ya que influyen para que los actores involucrados se apropien del proceso y sus resultados. En los Cuadros 2 a 5 que siguen se incluyen sugerencias para hacer participar a los asociados y los actores involucrados.

Si bien los diagnósticos de capacidades deben elaborarse de modo que los actores involucrados sientan que participan en un proceso que les es propio y para con el cual se han comprometido, también deben generar información para los encargados de la planificación, los directores de programa y los evaluadores. Este es un aspecto que deben tener muy especialmente en cuenta los responsables del diseño y la gestión de los diagnósticos de capacidades. El proceso será muy difícil si los participantes lo sienten como una intrusión, un castigo, una cuestión burocrática o una pérdida de tiempo o si consideran que socava la confianza de sus líderes.

Los diagnósticos de capacidades deben también ser diseñados de modo que reflejen el ritmo del cambio y las prioridades emergentes de un país u organización. Asimismo, deben aprovechar las oportunidades creadas por los acontecimientos emergentes que captan la atención de los principales actores y las autoridades, pues es probable que hagan una mayor contribución para asegurar el compromiso para con el programa de desarrollo de capacidades que un diseño que quede atado a un proceso que puede ser metodológicamente sólido pero no sea pertinente en términos políticos⁹.

⁸ Las directrices para el diagnóstico de capacidades deben utilizarse en conjunto con la Nota de Práctica del PNUD sobre Desarrollo de Capacidades, ya que esta ofrece explicaciones de términos y conceptos que también se mencionan en la presente Nota de Práctica.

⁹ La Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD (PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2008c) ofrece más lineamientos para enmarcar y llevar a cabo un diagnóstico de capacidades. La Guía del Usuario también incluye respuestas a las preguntas más frecuentes.

Figura 4: Los tres pasos del proceso de diagnóstico de capacidades

1. Movilizar y diseñar

a. *Hacer que los actores involucrados participen*

Para que el diagnóstico de capacidades sea exitoso, es clave la participación activa de los actores involucrados en todo el proceso. El diagnóstico puede abarcar a diversas actores involucrados que pueden impulsar y dirigir el proceso: beneficiarios, quienes inician el diagnóstico, representantes de la sociedad civil, asociados del sector privado, líderes políticos, económicos y sociales, empleados, asociados para el desarrollo, académicos, medios de comunicación y diferentes grupos de interés público. Las posibles funciones de los actores involucrados incluyen:

- brindar supervisión política y administrativa;
- ayudar a diseñar el diagnóstico;
- llevar a cabo investigaciones y participar en el diagnóstico;
- analizar y divulgar los resultados y establecer prioridades para las acciones de seguimiento.

Hacer que los asociados y los actores involucrados participen también ofrece oportunidades para desarrollar su capacidad para la planificación y la programación. Un diagnóstico de capacidades impulsado desde el interior que se lleve a cabo como parte integral de la planificación y la programación ofrece a los participantes la posibilidad de aprender, unos de otros y también del propio proceso.

Cuadro 2: Participación de los actores involucrados: Provisión de supervisión política y administrativa

Si el diagnóstico de capacidades es particularmente complejo, exhaustivo o polémico, resulta útil contar con actores involucrados claves que ofrezcan supervisión política y administrativa, pues pueden servir como patrocinadores, proveer garantías de calidad y coordinación, y orientar y apoyar al equipo encargado del diagnóstico.

- Los **patrocinadores** son líderes influyentes que proveen la orientación general del diagnóstico. Este grupo puede i) reunir apoyo para la iniciativa, ii) garantizar que el diagnóstico y el programa más amplio de desarrollo de capacidades reciban atención suficiente y conduzcan a resultados viables y iii) asegurar que los resultados brinden información a los procesos nacionales de planificación y presupuestación, los diálogos sobre políticas o los procesos de programación. Los patrocinadores que pueden movilizar apoyo político son particularmente importantes si el diagnóstico de capacidades apoya un programa de reformas o es probable que produzca cambios en las dinámicas del poder o la distribución de los recursos.
- La **garantía de calidad** es provista por un grupo técnico de referencia que tiene experticia en las capacidades y los problemas centrales en estudio.
- La **coordinación** se garantiza a través de una secretaría que supervisa la gestión diaria del diagnóstico y brinda apoyo operativo al equipo de diagnóstico.

Los tres órganos que proveen la supervisión política y administrativa al proceso de diagnóstico de capacidades también orientan y apoyan al equipo de diagnóstico de capacidades. Más adelante se analizará la conformación y las funciones de este equipo.

b. Aclarar los objetivos y las expectativas con los clientes primarios

**Capacidad,
¿por qué?**

El proceso de diagnóstico de capacidades debe comenzar por un diálogo abierto con los clientes primarios del diagnóstico para responder a la pregunta: “**Capacidad, ¿por qué?**”. Abordar esta pregunta puede aclarar i) las prioridades para el diagnóstico de capacidades y el desarrollo de capacidades, ii) los objetivos del diagnóstico y iii) las expectativas respecto de sus resultados. (Ver en la Sección II.2 un análisis de los posibles propósitos de un diagnóstico de capacidades).

Asimismo, el diálogo también sirve para identificar quién será el “propietario” del diagnóstico, es decir, la persona o entidad que será responsable de gestionar el diagnóstico, facilitar el diálogo en torno a las conclusiones y actuar como nexo entre el equipo de diagnóstico y los actores involucrados claves.

El diálogo inicial con los clientes primarios es particularmente importante cuando se toman en cuenta objetivos múltiples posiblemente conflictivos o cuando el centro de atención supera el ámbito de la experticia disponible.

Caso 5: “Capacidad, ¿por qué?” – Ministerio de Desarrollo Social

El mandato del Ministerio de Desarrollo Social de un país latinoamericano incluye mejorar la autosuficiencia y sustentabilidad de las familias pobres y vulnerables a través de iniciativas que los integren a la sociedad y al mercado laboral. Recientemente, el Ministerio se había reorganizado a través de la asignación de nuevas responsabilidades a diferentes departamentos. El nuevo mandato de uno de los departamentos era gestionar la negociación y coordinación de las relaciones entre los diferentes actores (entidades públicas locales, sector privado, organizaciones basadas en la comunidad y personas) que participan en la planificación, implementación y prestación de programas sociales focalizados.

El departamento decidió que un diagnóstico de capacidades podría ayudar a lograr consensos en torno a su nuevo mandato y mejorar la comprensión de sus nuevos roles y responsabilidades.

El esfuerzo comenzó con un debate colectivo sobre el nuevo mandato y las capacidades que requería. Cada miembro participó en la determinación de las capacidades funcionales más importantes según la forma en que cada uno entendía el mandato. Esto dio como resultado una comprensión común del mandato y un acuerdo sobre las capacidades que se debía fomentar dentro del departamento: i) hacer que los actores involucrados participen, ii) diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato y iii) formular políticas y estrategias.

A través de estas consultas iniciales no solamente se identificaron las capacidades que debían diagnosticarse, sino también se sentó la base para el enfoque de alto nivel con que se llevaría a cabo el diagnóstico.

c. Adaptar el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD a las necesidades locales¹⁰

Una vez que se haya establecido el objetivo de alto nivel del diagnóstico (“Capacidad, ¿por qué?”), se puede definir en más detalle la escala y el alcance del diagnóstico, a partir de las preguntas “¿Capacidad para quién?” y “¿Capacidad para qué?”.

¹⁰ Al hacerlo, corresponde a los practicantes de desarrollo del PNUD conocer y aplicar las políticas, procedimientos y contenidos normativos (elementos ‘no negociables’ de la participación del PNUD), según se describe en las Políticas y Procedimientos de los Programas y Operaciones (<http://content.undp.org/go/userguide/?jsessionid=aB9DhGS6zNFd?lang=en#top>).

¿Capacidad para quién?

Abordar la pregunta “**¿Capacidad para quién?**” ayuda a determinar cuáles son las entidades cuyas capacidades necesitan ser diagnosticadas y a decidir si el diagnóstico estará centrado en un departamento, en todo un ministerio o en varios ministerios relacionados.

A modo de ejemplo, en cuanto se refiere a los gobiernos locales, si la meta será diagnosticar la capacidad de un ministerio del gobierno local, una asociación de municipalidades, autoridades de distrito, municipalidades o todos ellos.

Responder a la pregunta “**¿Capacidad para qué?**” ayuda a determinar qué capacidades y problemas centrales se debe diagnosticar. Siguiendo con el ejemplo anterior sobre los gobiernos locales, esto significa determinar si el objetivo es diagnosticar la capacidad para formular políticas (que puede ser más importante a nivel nacional) o la capacidad para implementar programas y prestar servicios (que puede ser más importante a nivel local), o ambas. Al abordar esta pregunta puede ser necesario tener en cuenta tanto las capacidades funcionales y técnicas como los problemas centrales.

¿Capacidad para qué?

Los equipos de diagnóstico de capacidades por lo general desean incluir en el diagnóstico todos los cortes transversales del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD (ya que todos pueden estar relacionados). Para garantizar que el diagnóstico se pueda completar con un volumen razonable de dinero, tiempo y recursos humanos, el centro de atención del diagnóstico debe acotarse a los temas que sean significativos y viables. Abordar las preguntas “**¿Capacidad para quién?**” y “**¿Capacidad para qué?**” ayuda a definir este centro de atención.

Una vez que se han seleccionado los cortes transversales, el equipo de diagnóstico debe especificar qué capacidades examinará para cada combinación de punto de entrada, problema central y capacidad. Las capacidades necesarias para el futuro deben identificarse antes que las existentes, ya que algunas de las que se necesitarán en el futuro pueden no existir en la actualidad. (No obstante, un diagnóstico de capacidades debe partir del supuesto de que se aprovecharán las capacidades existentes. Desde esta perspectiva es más fácil crear una respuesta viable para el desarrollo de capacidades que alimente y refuerce las capacidades existentes).

Se han formulado ejemplos de preguntas que pueden ayudar a definir las capacidades deseadas para cada corte transversal del marco (incluidas en la Guía del Usuario para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD), las que pueden adaptarse, incluirse o desestimarse según las necesidades específicas de cada situación¹¹.

Cuadro 3: Participación de los actores involucrados: Ayudar a diseñar el diagnóstico

Hacer participar a los actores involucrados en la fase de diseño del diagnóstico ofrece muchas ventajas y su participación puede ayudar a garantizar el logro de un diseño realista a través de:

- la generación de compromiso y un sentimiento de propiedad con respecto al diagnóstico y sus resultados, así como una valoración de lo que significa realizarlo;
- la identificación de posibles fuentes de apoyo y resistencia al cambio, que pueden afectar profundamente la realización del diagnóstico y la utilización de sus resultados¹²;
- el logro de una comprensión común de los términos y los conceptos, con lo que se evitan posibles malentendidos en etapas posteriores;
- la garantía de un mejor diseño a través de la identificación de fuentes locales de información y conocimientos con respecto a lo que sirve y lo que no sirve;
- la identificación de oportunidades para la creación de sinergias con otras iniciativas relacionadas.

¹¹ Para consultar las preguntas y los indicadores, ver PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad (2007a).

¹² Diferentes documentos advierten sobre los riesgos de realizar diagnósticos “protocolares” o “simbólicos”, precisamente con el fin de evitar situaciones indeseables.

d. Determinar el enfoque para la recolección y análisis de los datos y la información

Al determinar la escala y alcance del diagnóstico, resulta importante decidir qué capacidades deben ser incluidas en el diagnóstico y también es importante decidir *cómo* se abordarán esas capacidades, lo que incluye identificar los tipos de datos que deben obtenerse y las técnicas de recolección apropiadas.

Con frecuencia, el equipo de diagnóstico comienza por reunir materiales antes de su primera reunión con el cliente primario para analizar el propósito y alcance del diagnóstico. Esta “exploración de horizonte”¹³ ayuda al equipo a lograr una comprensión del contexto. Por lo general, cubre información sobre la organización que se diagnostica, tal como su misión, visión, estructura organizativa, actividades, presupuesto, recursos humanos y procedimientos operativos. La exploración también puede incluir las políticas, estrategias, planes, leyes y reglamentos pertinentes del gobierno, así como las normas y acuerdos internacionales aplicables. Asimismo, es importante indagar acerca de otros diagnósticos recientes o en curso, pues si han recabado datos e información pertinentes para el diagnóstico corriente, se minimizará el volumen de investigaciones nuevas e innecesarias.

Dichos datos e información suelen conseguirse fácilmente en documentos sobre políticas, dictámenes jurídicos, legajos de proyectos, organigramas, estadísticas, manuales de procedimientos, y análisis, evaluaciones y encuestas anteriores, y no es necesario volver a recopilarlos para el diagnóstico.

Durante el diagnóstico, se puede reunir datos cuantitativos o cualitativos. El enfoque más adecuado dependerá del tema en cuestión, las preferencias del equipo de diagnóstico y los actores involucrados que participen. Si se selecciona un enfoque cuantitativo, se debe diseñar un esquema de clasificación para determinar el nivel de capacidad deseado y diagnosticar el nivel de las capacidades existentes. Existen diversos esquemas de clasificación que se puede utilizar, como por ejemplo una escala del 1 al 5. La opción más sencilla es utilizar el mismo esquema de clasificación para todas las capacidades diagnosticadas. La opción más compleja consiste en utilizar un esquema de clasificación diferente para las distintas capacidades. Estas dos opciones, y todos los enfoques intermedios, presentan ventajas y desventajas. El equipo de diagnóstico deberá efectuar una conciliación entre la facilidad de uso y la profundidad y detalle de los datos y la información reunidos¹⁴. Cualquiera sea la opción elegida, se debe utilizar el mismo esquema de clasificación para determinar el nivel de una capacidad deseada y diagnosticar el nivel existente de dicha capacidad.

En general, es mejor reunir la menor cantidad de datos que alcance para responder a las preguntas del diagnóstico, ya que así se evitarán complicaciones innecesarias al analizar las conclusiones. Para reducir el volumen de datos e información también es esencial formular preguntas precisas. Al tomar una decisión respecto del enfoque de la recopilación y el análisis resulta útil reflexionar sobre el propósito del diagnóstico y tener en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Cuán importantes son las pruebas cuantitativas concluyentes en comparación con la información cualitativa de menor trascendencia?
- ¿Cuál es el equilibrio apropiado entre un diagnóstico externo y uno interno?
- ¿Cuán importante es utilizar la recopilación de datos e información como experiencia de aprendizaje?
- ¿Cuáles son los beneficios de utilizar a terceros para recopilar datos e información? Por ejemplo, ¿es importante la objetividad?
- Para medir los cambios, ¿en qué medida es necesario comparar los datos y la información en diversos momentos o en diferentes entidades?
- ¿Tiene la recopilación de datos e información el propósito de destacar las fortalezas y oportunidades que se pueden aprovechar o se centra más bien en las brechas y restricciones?

¹³ Ver también la Tabla 1 sobre la utilización de otras herramientas analíticas y metodologías de diagnóstico en conjunto con la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD.

¹⁴ La Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD (PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2008c) ofrece más información sobre los diferentes esquemas de clasificación.

Una consideración clave para el diseño es cómo se analizarán, informarán y utilizarán los datos y la información obtenidos. Reunir un valioso caudal de información resultará inútil si no existen capacidades suficientes para analizar e interpretar las conclusiones o si los posibles resultados no son viables.

En la práctica, será necesario hacer uso de múltiples fuentes y técnicas de recopilación. Por ejemplo, los políticos, los investigadores y otros líderes de opinión de todos los niveles de la sociedad pueden brindar valiosa información sobre las tendencias socioculturales, políticas y económicas más amplias. Los gerentes y empleados son quienes están en mejores condiciones para determinar qué es lo que funciona bien en sus organizaciones y en qué radican las dificultades, pues pueden distinguir las sutiles diferencias existentes entre la configuración, normas y procedimientos formales de la organización y las modalidades de trabajo informales cotidianas. Por su parte, en calidad de consumidores finales de los servicios, los clientes o el público en general pueden señalar su nivel de satisfacción respecto de la prestación del servicio.

Las técnicas para obtener la información y los datos necesarios incluyen entrevistas semi-estructuradas y personales, cuestionarios, grupos de discusión, encuestas y tarjetas de calificación sobre la satisfacción del cliente, talleres, estudios de casos e instrumentos de auto-diagnóstico¹⁵. Cada enfoque tiene sus ventajas y desventajas. Así, por ejemplo, los grandes foros de actores involucrados múltiples no son adecuados para realizar un trabajo de diagnóstico detallado; pero pueden ser útiles para recoger información y opiniones de un segmento más extenso de la comunidad sobre temas más amplios. Resulta útil, por ejemplo, registrar los niveles de satisfacción del público respecto de los servicios y el desempeño del gobierno en general, así como su visión del futuro.

Caso 6: Enfoque para la recopilación de datos e información

En 2007, el gobierno de un país asiático comenzó un proyecto de fortalecimiento de las capacidades del órgano responsable de los asuntos relativos a las minorías étnicas. El equipo de diagnóstico, conformado por un representante de la organización y especialistas nacionales e internacionales, dio inicio al proyecto mediante la realización de debates con una serie de actores involucrados, a los efectos de confirmar los objetivos y definir el alcance y la metodología del diagnóstico.

Las capacidades que se incluyeron en el diagnóstico fueron la capacidad para formular políticas centrales para las minorías étnicas y la capacidad para coordinar con los asociados e implementar programas provinciales. El equipo de diagnóstico elaboró un mecanismo para diagnosticar estas capacidades en una serie de problemas centrales: liderazgo, rendición de cuentas mutua, participación del público, acceso a la información, recursos humanos, recursos financieros y recursos físicos. (Se modificó el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD para que incluyera problemas adicionales que eran importantes para la organización).

La organización decidió obtener datos e información a través de auto-diagnósticos, que fueron llevados a cabo por el personal a nivel central y en tres provincias. El equipo de diagnóstico realizó entrevistas a los ministerios asociados, los beneficiarios y los donantes, para conocer sus perspectivas sobre la capacidad de la organización para formular políticas e implementar programas.

Los datos obtenidos de este corte transversal de los actores involucrados reflejaron diferentes puntos de vista. Las diferentes perspectivas fueron conciliadas por los actores involucrados clave y llevaron a una respuesta para el desarrollo de capacidades con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de la organización para formular políticas e implementar programas relacionados con las minorías étnicas, el segmento seleccionado.

e. Determinar cómo realizar el diagnóstico de capacidades (equipo, lugar)

Al diseñar un proceso de diagnóstico, se deben abordar las siguientes consideraciones: quién debe conformar el equipo de diagnóstico, quién debe participar en el diagnóstico y dónde y cómo se realizará el diagnóstico. Lo ideal es que el equipo incluya a personas que estén familiarizadas con el contexto, el contenido y el proceso del diagnóstico de capacidades:

¹⁵ De esto son un buen ejemplo las tarjetas de calificación utilizadas en Bangalore, India, para registrar la satisfacción de los clientes respecto de los servicios; pero también existen muchas otras metodologías disponibles.

- **Contexto:** Se espera que los especialistas en el contexto ofrezcan un entendimiento del panorama político y socioeconómico en el que se realiza el diagnóstico.
- **Contenido:** Quienes aportan contenidos ofrecen conocimientos técnicos detallados sobre el sector o tema que se diagnostica. Esto incluye las mejores prácticas y ejemplos relacionados que se pueden utilizar como base para diseñar e implementar el diagnóstico de capacidades, así como conocimientos de las capacidades funcionales y técnicas que se diagnosticarán. Según el centro de atención del diagnóstico, el equipo puede complementarse con especialistas en temas transversales tales como la igualdad entre los géneros o el enfoque basado en los derechos humanos.
- **Proceso:** En algunos casos, resulta útil contar con un facilitador que gestione el proceso, quien debe poder facilitar los debates sobre la escala y alcance del diagnóstico, la adaptación del Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD, la dirección del diagnóstico (incluidas las técnicas adecuadas para recopilar datos e información) y la interpretación de los resultados del diagnóstico.

El equipo de diagnóstico de capacidades mantiene comunicaciones regulares con el propietario del diagnóstico para analizar los avances y la dirección (ver en la Sección III.1.b una descripción del rol del “propietario”).

El enfoque para la recopilación de datos e información (por ejemplo, auto-diagnóstico, grupos de discusión) determina quiénes deben participar en el diagnóstico. Es necesario conocer las diferentes perspectivas para obtener una visión equilibrada de la situación, lo que puede requerir obtener información de personas de diferentes niveles de toda una organización –autoridades y personal, a nivel central y en el terreno, profesionales de línea y personal profesional. En algunos casos, también resulta útil la información que proviene de los asociados de una organización; así, por ejemplo, cuando el diagnóstico abarca un departamento, se puede obtener información de otros departamentos del mismo ministerio.

El enfoque para la recopilación de datos e información también determina dónde se realizará el diagnóstico (en el terreno o a nivel central; fuera del lugar de trabajo para minimizar las distracciones o en el lugar de trabajo para facilitar la participación de un mayor número de personas) y cómo se realizará (con un equipo completo o con solamente un encuestador con “lápiz y papel”). Si hay representantes de diferentes niveles de la organización, es posible que el facilitador del diagnóstico desee separarlos para fomentar un diálogo más sincero.

f. *Planificar y calcular los costos del diagnóstico de capacidades (en función de la conformación del equipo, el diseño y la duración)*

En función de la escala y alcance del diagnóstico de capacidades y su duración, debe prepararse un plan de trabajo que detalle los productos que se alcanzarán, las actividades, los plazos, y los roles y responsabilidades. Este plan de trabajo provee la base para estimar los costos del diagnóstico. El diseño y el cálculo de los costos del diagnóstico de capacidades puede evolucionar hacia un proceso repetitivo que equilibre el diseño y el presupuesto. El cliente primario, el propietario del diagnóstico y las demás actores involucrados pertinentes deben participar en toda nueva determinación del alcance del diagnóstico, ya que esto tendrá incidencia en los efectos del diagnóstico.

2. Realizar el diagnóstico de capacidades

a. *Determinar el nivel de capacidades que se desea alcanzar*

La determinación del nivel deseado de capacidades le corresponde al equipo de diagnóstico en conjunto con quienes son responsables de garantizar la calidad (grupo técnico de referencia), el cliente primario y otras actores involucrados, o a quienes realizan un auto-diagnóstico. Si se utiliza un enfoque cuantitativo, quienes realizan el diagnóstico deben poseer una comprensión común respecto del significado de cada clasificación, como, por ejemplo, qué significa asignar 2 puntos en vez de 4 a una capacidad.

Con frecuencia, las personas sienten la tentación de asignar el máximo puntaje al nivel de capacidades deseado; pero esto puede no ser realista, dado que la capacidad depende del marco temporal durante el cual se espera desarrollarla, que puede ser de un solo año o de varios años. En general, cuanto más corto sea el marco temporal, menor será la probabilidad de un cambio en las capacidades. En general, no es viable lograr capacidades 'perfectas' en un par de años si es que lo es en algún momento. Por tanto, se deben lograr acuerdos de antemano sobre el marco temporal en el que se alcanzarán las capacidades deseadas.

Tratar de lograr el mayor puntaje también puede no ser realista si el esquema de clasificación y el proceso se basan en criterios y normas internacionales, como, por ejemplo, para medir los avances en la gestión de los programas y proyectos y las adquisiciones, lo que puede ser algo muy riguroso¹⁶.

Es bueno tener ambiciones; pero establecer un nivel deseado de capacidades demasiado alto y poco realista llevará rápidamente a decepciones y a un menor compromiso para con el programa de desarrollo de capacidades.

b. *Diagnosticar el nivel de capacidades existente*

Si el diagnóstico incluye un auto-diagnóstico, es útil comenzar por una reunión informativa para explicar la metodología y asegurarse de que todos los participantes comprenden cómo utilizar el sistema de clasificación, y también es útil entregar a los participantes formularios de diagnóstico para completar.

Si se realizan entrevistas o debates en grupos de discusión, las fechas deben programarse en forma anticipada para que los actores involucrados claves puedan participar. El plan de trabajo del diagnóstico debe destinar tiempo suficiente para reprogramar las entrevistas y para redactar las planillas de diagnóstico en la lengua materna de los participantes o traducirlas.

El diagnóstico debe comenzar con una explicación de cómo se utilizarán los resultados, si solamente se destinarán a apoyar mejoras internas o si se realizarán comparaciones con otras entidades. También se debe recordar a los participantes que el diagnóstico no es un diagnóstico del desempeño individual ni una auditoría, y también se debe aclarar si las respuestas serán o no confidenciales.

Durante el diagnóstico se deben formular las preguntas de la forma más neutral posible, para evitar guiar a los entrevistados hacia una respuesta determinada. Puede ser útil hacer uso de una guía para entrevistas para verificar que se formulen todas las preguntas previstas. En general, es mejor que el diagnóstico lo lleve a cabo un tercero que no se vea afectado por el proceso, o un equipo combinado de personal interno y terceros. Si se utiliza un diagnóstico cuantitativo, los participantes deben asignar un puntaje a cada capacidad utilizando el esquema de clasificación que se haya adoptado. Si el diagnóstico es cualitativo, los participantes deben fundamentar su diagnóstico con la mayor cantidad posible de pruebas anecdotáticas.

Cuadro 4: Participación de los actores involucrados: Llevar a cabo investigaciones y participar en el diagnóstico

Los actores involucrados pueden participar en el diagnóstico a través de:

- la gestión de la información primaria recabada o la recopilación de datos e información secundarios, tales como leyes, decretos, organigramas e informes;
- el suministro de información primaria en una entrevista, taller o auto-diagnóstico;
- ayuda en la formulación de preguntas para los auto-diagnósticos, los grupos de discusión o las entrevistas.

¹⁶ El Modelo de Madurez Organizacional en Dirección de Proyectos (Organisational Project Management Maturity Model, OPM3) y el Modelo de Madurez de la Gestión de Carteras, Programas y Proyectos (Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model, P3M3) ofrecen normas para la gestión de programas y proyectos. Por su parte, la OCDE provee criterios para las adquisiciones en su Metodología para el Diagnóstico de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (OCDE, 2006).

3. Resumir e interpretar los resultados

Una vez que haya completado el diagnóstico de los cortes transversales seleccionados, el equipo de diagnóstico debe resumir e interpretar los resultados, para lo que debe empezar por comparar el nivel de capacidades deseado con el existente. Esto ayuda a determinar si el nivel de capacidades existente es suficiente o necesita mejorarse y, a su vez, ayuda a que el equipo identifique dónde centrar la atención de la respuesta para el desarrollo de capacidades. Al interpretar los resultados del diagnóstico, el equipo debe intentar distinguir los patrones de las brechas de las capacidades para identificar si se dan sistemáticamente en un problema central o en una capacidad específica.

El equipo de diagnóstico puede concluir que los datos y la información reunidos a partir de las diferentes fuentes presentan puntos contradictorios, en especial respecto de los auto-diagnósticos y los datos cualitativos. En las percepciones individuales inciden muchos factores y, además, las mismas clasificaciones pueden ser interpretadas en forma diferente por diferentes personas. Por tanto, al formular el resumen del diagnóstico, independientemente del tipo de datos e información obtenidos, es importante obtener diversas perspectivas y tomar en cuenta diferentes puntos de vista. A menudo, puede ser necesaria una mayor indagación de áreas específicas a través de diagnósticos adicionales o debates informales con los actores involucrados claves.

Cuadro 5: Participación de los actores involucrados: Analizar y divulgar los resultados y establecer prioridades para las acciones de seguimiento

Es posible que el equipo de diagnóstico o el cliente primario decidan organizar un taller de convalidación antes de finalizar los resultados del diagnóstico y preparar un informe, en el que se deben reunir todos los actores involucrados pertinentes. En general, al comienzo del taller el cliente principal o el “propietario” del proceso presenta los resultados y luego se procede a un debate para compartir información, analizar los fundamentos para la asignación de puntajes y lograr consensos respecto de las prioridades para seguir avanzando. Durante este taller, todas los actores involucrados deben tener oportunidad de manifestar abiertamente sus opiniones, puesto que esto ayudará a generar confianza entre ellas y, además, aumentará la credibilidad del diagnóstico, fortalecerá el sentimiento de propiedad respecto de los resultados y sentará bases sólidas para el trabajo futuro.

Durante este paso del proceso del diagnóstico, el cliente primario debe aprobar formalmente las conclusiones del diagnóstico y ayudar a establecer las prioridades para la respuesta para el desarrollo de capacidades. El cliente también será responsable de divulgar el informe final entre los actores involucrados y los asociados.

La forma en que se comunican las conclusiones de un diagnóstico de capacidades reviste fundamental importancia:

- ¿Son inteligibles y significativas para la mayoría de los actores involucrados?
- ¿Se les da a sus destinatarios oportunidad de presentar comentarios?
- ¿Es relevante para el público el enfoque dado a la presentación? (Por ejemplo, los representantes de las autoridades y los grupos de interés pueden interesarse más por el empuje que llevará a la toma de decisiones sobre políticas, mientras que es posible que el personal técnico y los gerentes prefieran centrar su atención en los detalles de la funcionalidad de las respuestas y las acciones).

SECCIÓN IV: FORMULAR UNA RESPUESTA PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

a. Definir una respuesta para el desarrollo de capacidades

Los activos y las necesidades en términos de capacidades que se identifican a través de un diagnóstico de capacidades ofrecen el punto de partida para la formulación de una respuesta para el desarrollo de capacidades, que es un conjunto integrado de acciones secuenciales incorporado en un programa o proyecto destinado a responder las preguntas “Capacidad, ¿por qué?”, “¿Capacidad para quién?” y “¿Capacidad para qué?”.

Existe un cierto número de consideraciones con respecto a la sostenibilidad de la respuesta para el desarrollo de capacidades y sus resultados¹⁷:

- Como generalmente el diagnóstico cubre varios problemas centrales que, además, se refuerzan mutuamente, la respuesta para el desarrollo de capacidades será más eficaz si combina medidas para abordar más de un problema central. Del mismo modo, la respuesta para el desarrollo de capacidades debe abordar más de un nivel de capacidades. Por ejemplo, puede ser necesario complementar el diagnóstico de la oficina de adquisiciones de un ministerio de salud (nivel de las organizaciones) con una revisión de las directrices para adquisiciones del gobierno (entorno favorable).
- Quizás para los actores involucrados sea menos inquietante comenzar a partir de las fortalezas existentes en lugar de a partir de las debilidades. Por ejemplo, puede ser mejor enfatizar la existencia de una política salarial y no poner énfasis en que sea obsoleta.
- Una respuesta para el desarrollo de capacidades debe intentar combinar las iniciativas de corto a mediano plazo (un año o más) con actividades de impacto rápido (menos de un año). En conjunto, todo esto puede sentar las bases para un desarrollo de capacidades continuo. La respuesta para el desarrollo de capacidades debe incluir estrategias de salida tales como fortalecer la base de especialistas y consultores locales y hacer participar a los institutos de educación y formación regional, nacional y local.
- La respuesta para el desarrollo de capacidades debe estar integrada a las estructuras nacionales de presupuestación para garantizar su financiación permanente.

Caso 7: Definir una respuesta para el desarrollo de capacidades: Apalancar los resultados del diagnóstico de capacidades

El gobierno de Afganistán llevó a cabo un examen completo de la capacidad sistémica e institucional de ministerios, departamentos y organismos (tanto nacionales como sub-nacionales). En el examen participaron 20 representantes de alta jerarquía de 11 ministerios, junto con asesores superiores del gobierno. El diagnóstico apuntaba a 1) determinar las “áreas a mejorar” de todas las áreas de funcionamiento y 2) identificar un pequeño número de prioridades esenciales para el desarrollo inicial de capacidades sistémicas, que permitiera el logro de una plataforma digna de crédito desde la que fuera posible impulsar mejoras adicionales del desempeño en el entorno favorable, las organizaciones o las personas.

El diagnóstico produjo un puntaje inicial de “línea de base” que reflejaba el consenso alcanzado por el equipo con respecto a los niveles corrientes de desempeño y logros en comparación con los criterios de las buenas prácticas internacionales. Desde un punto de vista más táctico, también se generaron varias iniciativas estratégicas y posibles acciones de rápido impacto. Por último, mediante el diagnóstico se identificaron las áreas a mejorar, que se adoptaron como prioridades de elevado potencial y se consolidaron en un programa para el desarrollo de capacidades que sería implementado a corto y mediano plazo. Luego, el equipo procedió a determinar qué recursos eran necesarios para las prioridades seleccionadas.

Por una aplicación práctica más detallada, visitar el sitio www.undp.org.af donde se indican las herramientas sistémicas e institucionales utilizadas, así como los informes resultantes desde 2005.

b. Definir los indicadores de avances para la respuesta para el desarrollo de capacidades

¹⁷ Por más información sobre el enfoque del PNUD para apoyar el desarrollo de capacidades, ver PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad (2008a)

Los indicadores son necesarios para vigilar los progresos de las respuestas para el desarrollo de capacidades. Para cada uno de ellos se necesita una línea de base y una meta. Los datos de la línea de base se usan como punto de partida para medir los avances logrados, mientras que las metas pueden ser a corto o largo plazo, con hitos intermedios. La vigilancia de los avances debe permitir perfeccionar la respuesta para el desarrollo de capacidades y diseñar nuevas iniciativas destinadas a abordar las necesidades que hayan surgido.

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

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

El proceso de definición de los indicadores de avance brinda asistencia a las actividades durante todo el proceso de desarrollo de capacidades y, específicamente:

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

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

Calcular el costo de una respuesta para el desarrollo de capacidades es un paso crucial, ya que lleva a los actores involucrados a estimar de manera realista los fondos necesarios para su implementación (Cuadro 6). Si el cálculo revela que no existen fondos suficientes para todas las medidas propuestas para el desarrollo de capacidades, se necesitarán soluciones alternativas, que pueden incluir el apalancamiento de otros programas y recursos para dar prioridad a las acciones. Para esto se aprovecharán las prioridades establecidas en la etapa de diseño del diagnóstico de capacidades (con la guía de las preguntas “Capacidad, ¿por qué?”, “¿Capacidad para quién?” y “¿Capacidad para qué?”) y la convalidación e interpretación de las conclusiones. Como el establecimiento de prioridades es un tema de naturaleza política, este proceso debe ser gestionado con cautela y transparencia, con la participación de todos los actores involucrados pertinentes, pues de otro modo quienes van a salir perjudicados rehusarán su apoyo durante la implementación.

Cuadro 6: Cálculo del costo de las respuestas al desarrollo de capacidades a menor y mayor plazo

- Los costos de una respuesta para el desarrollo de capacidades a menor plazo se pueden determinar a través de una presupuestación basada en las actividades. Comienza a partir de las medidas planificadas, como, por ejemplo, “apoyo a una revisión funcional” y, para tales fines, se prepara un presupuesto de los insumos cuantificables estimados (tal como el número de días de servicios de consultores, costos de transporte, días de traducciones, número de materiales didácticos que deberán imprimirse) que sean necesarios para completar la medida.

- Proyectar los costos de una respuesta para el desarrollo de capacidades a mayor plazo es más complicado. Si las actividades potenciales no se pueden proyectar en forma precisa (lo que con frecuencia implica la utilización de técnicas de modelización econométricas), el cálculo de los costos debería probablemente limitarse a los costos de las actividades reales y planificadas para mantener la credibilidad y la legitimidad.
- En circunstancias especiales, se puede estimar a priori un elemento de los costos imputados e incluirse en el diseño del programa o proyecto.

SECCIÓN V: IMPLICANCIAS OPERATIVAS

1. Lecciones de las aplicaciones

La Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se ha aplicado en diversos contextos y con diferentes propósitos. Si bien cada diagnóstico de capacidades es diferente, es posible extraer lecciones comunes de estas experiencias:

- **Adaptarse al contexto y las necesidades locales.** Si bien la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD puede dar un punto de partida útil para el debate, no ofrece una receta. Se puede usar también como guía para realizar entrevistas personales informales y talleres de foro abierto, así como para los auto-diagnósticos. Nadie debe sentirse intimidado por el Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD. Su único propósito es ayudar a los practicantes a estructurar sus pensamientos y reflexionar en forma sistemática sobre sus acciones. El marco puede condensarse o ampliarse según sea necesario.
- **Destinar tiempo suficiente para movilizar a los actores involucrados y diseñar el diagnóstico.** Con frecuencia, estas son las actividades más importantes y también las que insumen más tiempo, ya que incluyen el establecimiento de prioridades. Si se gestiona correctamente, este paso conduce a un diagnóstico bien diseñado que cuenta con el apoyo de todas los actores involucrados.
- **Asegurar que haya tiempo suficiente para la recopilación de datos e información.** No siempre se tiene fácil acceso a las fuentes, por lo que el plan de trabajo del diagnóstico debe destinar bastante tiempo a esta actividad. Este esfuerzo puede también apoyarse con otras revisiones o documentos, tales como, por ejemplo, el informe de una revisión funcional u otro tipo de diagnóstico. No hay necesidad de “volver a inventar la rueda” o repetir lo que ya han hecho los demás.
- **Asegurar la apropiación local.** Las conclusiones de un diagnóstico de capacidades solamente se utilizarán si tanto las conclusiones como el propio proceso son de propiedad local. No obstante, la facilitación de terceros tales como un consultor nacional o internacional puede resultar útil para garantizar la objetividad.
- **Ser creativo.** En una primera instancia, realizar un diagnóstico de capacidades puede generar muchos temores; pero no tiene por qué ser complejo. A modo de ejemplo, un diagnóstico rápido puede abordar muchas áreas temáticas a alto nivel o apuntar solamente a unas pocas áreas específicas. El primer enfoque resulta útil cuando falta claridad o no existe un acuerdo respecto de qué incluir en el diagnóstico o qué priorizar para la inversión. El segundo es útil cuando se sabe con certeza cuál será el centro de atención. En este caso, el equipo de diagnóstico y los actores involucrados puede optar por diagnosticar solamente unos pocos cortes transversales del marco.
- **Esperar hasta el final para establecer las prioridades para la respuesta para el desarrollo de capacidades y las acciones de seguimiento.** Con esto se evitará que los intereses de los actores involucrados tomen de rehén al proceso.

2. Consideraciones tácticas

Si bien los diagnósticos de capacidades son deseables y satisfacen una necesidad clave, durante su curso pueden surgir ciertas limitaciones operativas o dificultades en las actitudes que pueden generar resultados no deseados o un rechazo de las conclusiones, incluidas las siguientes:

- **Fatiga del diagnóstico:** Los diagnósticos son una parte común de los procesos de planificación y programación de las organizaciones, de modo que es probable que muchas personas ya hayan

participado en algún tipo de diagnóstico o evaluación (desempeño, proyectos, etc.). Cuando los diagnósticos insumen mucho tiempo y parecen producir pocos resultados concretos, las personas pierden el entusiasmo con respecto al proceso. Este riesgo es todavía mayor cuando la coordinación entre los donantes y los asociados para el desarrollo es limitada. Si se presenta esta “fatiga del diagnóstico”, se debe tener en cuenta la posibilidad de llevar a cabo un diagnóstico focalizado de los problemas que sistemáticamente bloquean los avances, en lugar de uno completo. Esto ayuda a asegurar una conexión estrecha entre los problemas y los participantes.

- **Escepticismo sobre el valor y la validez de los resultados:** Para evitar escepticismo y generar consenso, es importante lograr el compromiso de los clientes, los actores involucrados y los participantes desde el principio del proceso. Fomentar la apertura y la honestidad, incluida la comunicación sistemática de las conclusiones, ayuda a asegurar la justicia y la aceptación de los procedimientos y las normas.
- **Desconfianza sobre la utilización de los resultados del diagnóstico:** Se debe considerar que los diagnósticos de capacidades son un componente normal de la buena gestión y una estrategia para mejorar las capacidades y el desempeño; pero a veces se los percibe como una herramienta de las gerencias para redefinir perfiles y recortar gastos. Asegurar la participación de los actores involucrados es una buena forma de enfrentar este problema y también puede ayudar a centrar la atención en el entorno favorable en lugar de en el nivel de las organizaciones. Esto pone cierta distancia entre el diagnóstico y el contexto directo de los participantes, lo que puede mitigar las sospechas. Abordar la pregunta “Capacidad, ¿por qué?” ayuda a aclarar el propósito del diagnóstico e identificar a los actores involucrados que pueden tener reservas sobre el proceso y sus motivos.
- **Desconexión entre las conclusiones del diagnóstico y la respuesta para el desarrollo de capacidades:** La respuesta para el desarrollo de capacidades no debe diseñarse en función de “estimaciones adivinadas” sobre las brechas de las capacidades sino sobre la base de las conclusiones concretas del diagnóstico. Por tanto, desde el principio es importante prestar cuidadosa atención al vínculo existente entre los resultados del diagnóstico de capacidades y una posible respuesta para el desarrollo de capacidades y también resulta importante evitar las generalizaciones a raja tabla que no se pueden traducir en acciones prácticas, pues esto podría socavar la credibilidad del diagnóstico y comprometer la viabilidad de los resultados.
- **Nivel de facilitación inadecuado:** Se necesita lograr un equilibrio entre demasiada o muy poca facilitación del proceso: demasiada facilitación puede llevar a efectos pre-orientados y muy poca facilitación puede dar como resultado un listado de deseos no realistas en cuanto a las acciones deseadas para el desarrollo de capacidades. Para ayudar a enfrentar este problema es necesario asegurar que el proceso se impulse desde el interior y sea de propiedad de los actores involucrados pertinentes.

3. Otros tipos de diagnóstico

El contexto y los objetivos de un diagnóstico determinan el tipo apropiado de análisis. Cuando el centro de atención es la capacidad se debe considerar la posibilidad de utilizar la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD. En otros casos, otros tipos de análisis pueden ser más apropiados. Así, por ejemplo, cuando el centro de atención es comprender la posición de los actores involucrados se puede redefinir las estructuras de la organización, examinar las funciones operativas o mejorar los procesos comerciales. Muchas de estas herramientas se pueden utilizar en conjunto con un diagnóstico de capacidades, ya sea antes, durante o después del mismo, según el contexto y las necesidades. A continuación se citan algunos de los análisis que pueden complementar un diagnóstico de capacidades. En la Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD se analizan metodologías adicionales, incluyendo una orientación paso a paso para la realización de un diagnóstico de capacidades y respuestas a las preguntas más frecuentes.

Tabla 1: Diferentes metodologías de diagnóstico y su utilización

Enfoque	Breve descripción
Reconfiguración de los procesos comerciales	Análisis de un flujo de procesos para identificar pasos claves, puntos de decisión y cuellos de botella, y rediseño del proceso para mejorar la eficacia y eficiencia. Incluye la posibilidad de abordar el problema central de los “arreglos institucionales”.
Examen funcional	Examen de las actividades funcionales en una entidad o en una serie de entidades para determinar dónde sería mejor cumplir una función. Se utiliza cuando no se sabe claramente qué entidad debe desempeñar qué función o cuando se trata de una nueva entidad. El examen funcional se realiza antes del diagnóstico de capacidades.
Exploración de horizonte	Examen de las tendencias y dinámicas del desarrollo y el entorno de políticas en que opera una entidad (entorno favorable), así como sus procedimientos internos, marcos, etc. (nivel de las organizaciones).
Diagnóstico de necesidades para los ODM	Mapeo de las intervenciones cuantitativas y cualitativas necesarias para alcanzar las metas de los ODM adaptadas a un país y diagnóstico de los costos de dichas intervenciones.
Diseño de la organización	Análisis de la visión, estructura formal, roles, responsabilidades y cultura de una organización.
Evaluación del desempeño	Sobre la base de un conjunto predeterminado de criterios, evaluación de la economía, eficacia y eficiencia con que una organización o persona lleva a cabo una actividad o un conjunto de actividades. Se puede establecer metas regulares para la vigilancia y evaluación de ciertos aspectos particulares del desempeño de las organizaciones y las personas (retornos financieros, eficacia, calidad de los servicios prestados, etc.) ¹⁸ .
Análisis de riesgos	Examen de un sistema u organización para definir los riesgos operativos y financieros, principalmente para los asociados en la implementación. Se realiza para identificar las brechas de las capacidades antes de la implementación de una respuesta para el desarrollo de capacidades. Después del análisis de riesgos se puede llevar a cabo un diagnóstico de capacidades para analizar en mayor profundidad algunas capacidades identificadas.
Análisis de los actores involucrados	Mapeo de los actores involucrados claves y su posición respecto de los objetivos de una entidad (grado de apoyo, poder, etc.). Se puede utilizar para identificar a qué actores involucrados incluir en el diagnóstico de capacidades.
Análisis SWOT (de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas)	Herramienta para analizar las fortalezas y debilidades internas de una organización (nivel de las organizaciones) y las oportunidades y amenazas que implica su entorno (entorno favorable). Inicialmente se diseñó como herramienta para comprender la posición de una entidad respecto de sus competidores, pero luego se adaptó su uso al contexto del desarrollo. Es una variedad de un diagnóstico de capacidades.
Diagnóstico de las necesidades de capacitación	Reseña y análisis de las competencias de la organización, las funciones y las personas que son cruciales para el desempeño. El análisis del desempeño deseado en comparación con el existente lleva a la definición de programas de capacitación que brindan respuestas a la brecha que existe entre ambos.

¹⁸ Adaptado de OCDE (2008).

ANEXO: RECURSOS CONSULTADOS

1. ONU y PNUD

Browne, S. (editor), 2002, *Developing Capacity through Technical Cooperation: Country Experiences*, PNUD/Earthscan.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5016>

Fukuda-Parr, S., Lopes, C. y Malik, K. (editores), 2002, *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*, PNUD/Earthscan.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5017>

Hopkins, T., 1996, *Capacity Assessment Guidelines and the Programme Approach*.

<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/cap/CAPLEV~1.html>

Hopkins, T., 1994, *Handbook on Capacity Assessment Methodologies: An Analytical Review*.

<http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPMET~1.htm>

Lopes, C. y Theisohn, T., 2003, *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?* PNUD/Earthscan.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5015>

GNUD, 2006, *Enhancing the UN's Contribution to National Capacity Development – a UNDG Position Statement*.

<http://www.undg.org/index.cfm?P=225>

GNUD, 2007, *Directrices 2007 para la ECP/MANUD*.

<http://www.undg.org/docs/6860/2007%20CCA%20and%20UNDAF%20Guidelines%20FINAL.doc>

GNUD, 2008, *Guía del Usuario de la Metodología para el Diagnóstico de Capacidades (Capacity Assessment Methodology User's Guide)*.

<http://www.undg.org/docs/8947/UNDG-Capacity-Assessment-User-Guide-Feb-2008-FINAL.doc>

GNUD y Banco Mundial, 2005, *An Operational Note on Transitional Results Matrices: Using Results-based Frameworks in Fragile States*.

PNUD, 1994, *Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles*.

<http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CDPRIN1.htm>

PNUD, 1997, *Directrices para el Diagnóstico del Desarrollo de Capacidades (Capacity Development Assessment Guidelines) (Proyecto)*.

<http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPPASS1.htm>

PNUD, 2005a, *Preparatory Assistance Project Document: Assessing and Strengthening National Capacities for Implementing and Monitoring the MDGs and Gender Equality*.

PNUD, 2005b, *Towards a Comprehensive Capacity Building-Enhancement Framework to Implement The SL-PRSP: A Preliminary Assessment of Capacity Gaps and Proposed Strategies*.

PNUD, 2007, *Capacity Development Action Plan: Directorate General Revenue Policy (informe de misión)*.

PNUD, 2008, *Capacity Assessment of the General Economics Division and Selected Planning Wings of Line Ministries in Bangladesh (informe de misión)*.

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2005a, *Resource Catalogue: A Brief Review of 20 Tools to Assess Capacity*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5464>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2005b, *Resource Catalogue: Capacity Development*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5456>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2005c, *Resource Catalogue: Measuring Capacities: An Illustrative Guide to Benchmarks and Indicators*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5509>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2006, *Resource Catalogue: A Review of Selected Capacity Assessment Methodologies*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5850>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2007a, *Capacity Development and Aid Effectiveness*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6010>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2007b, *Procurement Capacity Assessment User's Guide*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6290>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2007c, *Procurement Capacity Assessment Tool*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6291UNDP>,

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

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5599>

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

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

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2008c, *Capacity Assessment Methodology User's Guide*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6022>

PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, 2008d, *Capacity Assessment Supporting Tool*.

<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6021>

2. Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency, CIDA)

Morgan, P., 1998, *Capacity and Capacity Development: Some Strategies*.

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/CapacityDevelopment/\\$file/1998-10paper\(Wrkshp11\).pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/CapacityDevelopment/$file/1998-10paper(Wrkshp11).pdf)

Morgan, P. y Taschereau, S., 1996, *Capacity and Institutional Assessment: Frameworks, Methods and Tools for Analysis*, División Políticas de CIDA.

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/CapacityDevelopment/\\$file/1996-06-02Tools\(Wkshp6\).pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/CapacityDevelopment/$file/1996-06-02Tools(Wkshp6).pdf)

3. Capacity.org

Capacity.org, 2001, *Tools of the Trade: Capacity Assessment*, Ejemplar N° 8.

[http://www.capacity.org/Web_Capacity/Web/UK_Content/Download.nsf/0/9CA60DAADFE2D4BCC1256E3E003CC2E5/\\$FILE/final%20draft%20booklet_rev.pdf](http://www.capacity.org/Web_Capacity/Web/UK_Content/Download.nsf/0/9CA60DAADFE2D4BCC1256E3E003CC2E5/$FILE/final%20draft%20booklet_rev.pdf)

Capacity.org, 2004, *Renewing Approaches to Institutional Development*, Ejemplar N° 20.
http://www.capacity.org/Web_Capacity/Web/UK_Content/Content.nsf/2857911abf471f8fc1256c45004a4d46/5caf8f22eb5d528dc1256e210055122a-OpenDocument.htm

Capacity.org, 2006, *Monitoring and Evaluation*, Ejemplar N° 29.
http://www.capacity.org/en/journal/archives/monitoring_and_evaluation

4. Centro Europeo para la Gestión de las Políticas de Desarrollo (European Centre for Development Policy Management, ECDPM)

Baser, H. y Morgan, P., 2008, *Capacity, Change and Performance - Study Report*.
[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/AE807798DF344457C1257442004750D6/\\$FILE/Morgan_Baser_2008_Study_Report_Capacity_Performance_Change%20revised%2028052008.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/AE807798DF344457C1257442004750D6/$FILE/Morgan_Baser_2008_Study_Report_Capacity_Performance_Change%20revised%2028052008.pdf)

Bossuyt, J., 2001, *Mainstreaming Institutional Development: Why is it important and how can it be done?*'
http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap265.pdf

ECDPM, 2004, *Institutional Development: Learning by Doing and Sharing. Approaches and tools for supporting institutional development*.
[http://www.capacity.org/Web_Capacity/Web/UK_Content/Download.nsf/0/9CA60DAADFE2D4BCC1256E3E003CC2E5/\\$FILE/final%20draft%20booklet_rev.pdf](http://www.capacity.org/Web_Capacity/Web/UK_Content/Download.nsf/0/9CA60DAADFE2D4BCC1256E3E003CC2E5/$FILE/final%20draft%20booklet_rev.pdf)

5. Banco Mundial

Banco Mundial, 2005, *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support*.
http://www.worldbank.org/oed/africa_capacity_building/

Instituto del Banco Mundial, 2003, *Capacity Enhancement Briefs: Capacity Enhancement at the Institutional Level*.
<http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?82361>

Instituto del Banco Mundial, 2003, *Capacity Enhancement Briefs: Nurturing Capacity in Development Countries, From Consensus to Practice*.
<http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?82361>

6. Otras fuentes

Boesen, N. y Therkildsen, O., 2005, *A Results-Oriented Approach to Capacity Change*, DANIDA.
<http://www.um.dk/NR/rdonlyres/780914AD-A4C4-42C2-8039-8115F4CA0DDB/0/KortCDbriefintro.pdf>

Red sobre Gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2005, *Living Up to the Capacity Development Challenge*.
http://www.grc-exchange.org/g_themes/cc_institutionaldevelopment.html

Drucker, P., 1992, The New Society Organizations, *Harvard Business Review*.

Autoridades Transitorias de Timor Oriental, Organismo Nacional de Planificación y Desarrollo (East Timor Transitional Authorities, National Planning and Development Agency), 2001, *Capacity Development for Governance and Public Administration*.
<http://www.undp.east-timor.org/>

Foro de Alto Nivel (High Level Forum), 2005, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (Paris Declaration on Aid Effectiveness)*.
http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

Lusthaus, C., 1999, *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*, Universalia Occasional Paper, Nº 35.

OCDE, 2006, *Methodology for Assessment of National Procurement Systems*.

OECD, 2008, *Glossary of Statistical Terms*.
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4801>

Porter, M., 1980, *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, Nueva York.

Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, 2003, *Promoting Institutional and Organisational Development: A Source Book of Tools and Techniques*.
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prominstdevsourcebook.pdf>

Venture Philanthropy Partners (McKinsey & Company), 2001, *Effective Capacity Building in Nonprofit Organizations*.
<http://www.vppartners.org/learning/reports/capacity/toc.pdf>