Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

DESARROLLO DE CAPACIDADES

MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD

MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD

JUNIO 2010

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

Resumen Ejecutivo 1

Introducción 2

I. El Marco de Medición de Capacidades del PNUD 3

1. Un enfoque de medición de la capacidad orientado a resultados 3
2. El marco del PNUD para la medición de capacidades 6

II. Medición de Cambio en el Desempeño, la Estabilidad y la Adaptabilidad de las Instituciones 9

1. El desempeño institucional 10
2. La estabilidad institucional 11
3. La adaptabilidad institucional 16

III. Medición de las Respuestas Programáticas a los Cuatro Aspectos Clave del Desarrollo de Capacidades 19

1. Arreglos institucionales 19
2. Liderazgo 22
3. Conocimiento 23
4. Rendición de cuentas 24

IV. Implicaciones Para la Programación 26

Anexo I: Ejemplos de Impacto, Efecto, Producto e Indicadores 30

Anexo Ii: Glosario 34

Anexo Iii: Otros Recursos 36

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CPAP	Plan de Acción del Programa del País
GBR	Gestión Basada en Resultados
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRF	Marco de Resultados y Recursos
TCPR	Revisión Trienal Amplia de Políticas

RESUMEN EJECUTIVO

¿Cómo se mide la capacidad? Este documento sobre Medición de la Capacidad pretende ser una herramienta que ayude a los profesionales del desarrollo a responder a esta pregunta. Para ello, se define en primer lugar el punto de partida: la capacidad de desempeño de una institución, su capacidad para mantener ese desempeño en el tiempo y su capacidad para gestionar el cambio y las crisis. En segundo lugar, se ofrecen respuestas programáticas que pueden ayudar a impulsar mejoras en estas áreas. Finalmente, se presenta un marco que servirá para registrar el cambio resultante.

La fortaleza de las instituciones es fundamental para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Son cada día más los programas de desarrollo que se conciben para reforzar diversos aspectos de las capacidades nacionales para que las instituciones estén en mejores condiciones de cumplir su mandato y de contribuir al logro de los objetivos nacionales. Sin embargo, resulta complejo tener una idea precisa de las repercusiones de estos programas en el fortalecimiento real de las instituciones y, más aún, en la consecución de los objetivos de desarrollo. Uno de los obstáculos fundamentales que nos encontramos a la hora de medir la variación en la capacidad es la ambigüedad que existe a menudo sobre la definición de los resultados del desarrollo de capacidades. Este trabajo pretende encontrar un lenguaje común con el cual puedan articular los resultados así como un marco común que permita dar cuenta de dichos resultados.

El marco para medir el cambio en las capacidades que se presenta en este trabajo se concentra en dos niveles de capacidad: en un primer nivel, se encuentran aquellas capacidades que permiten a una institución actuar con eficacia y eficiencia, repetir la actuación a lo largo del tiempo, y gestionar el cambio y las crisis a medida que éstas se van presentando. A este nivel, los cambios en las capacidades se manifiestan como efectos (*outcomes*). En otro nivel están los impulsores de capacidades, o motores de cambio: acuerdos e incentivos institucionales, liderazgo estratégico, conocimiento y habilidades de los recursos humanos, y los mecanismos de rendición de cuentas. Los resultados de las actividades que se desarrollan en este nivel quedan reflejados en productos (*outputs*). Por ejemplo, para medir las capacidades del sistema de salud se pueden tener en cuenta la capacidad del sistema universitario nacional para producir profesionales de la salud de primer nivel (*outcomes*), y la existencia de un currículo escolar que aborde las necesidades sanitarias específicas del país (*outputs*).

La cadena de resultados (actividad-producto-efecto-impacto) puede variar según las circunstancias (un efecto puede ser considerado como producto en una situación determinada, o incluso como actividad o insumo en otras situaciones), por lo que resulta necesario ajustarla a cada contexto. La clave para construir una cadena de resultados lógica es mantener el flujo inherente de un nivel a otro para cada intervención y en cada institución o, en otras palabras, definir qué actividades van a producir qué productos, y de qué manera van a contribuir al fortalecimiento de las instituciones. Comprender la relación entre productos y efectos permitirá a los profesionales del desarrollo centrarse en aquellas intervenciones que puedan realmente tener un efecto duradero en las instituciones.

El marco conceptual que presentamos en este documento está pensado para ayudar a profesionales del desarrollo en su tarea de medir de la evolución de las capacidades de instituciones muy diversas: instituciones nacionales y subnacionales, estatales y no estatales, socios y agencias del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Además, este marco se puede aplicar a las instituciones como organizaciones, pero también al entorno o sistema más amplio en las que éstas se enmarcan.[1]

1 Ver Nota de Práctica de Desarrollo de Capacidades (PNUD) para una exposición más completa de los niveles de capacidad.

El presente documento se divide en cuatro partes. La sección I presenta un marco para la medición de capacidades. En la sección II se detallan las pautas para medir el cambio en lo que respecta al desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones responsables de contribuir a los objetivos de desarrollo, con ejemplos de efectos e indicadores. La sección III contiene una lista ilustrativa de respuestas programáticas utilizadas para impulsar la transformación institucional, con ejemplos de productos e indicadores.

En la sección IV, se analizan las implicaciones del marco para la formulación de programas. El anexo I contiene ejemplos de impactos, efectos, productos e indicadores; en el anexo II figuran las definiciones de términos frecuentes y, en el anexo III, una lista de recursos adicionales. El presente documento debe leerse conjuntamente con las notas del PNUD sobre Desarrollo y Diagnóstico de las Capacidades, ya que en ellas se tratan los términos y conceptos referidos en este documento.

INTRODUCCIÓN

El PNUD define capacidad como "la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible." A su vez, el desarrollo de capacidades es el "cómo" del desarrollo, cómo mejorar el trabajo en el ámbito del desarrollo y, en esencia, cómo conseguir instituciones con mayor capacidad para procurar y fomentar el desarrollo humano. Como lo enuncia en su Plan Estratégico para el periodo 2008-2013 (PNUD, 2008c), el PNUD destaca el desarrollo de capacidades como la esencia de su mandato y como su contribución fundamental a los programas de país.

La medición de la capacidad y, en particular, la medición del cambio en la capacidad, es fundamental para poder valorar los resultados de un proceso de desarrollo de capacidades. Esto implica: i) entender cuál es el punto de partida (o articular qué capacidades están presentes al inicio), ii) descubrir cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo de la capacidad y diseñar respuestas programáticas que realmente aborden estos obstáculos para impulsar mejoras, y iii) lo que es más importante, medir el cambio en la capacidad de una institución para cumplir su mandato y tener una idea de cuáles son los aspectos que hay que fortalecer para seguir mejorando.

Dentro del contexto del sistema de las Naciones Unidas, son muchos los documentos clave que apelan a un enfoque común y eficaz a nivel de país para promocionar y adoptar medidas de desarrollo de capacidades.[2] En particular, la Revisión Trienal Amplia de Políticas (TCPR) de 2007 pide que, en relación a la medición de los resultados de desarrollo, "el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas apoye el desarrollo de marcos especiales que permitan, a petición de los propios países, diseñar, dar seguimiento y evaluar los resultados alcanzados en el desarrollo de sus capacidades para cumplir con las metas y estrategias nacionales de desarrollo".[3] Por su lado, el informe de progreso sobre el TCPR de 2007 para el Consejo Económico y Social "anima al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a desarrollar indicadores para evaluar la sostenibilidad de las actividades de desarrollo de capacidades del sistema de las Naciones Unidas."[4]

El hecho de que el desarrollo de capacidades sea un proceso a largo plazo y sólo uno de los tantos factores que intervienen en la consecución de las metas de desarrollo, no debería servir de pretexto para no medirlo; es más, la formulación de un marco de medición debería partir de esas condiciones.

2 Entre estos documentos se encuentran la Revisión Trienal Amplia de Políticas (Naciones Unidas, 2008); la Declaración de posición sobre Desarrollo de Capacidades del GNUD (GNUD, 2006); la Metodología de Evaluación de Capacidades del GNUD (GNUD, 2008); y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y las Directrices para la Evaluación Conjunta de País (CCA, por sus siglas en inglés) (GNUD, 2009).

3 Revisión Trienal Amplia de Políticas 2007, párrafo 38 (Naciones Unidas, 14 de marzo de 2008).

4 Informe al Consejo Económico y Social sobre el progreso alcanzado en la aplicación de la Resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de políticas, párrafo 13 (Naciones Unidas, 17 de julio de 2009).

Una medición de los cambios que se producen en las capacidades debería estar fundamentada en la existencia de evidencia clara que refleje cambios significativos y reales. La formulación de efectos, productos e indicadores tienen que ser clara y debe evitar términos difusos como "mejorar, aumentar o fortalecer las capacidades". La medición debe ir más allá del aumento de recursos, ya sean éstos humanos, económicos o materiales, o de la mera realización de actividades o productos, como la realización de talleres de formación o la provisión de herramientas, puesto que disponer de tales recursos y realizar tales actividades no garantiza que se esté contribuyendo a lograr los objetivos de desarrollo marcados. La medición debe centrarse en los cambios que experimentan las instituciones: ¿son estas más fuertes? ¿ mejores? ¿ más resistentes?

I. EL MARCO DE MEDICIÓN DE CAPACIDADES DEL PNUD

Mediante los procesos de desarrollo de capacidades, se pretende que las instituciones puedan pasar de un estado de capacidades a otro más alto que les permita contribuir de forma significativa al desarrollo humano. El presente documento ofrece un marco para: i) medir los cambios que se producen entre el nivel de capacidades existente y un nivel de capacidades superior (efectos esperados e indicadores), y ii) explorar las respuestas programáticas para desarrollar las capacidades (motores de cambio, productos esperados y, nuevamente, sus indicadores).

1. Un enfoque de medición de la capacidad orientado a resultados

Toda institución, ya sea formal o informal, del sector público, de la sociedad civil o del sector privado, tiene el objetivo de desempeñar las funciones y producir los bienes o servicios que hacen posible el desarrollo, utilizando los recursos (humanos, económicos y materiales) y competencias existentes para convertir insumos en productos (políticas, normativas y mecanismos de supervisión, productos de conocimiento, etc.) que contribuyen, a su vez, al logro de determinados efectos (por ejemplo, una mejor prestación de servicios) que, a su vez, contribuyen a conseguir un impacto en las metas nacionales de desarrollo (por ejemplo, la mejora del sistema sanitario o un aumento de la ocupación laboral). Esta cadena de eventos (insumos – actividades – productos – efectos – impacto) es lo que se conoce como cadena de resultados dentro de un enfoque causal sencillo y sistemático que aspira a gestionar y medir los resultados de desarrollo de la manera más tangible posible.

Asimismo, para medir los resultados de los procesos de desarrollo de capacidades es necesario recurrir a un enfoque sistemático que centre su atención en resultados tangibles. Tanto la gestión orientada a resultados de desarrollo como precursora dela gestión basada en resultados, son utilizadas por muchos gobiernos y organizaciones internacionales para simplificar la planificación y garantizar un enfoque centrado en los impactos y los efectos, y no en la generación de productos o en la cantidad de insumos. A continuación, se presentan los cuatro componentes que el PNUD considera clave en su enfoque orientado a resultados y que quedan reflejados en su acercamiento a la planificación, el seguimiento y la evaluación de resultados de desarrollo en el contexto del desarrollo de capacidades.[5]

a. La planificación estratégica

En el caso de las instituciones formales, la identificación del impacto, los efectos y los productos deseables debería derivar de un proceso de planificación estratégica. Gran parte de la planificación consiste en encontrar un equilibrio entre las necesidades inmediatas y la preparación a futuras necesidades, alinear los arreglos institucionales con las metas de desarrollo, y asignar los recursos con miras a maximizar su desempeño y favorecer un cierto grado de estabilidad y adaptabilidad. Definir las metas, los efectos y productos, sin tener un profundo

5 Ver el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo (PNUD, septiembre 2009a) para una explicación más detallada.

conocimiento de la dirección estratégica de la institución puede llevar a una distorsión del enfoque y a desviar los recursos de las verdaderas necesidades, resultando en respuestas de desarrollo de capacidades que generan competencias en áreas no prioritarias o de escaso impacto.

Un proceso de planificación estratégica implica involucrar a todos los actores clave con el fin de identificar aquellos cambios específicos que son fundamentales para alcanzar las metas de desarrollo establecidas. Este proceso puede incluir la identificación de problemas prioritarios, un análisis de la realidad social, política y económica, y de las capacidades existentes y a desarrollar, la identificación de las causas profundas y de las interdependencias, una planificación de los posibles escenarios, la priorización de temas, y un análisis de costos y beneficios de diversas alternativas.

Los cambios identificados pueden referirse tanto al nivel de desempeño, estabilidad y adaptabilidad de la institución, como al nivel operativo de las respuestas programáticas diseñadas para desarrollar las capacidades (reforma institucional y mecanismos de incentivo; desarrollo de liderazgos; educación, formación y aprendizaje; rendición de cuentas y mecanismos de voz). Las mejoras en el nivel operativo pueden contribuir a fortalecer una institución, haciéndola más resiliente y con mayor capacidad para coadyuvar al logro de las metas nacionales de desarrollo.

b. Impacto

Un impacto es un cambio real o deseado en el desarrollo humano y se mide a partir del grado de bienestar de las personas. Por lo general, un impacto genera un cambio en la vida de las personas. Los impactos representan metas subyacentes, como mejorar las condiciones de vida a través de, por ejemplo, la mejora del sistema sanitario, de los ingresos, de la educación, la nutrición o el medio ambiente. Un impacto en un sector determinado, en un departamento o en una unidad inferior describe aquellos cambios más específicos y detallados que conforman o contribuyen a un impacto nacional o, al menos, de más alto nivel.

c. Efecto

Un efecto es un cambio real o deseado en las condiciones de desarrollo que las intervenciones buscan apoyar. Suele estar relacionado con cambios en la capacidad de las instituciones para trabajar mejor y cumplir con su mandato. Para alcanzar las metas de desarrollo, debería diseñarse un plan estratégico que identifique los cambios o efectos específicos que deberían tener lugar en distintos sistemas. Por ejemplo, para alcanzar el objetivo 2 de los ODM (lograr la enseñanza primaria universal), debe establecerse un plan que exija al sector educativo una educación primaria gratuita y obligatoria, y que mejore la calidad de la enseñanza básica; o que desde el sector salud se mejore el estado de salud y nutrición de los niños.

Es importante resaltar que pueden ser necesarios múltiples niveles de efectos para llegar al impacto deseado. Por ejemplo, una mejor capacidad de gestión del Ministerio de Educación puede llevar a un incremento del número de escuelas operativas que, a su vez, pueden llevar a una tasa de matriculación mayor y, en última instancia, a mejorar las tasas de alfabetización. Todo lo anterior nos muestra diferentes niveles de efectos. Los efectos de alto nivel suelen verse reflejados en productos específicos en ministerios, departamentos y sectores. En este nivel, es importante que los productos estén lo suficientemente detallados a fin de evitar o minimizar las ambigüedades.

d. Producto

Un producto es un resultado de desarrollo a corto plazo realizado a través de actividades que se encuentran dentro o fuera del proyecto. Está relacionado con el producto final de actividades, más que con el desarrollo de las mismas, y se trata de un bien o un servicio que posibilita el logro de efectos. Este es el tipo de resultado sobre el cual los jefes de proyecto pueden ejercer un alto grado de influencia.

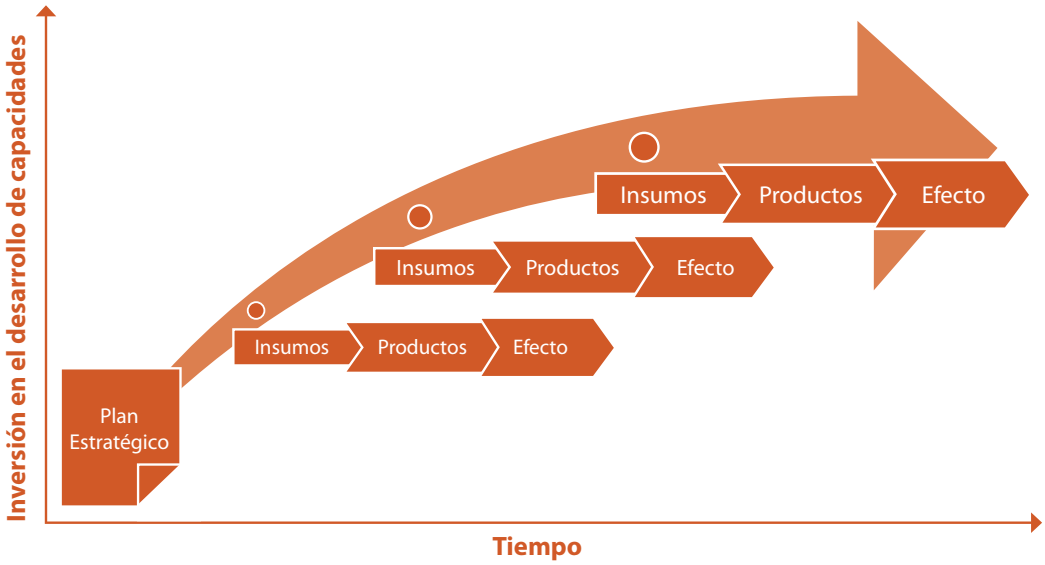
Existe una diferencia cualitativa entre producto (un bien o servicio terminado) y efecto (un cambio que tiene lugar una vez realizados los productos o servicios). Es deseable, aunque no definitivo, que productos y efectos guarden una relación de causa-efecto. Los productos pueden realizarse sin que ocurra ningún cambio y también cabe la posibilidad de que se produzcan cambios sin que se haya realizado ningún producto. Por otro lado, los productos y los efectos no tienen por qué mantener una relación de partes/todo. De hecho, un conjunto de productos no conforma un efecto, así como tampoco adicionar o especificar un producto, lo convierte a este en un resultado. Por ejemplo, un diseño aerodinámico puede mejorar la velocidad de un automóvil, pero ésta no depende únicamente del diseño aerodinámico.

La siguiente tabla muestra dos ejemplos de resultados de desarrollo de un plan estratégico:

PLAN ESTRATÉGICO	IMPACTO O META	EFECTO	PRODUCTO
Plan Estratégico	Sostenibilidad ambiental mejorada	Los ministerios del gobierno adoptan un enfoque multisectorial para tratar los temas de medioambiente *(aumentando tanto la eficiencia de la formulación de políticas como la eficacia de dichas políticas)*	Estrategia nacional de medioambiente producida
Plan Estratégico	Democracia y derechos humanos incrementados *(a través de la rendición de cuentas del sector público y de la participación pública)*	El Ministerio de Finanzas aumenta la transparencia del proceso de elaboración del presupuesto nacional *(aumentando la eficacia de las asignaciones presupuetarias)*	Políticas que faciliten el acceso público a la información sobre presupuesto y finanzas formuladas

Un plan estratégico detalla el camino que hay que seguir para alcanzar las metas nacionales de desarrollo. Una institución, al implementar respuestas programáticas de desarrollo de capacidades, consigue poner en marcha sistemas y procesos mejorados y mecanismos más eficaces (un nivel de producto superior), que permitirán a la institución un mejor desempeño y un mejor cumplimiento de su mandato (un nivel de efecto más alto). Esto, a su vez, facilita y contribuye al logro de las metas nacionales de desarrollo. El siguiente gráfico muestra cómo una atención sobre el desarrollo de capacidades sostenida en el tiempo puede llevar a mejores niveles de resultados de desarrollo.

FIGURA 1 – ENFOQUE DE MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD ORIENTADO A RESULTADOS



2. El marco del PNUD para la medición de capacidades

A partir de un enfoque orientado a resultados, el PNUD identifica tres niveles de medición:

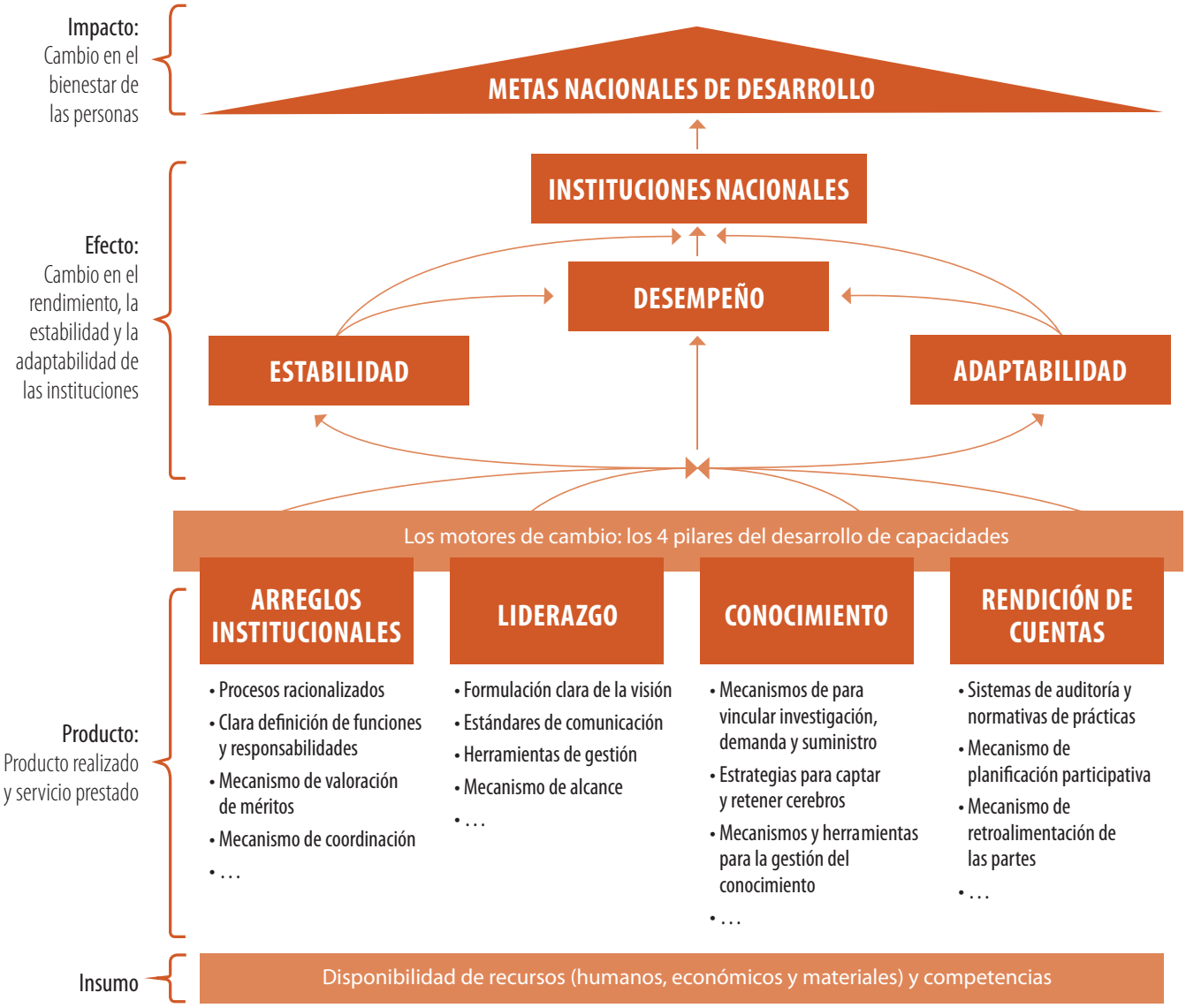
1. Impacto: un cambio en la vida de las personas
2. Efecto: un cambio en el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad de las instituciones
3. Producto: un bien producido o un servicio prestado a partir de los pilares clave del desarrollo de capacidades (arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas)

Cada nivel se encuentra indiscutiblemente ligado al siguiente. Podemos notar un progreso en la consecución de las metas nacionales de desarrollo promovidos, entre otras cosas, por un cambio en el desempeño, en la estabilidad o en la adaptabilidad de las instituciones nacionales. Cuánto más fortalecidas están las instituciones, más capaces son de cumplir con sus mandatos. Así, por ejemplo, un ministro del agua capaz de hacer frente a desastres naturales y de gestionar las crisis ambientales, tendrá más posibilidades de hacer contribuciones significativas al objetivo de desarrollo de acceso universal al agua potable.

Acuerdos institucionales sólidos, líderes visionarios, competentes y éticos, igualdad de acceso al conocimiento y unos buenos mecanismos de voz y de rendición de cuentas, ayudan a construir instituciones más sólidas. Así, cuanto mejores sean las reformas, las políticas y las inversiones, más fuertes serán las instituciones. Por ejemplo, un gobierno nacional que formule una política de descentralización, delimitando claramente las funciones y responsabilidades de instituciones nacionales e instituciones subnacionales, tendrá mayores posibilidades de contar con gobiernos subnacionales que tengan un buen desempeño.

El esquema que se muestra en la página siguiente representa estos tres niveles y sus conexiones, partiendo de una base conformada por los recursos y competencias existentes. La medición del cambio en las capacidades no tiene por qué abarcar necesariamente la totalidad de los aspectos que se presentan en el esquema. Por ejemplo, una institución creada recientemente podrá centrarse en mejorar su capacidad para actuar de forma eficaz estableciendo una estructura organizacional racionalizada y mejorando los procesos de negocio. Más adelante, cuando haya avanzado hasta llegar a un determinado punto, podrá enfocarse en su capacidad para mantener un alto nivel de desempeño en el tiempo.

FIGURA 2 – MARCO PARA LA MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD



a. Medición del impacto: cambios en el bienestar de las personas

Por lo general, la medición con respecto a las metas nacionales de desarrollo está bien articulada. En este nivel, los indicadores tienden a ser cualitativos y en número limitado. A pesar de que suele ser difícil o costoso obtener datos, existe un fuerte incentivo además de un amplio apoyo internacional para recolectar dicha información y dar cuenta del progreso que se ha alcanzado en este nivel.

b. Medición del efecto: cambios en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones

Resulta fundamental para el logro de las metas de desarrollo, trabajar por una continua mejora del desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones nacionales responsables del desarrollo. Estas mejoras se pueden medir a partir de la capacidad de la institución para:

a) Transformar los insumos en aras de un uso productivo de los mismos (desempeño)

b) Buscar soluciones a los problemas y eliminar barreras (estabilidad)

c) Adaptarse a las realidades y demandas cambiantes (adaptabilidad)

Las instituciones que puedan formular políticas eficaces, prestar servicios eficientemente, mantener un alto desempeño en el tiempo, y que pueden lidiar con las crisis, tanto externas como internas, serán las instituciones que podrán aportar las contribuciones más significativas al desarrollo humano. El cambio a este nivel queda reflejado en efectos tanto en la organización como en su entorno, y puede medirse mediante los indicadores de efecto (ver sección II para mayor información y ejemplos).

c. Medición del producto: productos realizados y servicios prestados a partir de los aspectos fundamentales del desarrollo de capacidades

Una institución puede hacerse más fuerte si establece políticas, sistemas, procesos y mecanismos que le permitan hacer lo que hacen mejor. La formulación, el establecimiento y la implementación de estos recursos constituyen la esencia del desarrollo de capacidades. Para el PNUD, los cambios más significativos se producen en las siguientes áreas:

a) Arreglos institucionales → reforma institucional y mecanismos de incentivo

b) Liderazgo → desarrollo del liderazgo

c) Conocimiento → educación, formación y aprendizaje

d) Rendición de cuentas → mecanismos de voz y rendición de cuentas

Las respuestas programáticas pueden estar dirigidas tanto al entorno favorable (políticas, leyes y norma- tivas nacionales) como a los niveles organizacional (procesos de negocio, sistemas de gestión) e individual (formación).

II. MEDICIÓN DEL CAMBIO EN EL DESEMPEÑO, LA ESTABILIDAD Y LA ADAPTABILIDAD INSTITUCIONALES

La mayoría de las instituciones se esfuerzan por fortalecer sus capacidades para poder cumplir con sus mandatos. Para el PNUD, estos resultados se pueden captar a través de tres medidas de la capacidad institucional: i) ¿actúa la institución de forma más eficaz y eficiente en el cumplimiento de su mandato?, ii) ¿lo hace de manera consistente en el transcurso del tiempo?, y iii) ¿se va ajustando adecuadamente a los cambios (o crisis)?

PARÁMETROS DE MEDICIÓN	COMPONENTES
1. Desempeño	Eficacia
	Eficiencia
2. Estabilidad	Institucionalización
	Mitigación de riesgos
3. Adaptabilidad	Inversión en innovación
	Mejora continua

Este conjunto de factores de medición nos ayudará a definir el punto de partida de la respuesta programática para desarrollar las capacidades de una institución y transformarla. ¿Cuán eficaces son las políticas de una institución para satisfacer las necesidades de los beneficiarios? ¿Cuán eficientemente utiliza la institución los recursos de los que dispone para prestar sus servicios? ¿Hasta qué punto es capaz de institucionalizar y mantener las mejoras de desempeño? ¿En qué medida es capaz de anticipar y responder a las vicisitudes del entorno? Las respuestas a estas preguntas aportan cuantiosa información: i) definen el punto de partida para el cambio, ii) ponen de manifiesto los retos a los que se enfrenta la institución para cumplir con su mandato, iii) ayudan a centrarse en la respuesta de desarrollo de capacidades dentro aquellas áreas que realmente van a marcar una diferencia para la institución, y iv) aportan líneas de base tangibles a partir de la cuales se puede medir el progreso.

Al aplicar este enfoque a la medición del cambio en las instituciones, se pondrá un énfasis distinto en cada componente dependiendo del contexto; el enfoque no exige que todos los componentes se apliquen de la misma manera o tengan el mismo peso en todas las situaciones. La eficiencia, por ejemplo, puede resultar menos relevante o práctica en aquellas instituciones gubernamentales que priorizan la expansión por encima de los costos aunque, a su vez, pueda resultar esencial para otras instituciones gubernamentales.

En esta sección, se define cada uno de los componentes y se ofrecen efectos e indicadores asociados a dichos efectos a título ilustrativo. Además, se presentan ejemplos de respuestas programáticas para desarrollar las capacidades de cada uno de los componentes. Los productos asociados a estas intervenciones deberían contribuir a conseguir los efectos relacionados con la mejora del desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de las instituciones.

1. El desempeño institucional

El desempeño es la combinación de la eficacia y la eficiencia con las que una institución busca su propósito. La eficacia es el grado en que se cumplen los objetivos de la institución. La eficiencia pone en relación lo que se produce (o lo que se ha logrado) con los recursos utilizados (dinero, tiempo, trabajo, etc.)

a. Eficacia

La eficacia es el grado en que una institución alcanza los objetivos o mandatos previamente acordados. Por ejemplo, si un ministerio de educación puede hacerse cargo de la formulación de políticas e inversiones (ej., enseñanza primaria gratuita) para contribuir a la meta nacional de erradicar el analfabetismo. (Esto no quiere decir que la eficacia del ministerio sea el único factor que interviene en la reducción del analfabetismo, puesto que es tan sólo uno de los muchos factores que intervienen.)

Si logramos comprender cuándo y cómo una institución es más o menos eficaz, se podrán diseñar respuestas programáticas para que esa institución desarrolle sus capacidades en unas determinadas áreas. Cualquier cambio positivo en las características o en la orquestación de funciones, en los productos realizados o en los servicios prestados, que aumente la probabilidad de que se cumplan los objetivos estratégicos u operativos, servirá para incrementar la eficacia. Los indicadores para medir el aumento de la eficacia pueden ser la calidad (por ejemplo, mediante de la definición de normas de calidad o mecanismos para garantizar la calidad) o la adecuación de la cantidad de productos (por ejemplo, la cantidad de productos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los beneficiarios). Así, las respuestas programáticas pueden contribuir a aumentar la eficacia

- mejorando la calidad de las políticas (entendiendo mejor las necesidades de los beneficiarios);
- mejorando la implementación de programas (mediante mejores sistemas de gestión del talento, que los atraigan y retengan).

b. Eficiencia

La eficiencia en la relación entre los productos (o valores) producidos y los recursos que han sido necesarios para crearlos. Hace mucho que la importancia de la eficiencia ha sido reconocida por las compañías del sector privado que operan en el merado competitivo. En muchos casos, un ligero cambio en la eficiencia puede tener consecuencias notables para el valor de ellas acciones de una compañía o incluso para su supervivencia. Aunque en el caso del sector público y de las ONG, la eficiencia no haya sido hasta ahora una medida del valor de sus esfuerzos, un creciente sentido de la responsabilidad ha puesto de manifiesto la necesidad de utilizar los recursos de manera eficiente.

Los efectos de mejorar la eficiencia van más allá de aspectos evidentes de la relación costo-beneficio: estudios recientes han revelado la relación directa entre un sector público operativamente eficiente y el crecimiento económico.[6] Es más, una mayor eficiencia en las organizaciones públicas mejora también la imagen pública del gobierno y su legitimidad. En general, una mejora en la eficiencia de las instituciones nacionales tiende a acelerar el logro de las metas nacionales de desarrollo.

Identificar y comprender los obstáculos políticos, estratégicos y operativos que dificultan la eficiencia, puede ayudar a definir dónde poner la atención y qué tipo de respuesta programática conviene utilizar. Un cambio en la cantidad de recursos, así se trate de tiempo, de recursos financieros o humanos, requeridos para alcanzar el

6 "Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample." Public Choice (2008) - http://www.springerlink.com/content/y63704143727164w/fulltext.pdf

mismo o un nivel mayor de desempeño, incrementa la eficiencia. Indicadores para medir la eficiencia pueden ser el grado de claridad (por ejemplo, en lo que respecta a la definición de funciones y responsabilidades, las necesidades y valores del cliente, o los efectos esperados); el grado de alineamiento (por ejemplo, de los equipos, de la asignación de presupuesto, o de los sistemas de seguimiento y evaluación); o la aceleración del ciclo (por ejemplo, una reducción del tiempo total que toma identificar, elaborar y entregar los productos acordados). Las respuestas programáticas pueden contribuir a incrementar el nivel de eficiencia

- alineando la estructura organizacional con el mandato (para reducir la duplicidad de funciones y responsabilidades);
- racionalizando los procesos de negocio (reduciendo el número de días necesarios para completar una tarea o el número de personas que tienen que aprobar un producto);
- mejorando los procesos de formulación de políticas (involucrando a más actores durante el proceso).

Caso 1. Capturando resultados: Acción contra las minas en Azerbaiyán

En 1999, se creó la Agencia Nacional de Acción contra las Minas (ANAMA) de Azerbaiyán para limpiar la áreas afectadas por la Guerra de Nagorno-Karabakh de minas y artefactos explosivos no detonados.. La ANAMA también se hizo responsable de formular un plan de reasentamiento para los más de un millón de desplazados internos ocasionados por los seis años de conflicto.

Tras más de 10 años invirtiendo en el desarrollo de sus capacidades, la ANAMA opera de forma eficaz y eficiente, con un personal formado en las buenas prácticas de procedimientos operativos estandarizados para el **desempeño** de su labor del día a día. Como medida de su desempeño, el costo de retirar minas ha descendido de $500/m2 en 1999 a $9/$m^2$ en 2001, y está por debajo de %1.5 desde 2005.

Como medida de su **estabilidad**, la ANAMA ha sido capaz de mantener su liderazgo y su personal clave a lo largo de sus más de diez años de operaciones. Además, su dependencia de los donantes ha disminuido notablemente, invirtiéndose la relación de recursos de donantes y recursos de gobierno de 1999, que era de 80:20, para ser hoy en día de 20:80.

La fortaleza institucional de la ANAMA ha ido mejorando en el transcurso de los años hasta el punto de que hoy en día brinda formación y asesoramiento a instituciones con mandatos similares en países vecinos, como Afganistán, Georgia o Tayikistán.

2. La estabilidad institucional

Mientras que las medidas de desempeño dan una idea de cómo una institución utiliza sus recursos, las medidas de estabilidad ofrecen un panorama del quehacer de la institución a lo largo del tiempo. Un incremento en el desempeño de la una institución puede ser una mejora temporal a la que le sucedan largas temporadas de retrocesos. La estabilidad es el grado en que una institución puede reducir la volatilidad del desempeño mediante la institucionalización de buenas prácticas y normas, así como identificando y mitigando los riesgos internos y externos mediante una buena gestión de riesgos.

MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: EFICACIA Y EFICIENCIA

EJEMPLOS DE EFECTOS	EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFECTO
EFICACIA	
La Secretaría de Pesca previene la sobreexplotación pesquera *(por ejemplo, contribuyendo a la meta nacional de disponer de reservas pesqueras sostenibles)*	• Número de pescadores registrados • Número de arrestos por pesca ilegal • Número de reservas pesqueras que no padecen sobreexplotación
El Ministerio de Energía mejora el acceso a la electricidad en las zonas rurales *(por ejemplo, contribuyendo a la meta nacional de acceso universal a la electricidad)*	• Porcentaje de hogares de zonas rurales con acceso a la electricidad • Promedio de horas sin suministro en los hogares de las zonas rurales • Tasa de satisfacción de los beneficiarios con el servicio (mediante encuesta) • Número de puntos de acceso ilegal a la red de suministro eléctrico
La Secretaría de Asuntos Forestales protege las áreas boscosas *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de ampliar las áreas de bosques)*	• Volumen anual de cosecha de madera, comparado con el volumen esperado con los planes actuales • Porcentaje de zona boscosa con sistemas de seguridad contra incendios adecuados según las especificaciones de la política de protección de bosques
EFICIENCIA	
La Comisión Anticorrupción investiga y trata eficientemente las quejas reportadas por ciudadanos particulares, en concordancia con su mandato constitucional (*contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de mejorar la participación pública y la rendición de cuentas del gobierno)*	• Número de casos (por año/mes) investigados por la Comisión Anticorrupción que fueron llevados a procesos judiciales bajo la legislación anticorrupción • Costo medio de las investigaciones que llevan a procesos judiciales • Tiempo transcurrido desde la queja hasta el cierre del proceso
El Grupo de Tareas sobre minas y restos explosivos de guerra (REG) acelera el proceso de retirar minas y otros REG de los terrenos que se encuentran en un radio de 5 kilómetros de los centro de población *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de impacto cero de minas y REG)*	• Hectáreas de terreno limpiadas por mes • Costo de limpieza por hectárea

a. Institucionalización

La institucionalización de los estándares de desempeño hace que disminuya la volatilidad y lo impredecible del uso de recursos. Por ejemplo, un director que se quede en la oficina hasta altas horas, incluidos los fines de semana, y que empuje al resto de la gente a hacer lo mismo, puede lograr que aumente el nivel de producción; sin embargo, una vez que ese director se vaya o se desgaste, todo volverá a su ritmo original. Aunque este tipo de directivos, o de intervenciones en general, pueden generar alguna mejora temporal o, incluso catalizar un cambio, rara vez suponen una solución estable. Las expectativas, los procedimientos y los mecanismos de reporte deberían ser sistemáticos y no depender de medidas temporales si se pretende realizar mejoras duraderas.

La identificación y el análisis de las áreas que están especialmente sujetas a variaciones de desempeño debido, por ejemplo, a un cambio de liderazgo político u organizacional, o a una fuerte rotación del personal, pueden ayudar a dilucidar cuáles son las áreas que requieren respuestas programáticas. Éstas son algunas medidas que pueden promover la institucionalización de buenas prácticas:

- la documentación de procesos de negocio y su publicación en los idiomas pertinentes;
- el alineamiento de los procesos de negocio, las competencias requeridas y la gestión del desempeño (contratando a las personas adecuadas, haciendo que desempeñen las funciones correctas y recompensándolos por hacer las cosas bien);
- el desarrollo de mecanismos para el intercambio de conocimiento (compartir buenas prácticas y llevar memoria institucional).

b. Mitigación del riesgo

Una institución robusta debe ser capaz de diseñar e implementar una identificación, un análisis y una gestión de riesgos adecuados. Entre los riesgos más comunes se encuentran la corrupción, la falta de participación pública o de los actores, y las amenazas naturales o provocadas por el hombre. Este tipo de riesgos limitan la capacidad de una institución para mantener altos niveles de desempeño en el tiempo.

Identificando los riesgos potenciales a los que se enfrenta un institución, se pueden preparar respuestas programáticas que actúen sobre los puntos débiles. Un fuerte control de la corrupción, mecanismos de participación y medidas de rendición de cuentas, pueden, entre todos, contribuir a una mayor estabilidad dentro de la institución. Una institución que cuente con un plan general de gestión de riesgos que aborde estos riesgos de forma holística es con frecuencia más hábil a la hora de mitigar los riesgos que un collage de planes poco definidos provenientes de distintos departamentos, además de ser menos vulnerable a las principales amenazas, contribuyendo así a garantizar la estabilidad.

Se presentan a continuación algunos de los principales riesgos que pueden llevar a la inestabilidad en el desempeño de una institución. El negativo de cada riesgo puede convertirse en un efecto, con un indicador o medida de estabilidad asociado (ver ejemplos en la tabla que se muestra más abajo).

- Volatilidad e imprevisibilidad de la base de financiación;
- Fraude externo – robo, asaltos, reventa de servicios ilegal o injusta;
- Fraude externo – pérdidas ocasionadas por comportamientos indebidos de los empleados de la organización;

- Interferencias políticas en los procesos técnicos u operativos;
- Falta de participación pública o de los actores;
- Proveedores insatisfactorios o monopolísticos en programas u operaciones;
- Daños a los bienes materiales – instalaciones, documentos, computadoras, como resultado, por ejemplo, de un incendio, desastres naturales o vandalismo;
- Fallos en productos y/o servicios;
- Fallos en procesos de cualquier tipo;
- Falta de datos para una toma de decisiones informada;
- Irregularidades en las prácticas de contratación y en las medidas de seguridad laboral;
- Alta rotación de personal;
- Baja motivación del personal.

Las respuestas programáticas pueden contribuir a una mejor mitigación del riesgo

- diseñando y poniendo en marcha mecanismos de participación;
- redactando e implementando buenas prácticas en las políticas y las prácticas de adquisiciones y contrataciones;
- desarrollando sistemas de gestión de la información que garanticen una toma de decisiones fundamentada en hechos.

Caso 2a. Capturando resultados: Prestación de servicios locales en Filipinas

En un esfuerzo por mejorar el acceso al agua potable en el área metropolitana de Manila, Filipinas, se creó una alianza comunitaria público-privada entre suministradores privados de agua, proveedores informales a pequeña escala, autoridades locales y las comunidades. Como resultado de estos esfuerzos, el número de personas con acceso sostenible y asequible a agua potable pasó de 1500 personas a 7000 personas en un año (mejora en el desempeño); se formalizó y legalizó a los proveedores informales en la Asociación Nacional de Proveedores de Agua y Servicios Sanitarios de Filipinas (mejora en la estabilidad); el modelo de alianza se está aplicando a otras zonas desfavorecidas del área metropolitana de Manila y se están realizando los ajustes normativos pertinentes para replicar el modelo a otros sectores (mejor adaptabilidad).

MEDICIÓN DE LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL: INSTITUCIONALIZACIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS

EJEMPLOS DE EFECTOS	EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFECTOS
INSTITUCIONALIZACIÓN	
Los gobiernos locales utilizan procedimientos de funcionamiento estándar, desarrollados por el Ministerio de Gobierno Local *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de acceso universal al agua potable servicios sanitarios)*	• Porcentaje de procesos y procedimientos documentados y disponibles para el personal • Tasa de cumplimiento de los procedimientos operativos estándar (medidos utilizando una función de control de calidad)
Estándares y marco normativo nacional para prácticas de adquisiciones públicas establecidos *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de una rendición de cuentas mejorada en el sector público)*	• Porcentaje de actividades públicas de adquisiciones y contrataciones que entran en el nuevo marco • Grado de compatibilidad entre adquisiciones y contrataciones, normas de licitación, normas de participación, documentación de las propuestas, evaluación de ofertas, presentación y procedimientos, y las normativas internacionales reconocidas • Tasa de cumplimiento (con el nuevo marco) por parte de los funcionarios públicos de adquisiciones • Tiempo transcurrido desde la orden de compra hasta la entrega
MITIGACIÓN DE RIESGOS	
Los gobiernos locales han aumentado su rendición de cuentas *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta local de mejora del desarrollo económico local)*	• Cantidad de pérdidas o daños en bienes materiales por uso indebido, accidente, robos u otros acontecimientos • Porcentaje de organizaciones mediáticas del distrito que cuentan, al menos, con un informante con acceso al presupuesto del gobierno local que comprende los gastos clave
El Ministerio de Educación reduce la rotación de personal y mejora algunos temas relacionados con la motivación que afectan a la enseñanza primaria *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de educación primaria universal)*	• Nivel de satisfacción del profesorado • Tasa de rotación debido a rescisión voluntaria de contrato • Número de días perdidos debido a accidentes, situaciones de emergencia, baja por enfermedad, etc. con relación al número total de días laborables • Cambios en los paquetes de beneficios

3. La adaptabilidad institucional

La adaptabilidad es la capacidad de actuar en condiciones futuras y satisfacer las necesidades futuras. Las instituciones están constantemente expuestas a diversas amenazas provocadas tanto por factores externos como internos, y un buen desempeño institucional en un momento determinado no garantiza que este desempeño se vaya a mantener en el futuro. Las necesidades y los desafíos están en permanente cambio, por lo que las instituciones deben invertir cada vez más en innovación y mejoras continuas para ser capaces de anticipar, adaptarse y responder a un entorno en constante cambio.

a. Inversión en innovación

La inversión en innovación está orientada a buscar cambios creativos en políticas, procesos, prácticas y comportamientos que den lugar a un mejor desempeño que sea sostenible en el tiempo. Aunque algunos de esos cambios pueden surgir de la reacción frente a cambios externos, la mayoría de los cambios requieren preparación y planificación proactiva para poder adaptarse al entorno de forma anticipada. Por ejemplo, si una población está creciendo a un ritmo del 2% anual, los planes que se ocupen de una posible escasez de médicos deberían no limitarse a considerar las cifras del año en curso, sino que deberían tener en cuenta los cambios demográficos, las previsiones de cambio en las tasas migratorias de los profesionales del sector, y otros cambios relevantes. La escasez de médicos de este año puede remediarse contratando a un determinado número de médicos en el extranjero, pero esta solución podría no resultar sostenible dados los altos costos y las bajas tasas de retención que suelen acarrear este tipo de estrategias. Una solución más sostenible implicaría un inversión en las facultades de medicina, reformas salariales para los profesionales del sector salud o mejoras en sus condiciones de vida. En este caso, el mecanismo de inversión inherente es el desarrollo de las capacidades, primando por encima del aumento de los insumos.

b. Mejoras continuas

La mejora continua y endógena es otro factor importante para garantizar la adaptabilidad. La institución en su conjunto, así como sus componentes y procesos internos, deberían ser adaptados de forma continua a las nuevas necesidades, normas y entornos que pudiesen surgir. Una institución que sea eficaz o eficiente en un momento puede dejar de serlo al cabo de un determinado tiempo. Un posible respuesta programática para evitar esta situación puede pasar por el diseño e implementación de un mecanismo integral de mejora continua, de forma que la eficacia y eficiencia de la institución sean examinadas, redefinidas y realineadas permanentemente en respuesta a la evolución de las distintas realidades.

MEDICIÓN DE LA ADAPTABILIDAD INSTITUCIONAL: INVERSIÓN EN INNOVACIÓN Y MEJORA CONTINUA

EJEMPLOS DE EFECTOS	EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFECTO
INVERSIÓN EN INNOVACIÓN	
El Ministerio de Salud mejora los mecanismos de distribución de medicamentos en las áreas rurales *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de mejoramiento de la salud materna)*	• Nivel de inversión en investigación y desarrollo para la mejora de los mecanismos de distribución • Número de procesos de alto nivel transformados gracias a la puesta en marcha del nuevo sistema de gestión de la cadena de proveedores • Cobertura de áreas rurales con mecanismos de distribución
MEJORA CONTINUA	
El Ministerio de Planificación garantiza mejoras sistemáticas y continuas en la gestión de proyectos públicos	• Porcentaje de proyectos con revisión formal del desempeño por parte de la Oficina de Gestión de Programas y actores relevantes con valoración de expertos • Porcentaje de proyectos que sistemáticamente revisan las lecciones aprendidas de las evaluaciones de otros proyectos durante el proceso de diseño • Porcentaje de directores de proyecto y personal de proyectos que creen que tienen la oportunidad de contribuir a la mejora de la práctica de gestión del proyecto
El Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación mejora el desempeño de los ministerios *(contribuyendo, por ejemplo, a la meta nacional de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones gubernamentales)*	• Porcentaje de productos del programa con datos actualizados registrados en el sistema de Seguimiento y Evaluación • Porcentaje de los directores de proyecto que utilizan la información de los sistemas de seguimiento en la toma de decisiones y en la planificación • Porcentaje de valoraciones personales que parten del sistema de seguimiento de programas

Caso 3. Capturando resultados: La capacidad de contratación pública en Sierra Leona

En 2002, tras el final de la guerra civil, el Gobierno de Sierra Leona concentró sus esfuerzos en reconstruir y mejorar las principales instituciones públicas, entre ellas la agencia pública de contrataciones. Se contaba con un fuerte apoyo por parte de las más altas instancias de gobierno y de los socios internacionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las contrataciones públicas, identificadas como un aspecto fundamental para poder mejorar los servicios de campos como la educación y la salud, muy desfavorecidos por limitadas capacidades en materia de contrataciones limitadas.

En un esfuerzo por descubrir las causas de la ineficacia e ineficiencia del sistema público de contrataciones, el Gobierno se fijó en el estado de los **arreglos institucionales** (leyes y normativas de contratación pública desactualizadas e incompletas, funciones y responsabilidades de los actores involucrados en la contratación pública poco definidas), en el **liderazgo** (un interés político en mantener el *status quo*), en los **conocimientos** (escaso conocimiento de buenas prácticas en materia de contratación pública), y en la **rendición de cuentas** (falta de supervisión o de transparencia en los procesos).

Los resultados arrojados por un minucioso diagnóstico de capacidades impulsaron la formulación de respuestas programáticas en cada una de las áreas mencionadas. Entre los productos concebidos para mejorar el desempeño del sistema nacional de contrataciones figuraban la puesta en funcionamiento de una nueva legislación de contrataciones, con normativas y manuales relacionados, así como el establecimiento de una autoridad nacional de contrataciones públicas y un panel de revisión independiente.

Además, se desarrollaron estrechos vínculos entre la autoridad nacional y las comisiones de la administración pública y anticorrupción para generar iniciativas de interés común. Para aumentar la transparencia del sistema, se creó una página Web de acceso público con amplia información sobre temas de contratación pública.

Con el fin de asegurar la **estabilidad** del sistema, se adoptaron una serie de medidas para institucionalizar las mejoras: se lanzaron actividades de formación tanto para los profesionales de contrataciones como para la sociedad civil y, en el nivel macro, se crearon alianzas con instituciones educativas para diseñar un plan de estudios relacionado con la contratación pública.

Hoy en día, el seguimiento del cumplimiento y el desempeño en materia de contrataciones es una práctica corriente en Sierra Leona, que presenta un aumento notable en la eficacia y la eficiencia del sistema general de contrataciones públicas. Si se compara con la situación que se vivía en el año 2002, los avances realizados por el país en el proceso de establecimiento de un sistema de contrataciones públicas operativo pueden ser calificados de exitosos, con un marco legal sólido, un grupo de profesionales todavía reducido pero en crecimiento, y un alto grado de atención e interés por parte de la sociedad civil.

III. MEDICIÓN DE LAS RESPUESTAS PROGRAMÁTICAS BASADAS EN LOS TEMAS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

El PNUD ha identificado cuatro aspectos clave que representan las limitaciones de capacidades que con mayor frecuencia aparecen en situaciones muy variadas. De estas limitaciones surgen las cuatro respuestas programáticas de prioridad para el PNUD en el campo del desarrollo de capacidades, descritas en el Nota de Práctica de Desarrollo de Capacidades (PNUD).[7]

RELACIÓN ENTRE LOS PILARES Y LAS RESPUESTAS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

ASPECTO CLAVE		RESPUESTA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES
Arreglos institucionales	→	Reforma institucional y mecanismos de incentivos
Liderazgo	→	Desarrollo del liderazgo
Conocimiento	→	Educación, formación y aprendizaje
Rendición de cuentas	→	Rendición de cuentas y mecanismos de voz

Tanto la inversión en respuestas programáticas para el desarrollo de capacidades, como su implementación, deben generar productos (políticas, procesos, mecanismos, etc.) que contribuyan a fortalecer las instituciones mejorando su desempeño, su estabilidad y su adaptabilidad. Por ejemplo, una intervención que apoye la formulación de una política de descentralización que delimite claramente las responsabilidades de instancias nacionales e instancias subnacionales, así como entre las entidades centrales y las sectoriales, puede generar un producto que contribuya a la eficiencia del funcionamiento de los gobiernos locales.

En esta sección, se presentan los temas centrales del desarrollo de capacidades y sus respuestas, con productos e indicadores de productos a título ilustrativo. Asimismo, se ofrece una somera descripción de cada uno de los temas/respuestas clave. (Para mayor profundización, ver Nota de Práctica de Desarrollo de Capacidades del PNUD.)

1. Arreglos institucionales

El término "arreglos institucionales" se refiere a aquellas políticas, procedimientos y procesos que permiten que los sistemas funcionen e interactúen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado. Este marco normativo puede ser vinculante (legislación, acuerdos contractuales, etc.) o no vinculantes (códigos de conducta o normas y valores no escritos pero ampliamente aceptados, entre otros). Para entender mejor cómo funcionan estos arreglos institucionales, podemos pensar en las reglas que rigen un partido deportivo: estas reglas suelen combinar una serie de normas escritas como, por ejemplo, qué constituye un gol, con un conjunto de códigos de conducta no escritos.

7 No todas las respuestas de desarrollo de capacidades deberán incluir necesariamente los cuatro pilares, aunque esto es lo más comun. Estos aspectos pretenden ser un conjunto integral de temas que pueden servir para los siguientes propósitos: un equipo de diagnóstico de capacidades puede seleccionar aquellos que más le interesan en la definición del alcance del diagnóstico; pueden guiar la formulación de respuestas programáticas para el desarrollo de capacidades; pueden servir como base para elaborar indicadores con los que medir el progreso. (Ver Nota de Práctica de Desarrollo de Capacidades del PNUD para una presentación de los aspectos clave y las respuestas del desarrollo de capacidades.)

Hacia afuera, los arreglos institucionales toman la forma de marcos legislativos y políticos. En el nivel organizacional, se traducen en estrategias, procesos y tecnología que hacen posible el funcionamiento de la organización. La rendición de cuentas interna también se encuentra en este apartado.

El nivel de desempeño, estabilidad y adaptabilidad de una institución proporcionan una idea de la eficacia de los arreglos institucionales, además de poner de manifiesto cuáles son las áreas que requieren ser fortalecidas. Por ejemplo, es posible que una institución que carece de estabilidad debido a una elevada rotación de personal pueda plantearse reconsiderar sus políticas de desarrollo profesional , sus mecanismos de incentivos y su sistema de gestión del desempeño.

Son varias las respuestas programáticas que pueden servir para tratar las cuestiones relativas a los arreglos institucionales. De acuerdo con la experiencia y la investigación tanto del PNUD como de otros profesionales del desarrollo, una respuesta eficaz debería tener en cuenta:

- la reestructuración de la organización: clarificación del mandato, roles y responsabilidades, etc.;
- la gestión de los recursos humanos: planes de incentivos monetarios y no-monetarios, valores y ética, etc.;
- los sistemas de seguimiento y evaluación: marco integral de M&E; evaluación entre pares, ciclos de retroalimentación, etc.;
- los mecanismos de coordinación: mecanismos de coordinación vertical entre las entidades nacionales y subnacionales, mecanismos de coordinación horizontales.;
- alianzas para la prestación de servicios: alianzas público-privadas, etc..

La eficacia de los arreglos institucionales puede derivar de la medida en la cual dichos arreglos son respetados, dependiendo de una serie de factores: ¿están adaptados al contexto local?, ¿qué mecanismos existen para fortalecerlos?, ¿cuáles son los beneficios de cumplirlos y cuáles los costos de no cumplirlos?

En la tabla que sigue se presentan ejemplos de productos e indicadores para dichos productos, relacionados con la reforma institucional y los mecanismos de incentivos como respuesta programática, cuyos productos pueden contribuir a conseguir instituciones más fuertes, con mejor desempeño, más sostenibles y capaces de hacer frente al cambio (o a las crisis).

MEDICIÓN DE LA RESPUESTA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES: REFORMA INSTITUCIONAL Y MECANISMOS DE INCENTIVOS

EJEMPLOS DE PRODUCTO	EJEMPLOS DE INDICADORES DE PRODUCTO
Funciones y responsabilidades claros	• Número de departamentos/unidades con términos de referencia bien definidos • Número de trabajadores a los que se ha (in)formado sobre las responsabilidades de todas las unidades • Número de instructivos distribuidos sobre las responsabilidades de las unidades, etc.
Mapas de procesos de negocio elaborados	• Porcentaje de procesos importantes con requerimientos bien documentados en materia de calidad de los productos, flujos de información, y metas de mejora de desempeño realistas y ambiciosas • Directrices sobre la autoridad y responsabilidad de nuevos procesos • Número de personal y directivos que han recibido instrucción sobre los nuevos procesos • (Si el cambio requiriera legislación nueva/revisada) Número de charlas informativas a formuladores de leyes y políticas sobre las nuevas normativas/políticas
Mecanismos de aplicación y cumplimiento establecidos	• Código de conducta, políticas, etc. disponibles; porcentaje de empleados y contratistas que saben cómo acceder al código de conducta • Número de empleados y contratistas que han sido instruidos en el código de conducta • Sistema de informes de cumplimiento establecido; número de talleres de formación sobre los informes de cumplimiento realizados; número de trabajadores formados • Número de observaciones en las auditorías

Caso 2b (continuación)… Capturando resultados: prestación de servicios a nivel local en Filipinas

En un esfuerzo por mejorar el acceso al agua potable en el área metropolitana de Manila, Filipinas, se creó una alianza comunitaria público-privada entre los suministradores privados de agua, proveedores informales a pequeña escala, las autoridades locales y las comunidades. Para lograr que se produjeran los cambios esperados en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de la institución, se llevaron a cabo reformas institucionales, alternativas políticas y decisiones relativas a la inversión en todos los temas clave del desarrollo de capacidades o motores de cambio. Se elaboraron directrices sobre políticas para la creación de alianzas público-privadas para combatir la pobreza y se incorporó en la normativa a los pequeños proveedores de agua (**arreglos institucionales**); y se diseñó un programa de formación con seminarios y un curso a medida sobre las normativas y el financiamiento de las alianzas público-privadas (**conocimiento**).

2. Liderazgo

El liderazgo es la capacidad de influir, inspirar y motivar a personas, organizaciones e instituciones, para que alcancen, o incluso superen, sus metas. Es un catalizador para lograr, mejorar y mantener los objetivos de desarrollo. El liderazgo es también la habilidad de abrirse al cambio, anticiparlo y responder ante él, tanto si viene motivado por causas internas como por causas externas. Una de las claves del liderazgo es la capacidad de aunar a las personas en torno a una meta común.

Liderazgo no es sinónimo de autoridad; también puede ser informal. Aunque es cierto que, por lo general, el liderazgo está asociado a un líder individual, ya sea un anciano de una aldea o el Primer Ministro de un país, también se da en nuestro entorno y en el nivel organizacional. Pensemos, por ejemplo, en una unidad que está al frente de la promoción de una reforma de la administración pública, o en movimientos sociales que generan cambios a gran escala.

El liderazgo es un factor fundamental para el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de una institución. La institución, ¿tiene la capacidad de generar una visión e implementarla?, ¿cuenta con las habilidades para comunicarse de manera efectiva? Respondiendo a estas preguntas se puede dilucidar el tipo de respuestas programáticas que hace falta diseñar. Por ejemplo, un departamento que depende enteramente de un líder carismático que es capaz de sacar adelante políticas, de arrastrar a los demás para que pongan todo su empeño, de convencer a los socios para que colaboren... ese departamento corre el riesgo de enfrentarse a dificultades significativas si un día el líder abandona la institución, por lo que sería recomendable establecer un proceso de planificación de la sucesión y un programa de desarrollo del liderazgo para jóvenes.

Existen respuestas programáticas para abordar los temas relacionados con el liderazgo. A partir de la experiencia y la investigación tanto del PNUD como de otros profesionales del desarrollo, una respuesta eficaz debería tener en cuenta:

- la creación de visión: ejercicios conjuntos de creación de visión, incidencia y habilidades de comunicación, etc.;
- la co-gestión: facilitación de procesos, técnicas de negociación, apoyo de agentes de cambio, etc.;
- la gestión del cambio y de los riesgos: diagnóstico y análisis de riesgos, capacidad de decisión, ética y valores, habilidades de gestión ejecutiva, etc.;
- Captación y retención de liderazgo: entrenamiento y tutoría, planificación de la sucesión, incentivos, etc.

En la tabla que sigue se presentan ejemplos de productos e indicadores para dichos productos, relacionados con el desarrollo de liderazgo como respuesta programática, cuyos productos pueden contribuir a conseguir instituciones más fuertes.

MEDICIÓN DE LA RESPUESTA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES: EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO

EJEMPLOS DE PRODUCTOS	EJEMPLOS DE INDICADORES DE PRODUCTO
Una visión clara definida	• Avances en la formulación de una nueva visión (medidos por etapa en el proceso de creación de visión) • Número de empleados/partes implicadas que han recibido instrucción sobre la visión • Porcentaje de empleados/partes implicadas que comprenden la visión, y que piensa que la organización tiene metas claras a medio plazo
Plan de captación y retención de liderazgo establecido	• Número de personas que participan en entrenamientos/tutorías • Número de empleados seleccionados que participan/terminan con éxito un curso para jóvenes líderes • Número de empleados seleccionados que permanecen en la organización un año después de haber comenzado el plan (dos años, etc.)

3. Conocimiento

El conocimiento o, literalmente, lo que la gente sabe, condiciona sus capacidades y, en consecuencia, el desarrollo de las capacidades. El conocimiento se puede desarrollar desde niveles muy diversos (nacional/local, secundario/terciario) y mediante métodos muy variados.

Tradicionalmente, el conocimiento ha sido fomentado desde el nivel individual y, principalmente, a través de la formación académica. Sin embargo, también es posible crear y compartir conocimiento en el seno de una organización a través, por ejemplo, de la formación continua, de una estrategia de formación de la organización o de un sistema de gestión del conocimiento. En un entorno propicio, la generación de conocimiento se apoya en el desarrollo de sistemas educativos y reformas de las políticas educativas.

El alcance del conocimiento que se encuentra a disposición tanto de los empleados actuales (mediante sistemas de gestión del conocimiento) como de los empleados potenciales (a través de la formación profesional o de la reforma del sistema educativo) repercutirá en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de una institución. Por ejemplo, una institución con políticas poco eficaces debido a una falta de información acerca de los valores, actitudes y conductas de los beneficiarios meta, debería reforzar sus sistemas y procedimientos para la recolección y el análisis de datos. Una información de calidad y un análisis profundo pueden ayudar notablemente a una organización en la formulación de una política dirigida a las satisfacer las necesidades reales, contribuyendo así al logro de las metas de desarrollo generales.

Existen respuestas programáticas para abordar los temas relacionados con el conocimiento. A partir de la experiencia y la investigación tanto del PNUD como de otros profesionales del desarrollo, una respuesta eficaz debería tener en cuenta:

- Reforma educativa: establacer vínculos entre las necesidades de aprendizaje y las políticas y los currículos educativos, etc.;
- Formación continua: experimentación en métodos de aprendizaje, etc.;
- Soluciones sur-sur: vínculos con redes e instituciones regionales de educación e investigación, etc.;
- Gestión del conocimiento: desarrollo de un mercado local de consultores, estrategias para captación de cerebros, etc.

En la tabla que sigue se presentan ejemplos de productos e indicadores para dichos productos, relacionados con **la educación, la formación y el aprendizaje** como respuesta programática, cuyos productos pueden contribuir a generar instituciones más fuertes.

MEDICIÓN DE LA RESPUESTA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES: EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y APRENDIZAJE

EJEMPLOS DE PRODUCTO	EJEMPLOS DE INDICADORES DE PRODUCTO
Estrategia de reforma educativa para la formación profesional implementada	• Existencia de una visión compartida de una formación profesional eficaz articulada en un plan estratégico nacional aprobado por los líderes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil • Aprobación de políticas que promuevan y potencien directamente a las oportunidades de formación profesional seleccionadas en aquellos sectores que requieren un mayor grado de mejora • Número de entidades de actores implicados en una coalición educativa transversal que incida en el aumento de la inversión y de la calidad de la formación profesional • Lanzamiento de un mecanismo de diálogo sobre la estrategia nacional para la creación de alianzas público-privadas en el ámbito de la formación profesional
Alianzas público-privadas establecidas en el sector educativo	• Aprobación de directrices sobre la política de alianzas público-privadas para la formación profesional • Número de alianzas público-privadas establecidas • Número de estudiantes que pueden beneficiarse de los programas a través de las nuevas alianzas público-privadas

4. Rendición de cuentas

Para abordar el tema de la rendición de cuentas, podemos pensar en la compañía de suministro de agua que provee a una ciudad con agua potable. Al contratar sus servicios, los clientes se comprometen a pagar a la compañía por el agua que consumen. Por su parte, la compañía suministradora, se compromete a satisfacer las necesidades de los clientes, es decir, que les suministrarán agua potable cuando éstos la necesiten. Al contraer este compromiso, tanto la compañía como el cliente tendrán que rendirse cuentas mutuamente.

Evidentemente, éste es un ejemplo simplificado de lo que supone la rendición de cuentas, pero la premisa básica se mantiene en cualquier nivel o contexto: la rendición de cuentas se da cuando los sujetos de derechos son capaces de hacer que los sujetos de deber cumplan con sus obligaciones. Esto puede aplicarse a la relación entre un país y sus ciudadanos, entre una institución y sus clientes, o entre un país y sus donantes internacionales, por ejemplo. (La rendición de cuentas en el seno de una institución queda reflejada en el factor relativo a los arreglos institucionales.)

¿Por qué la rendición de cuentas es tan importante? Porque permite a las instituciones dar seguimiento, aprender, auto-regularse y ajustar su comportamiento en interacción con aquellos a los que tienen que rendir cuentas. Confiere legitimidad a la toma de decisiones, aumenta la transparencia y ayuda a reducir la influencia de los intereses creados.

Existen respuestas programáticas para abordar los temas relacionados con la rendición de cuentas. A partir de la experiencia y la investigación tanto del PNUD como de otros profesionales del desarrollo, una respuesta eficaz debería tener en cuenta:

- los sistemas de rendición de cuentas: controles y contrapesos, rendición de cuentas horizontal, etc.;
- los mecanismos de retroalimentación: mecanismos de revisión entre pares/socios independientes, etc.;
- los mecanismos de voz: métodos, procesos y herramientas participativos, reforma lingüística, acceso a la información, etc.

En la tabla que sigue se presentan ejemplos de productos e indicadores para dichos productos, relacionados con la rendición de cuentas y los mecanismos de voz como respuesta programática, cuyos productos pueden contribuir a conseguir instituciones más fuertes.

MEDICIÓN DE LA RESPUESTA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES: LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LOS MECANISMOS DE VOZ

EJEMPLO DE PRODUCTO	EJEMPLO DE INDICADORES DE PRODUCTO
Marco integral de monitoreo y evaluación implementado	• Existencia de un sistema de certificación y un estándar de Monitoreo y Evaluación reconocido a nivel nacional • Acceso a planes, datos y resultados de M&E, por parte del sector público, los medios de comunicación y la sociedad civil • Existencia de un mandato legal para establecer herramientas y patrones de M&E • Existencia de una política formal de M&E gubernamental o sectorial que enuncie los mandatos de las unidades de M&E, incluyendo las medidas de responsabilidad y rendición de cuentas en aras de una recolección y un análisis de datos, y una gestión de programas y proyectos públicos eficaces. • Porcentaje de usuarios de datos satisfechos con la calidad y la gestión de los datos • Número de violaciones de la política de M&E por unidad, departamento, etc.

IV . IMPLICACIONES PARA LA PROGRAMACIÓN

Esta sección presenta algunas reflexiones sobre las implicaciones operativas en la medición de las capacidades.

Las respuestas programáticas para desarrollar las capacidades, muchas de las cuales han sido mencionadas en las secciones anteriores, están concebidas para aumentar las capacidades de una entidad (principalmente instituciones) a partir de un determinado estado de resultados y para llegar a otro nivel de resultados más elevado. Se presume que el cambio resultante debería permitir a una institución aumentar el grado de su contribución al mejoramiento de la vida de las personas.

Para el PNUD, el desarrollo de capacidades constituye nuestra principal contribución al desarrollo –el "cómo" del desarrollo –, de manera que todos los esfuerzos de la organización deberían centrarse en desarrollar las capacidades nacionales dentro de las distintas áreas temáticas y sectores en los que trabajamos. Los resultados de este apoyo no deberían articularse por separado, es decir, resultados de desarrollo de capacidades por un lado y resultados temáticos por otro lado, sino conjuntamente (por ejemplo, resultados de la capacidad de adaptación al cambio climático).

El marco que se presenta en este documento aporta un enfoque para medir las capacidades en el que se incluyen: i) la medición del cambio entre un estado de resultados y otro superior (los efectos esperados y cómo identificarlos); y ii) la exploración de respuestas programáticas para desarrollar las capacidades (los motores de cambio o productos y, de nuevo, cómo identificarlos). Para los programas, esto implica una serie de pasos que se resumirían en:

1. Definir los dos estados de resultados. En términos de programación, dichos estados de resultados deberían ser identificados mediante un análisis situacional inclusivo y un ejercicio nacional más amplio de planificación del desarrollo.

    a. El estado de resultados existente se define por: i) el nivel de desempeño, estabilidad y adaptabilidad de una institución, de acuerdo con su plan estratégico; y ii) la fortaleza de sus arreglos institucionales, de su liderazgo, de sus conocimientos y de su rendición de cuentas, para contribuir al desempeño, a la estabilidad y a la adaptabilidad de dicha institución.

    b. El estado de resultados superior que se pretende alcanzar, se presenta como los efectos de desarrollo, con base, nuevamente, en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad institucionales.

2. Es muy común que, en lo que respecta a la programación, existan distintos niveles de efectos, con diferentes niveles de aspiraciones. Deberán seleccionarse efectos con un nivel de ambición y prioridad manejables. Asimismo, deben establecerse los indicadores, líneas de base y metas correspondientes para cada uno de los efectos.

3. Los efectos deberían ser logrados esencialmente a través de respuestas programáticas que desarrollen productos relevantes y ofrezcan servicios funcionales, que constituirían los productos de la programación[8] y, al igual que en el caso de los efectos, será necesario definir claramente unos indicadores o metas asociados. Dependiendo de lo ambicioso del efecto, es posible que para lograr un efecto determinado haya que desarrollar varios productos. Los productos críticos se seleccionarán mediante un proceso de priorización; los diagnósticos de capacidades, o medición de la línea de base de las capacidades, desempeñan una función crítica a la hora de determinar qué productos se van a desarrollar.

8 Los productos no son los únicos elementos que generan efectos. Otras iniciativas como la incidencia, la defensa o promoción, también pueden contribuir al logro de los efectos.

4. Los efectos y productos se verán reflejados en los marcos de resultados y recursos (RRF, por sus siglas en inglés) de los proyectos y programas, para ser posteriormente valorados y aprobados para la implementación. El marco de resultados y recursos aporta la base para medir el cambio en las capacidades (grado de logro de los efectos) y sirve para rastrear el proceso de desarrollo de capacidades (realización de productos).

5. Sin embargo, el marco de resultados y recursos, por sí mismo, no es suficiente para fines de seguimiento. Por tanto, es fundamental contar un marco de seguimiento y evaluación claro, acordado entre las partes, para llevar un monitoreo y una evaluación sistemáticas. Dicho marco servirá como plan para el monitoreo y la evaluación y debería esclarecer los siguientes puntos:

   - qué se va a monitorear y a evaluar;
   - quién es el responsable de las actividades de seguimiento y evaluación;
   - en qué momento se planea llevar a cabo las actividades de seguimiento y evaluación;
   - cómo se van a llevar a cabo dichas actividades y qué metodología a utilizar;
   - qué recursos son necesarios y de dónde proceden.

6. Además, será necesario considerar, anticipar e incluir en el marco de M&E algunos riesgos y supuestos relevantes para el desarrollo de las actividades de monitoreo y evaluación que se han planificado. En el Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de los Resultados de Desarrollo[9], se incluye un formato para el marco de seguimiento y evaluación que incluye tres componentes, a saber:

   a. un componente narrativo que presenta la estrategia adoptada por las partes implicadas en el seguimiento y la evaluación de cumplimiento del resultado o efecto;

   b. el marco de resultados;

   c. un calendario de seguimiento y evaluación.

7. Los mecanismos de coordinación sectoriales y a nivel de efectos desempeñan un rol fundamental en el seguimiento de los resultados y en el desarrollo de las capacidades para dar seguimiento. La estrategia adoptada por las partes encargadas del seguimiento, deberá ser dirigida por dichas entidades. Se forjarán alianzas en torno al efecto que deben lograr las partes, acordando resultados comunes, supervisando desde un espíritu colectivo, estableciendo vínculos con los sistemas nacionales y las metas nacionales de desarrollo, y promocionando el desarrollo de las capacidades para dar seguimiento.

Para cada efecto, se podrá plasmar la información necesaria monitoreo en una matriz como la que se muestra a continuación. La preparación de la matriz constituye una oportunidad en sí misma para revalidar la "monitoreabilidad" de la información.

RESULTADOS ESPERADOS (EFECTOS Y PRODUCTOS)	INDICADORES (CON LÍNEAS DE BASE Y METAS) Y OTRAS ÁREAS CLAVE A LAS QUE DAR SEGUIMIENTO	MÉTODOS DE RE-COLECCIÓN DE DATOS	MOMENTO O CALENDARIO Y FRECUENCIA	RESPONS-ABILIDADES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN: FUENTES Y TI-POS DE DATOS	RECURSOS	RIESGOS
Obtenidos del marco de resultados del Plan de Acción del Programa de País (PAPP)	Del marco de resultados. Los indicadores también deberán reflejar algunas prioridades clave como el desarrollo de capacidades y los temas de género. Además, será necesario dar seguimiento a otras áreas clave como son los riesgos identificados en la fase de planificación y otras necesidades clave para la gestión.	¿Cómo se va a obtener la infor-mación? Ejemplo: a través de una encuesta, una reunión de revisión, o con las partes, etc.	El nivel de detalle que se pueda aportar dependerá de las necesidades prácticas. En el PNUD, esta información se puede extraer del Plan de Monitoreo del Proyecto (Proj-ect Monitoring Schedule Plan) de Atlas	¿Quién es responsable de organizar la recolec-ción de datos y de verificar la calidad y las fuentes?	Fuente y ubicación sistemáticas donde se podrán encon-trar los datos identificados y necesarios, como un insti-tuto nacional o DevInfo.	Estimación de los recursos necesarios y los recursos asignados para llevar a cabo las actividades de monitoreo planificadas.	¿Cuáles son los riesgos y supuestos en el desarrollo de las actividades de seguimiento planifica-das? ¿De qué manera pueden afectar a las actividades de monitoreo planeadas y a la calidad de los datos?

A continuación se muestra un ejemplo de medición de la capacidad para las primeras columnas del marco anterior.

RESULTADO ESPERADO	INDICADORES	LÍNES DE BASE	META	MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS
EFECTO:				
Rendición de cuentas y transparencia financiera en el sector público mejoradas *[Desempeño institucional]*	Porcentaje de personas que perciben un descenso de la corrupción del sector público	2009: 27%	2010: 33% 2011: 40% 2012: 50%	Percepción pública Encuesta sobre corrupción
PRODUCTOS:				
Programa de capacitación para funcionarios de contrataciones puesto en marcha *[Conocimiento]*	Porcentaje de funcionarios de contrataciones que comprenden plenamente el nuevo marco y cumplen con él	2009: 10% de los funcionarios de contrataciones capacitados	2010: 100% de los funcionarios de adquisiciones comprenden y cumplen el marco	Encuesta de personal (adaptada para incluir preguntas sobre el efecto del programa de capacitación)
Publicación del informe anual de la Dirección Anticorrupción [*Rendición de cuentas y mecanismos de voz*]	Publicación en tiempo oportuno del informe	Actualmente, el informe no se encuentra a disposición del público	Informe publicado en febrero de cada año	Informe anual de la Dirección Anticorrupción
…				

ANEXO I: EJEMPLOS DE IMPACTOS, EFECTOS, PRODUCTOS E INDICADORES

Capturando resultados: definiciones

	IMPACTO	EFECTO	PRODUCTO
DEFINICIÓN	Cambio real o deseado en el desarrollo humano. Por lo general, refleja un cambio en la vida de las personas.	Cambio real o deseado en las condiciones de desarrollo buscado por las intervenciones. Suele estar relacionado con cambios en la capacidad de las instituciones para trabajar mejor y cumplir con su mandato.	Un producto es un resultado de desarrollo a corto plazo realizado a través de actividades que se encuentran dentro o fuera del proyecto. En general, se trata de un bien o un servicio que posibilita el logro de efectos.
SE MIDE POR…	Cambio en el bienestar de las personas.	Cambio en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de la institución.	Producto realizado o servicio prestado en torno a cuatro temas centrales: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas.

Ejemplo 1: Del impacto al efecto y del efecto al producto

El ejemplo de esta tabla ilustra el sentido lógico del flujo de resultados, del impacto al efecto y del efecto al producto. El efecto se centra en la capacidad de una determinada institución (en este caso, el Ministerio de Salud) para desempeñar su trabajo, y los productos se centran en los cambios específicos de los arreglos institucionales (en este caso, políticas e incentivos) que permitirán cumplir con el efecto.

	IMPACTO	EFECTO	PRODUCTO
ENUNCIADO	• Mejoras en salud materna para 2011	• El Ministerio de Salud mejora la distribución de medicamentos en las áreas rurales	• Análisis de costos y beneficios de la red de distribución finalizado • Política aprobada para incrementar la cobertura en las áreas rurales • Plan de incentivos para alentar el trabajo en las áreas rurales puesto en marcha
INDICADOR	• Tasa de mortalidad materna	• Nivel de inversión en investigación y desarrollo para la mejora de los mecanismos de distribución • Número de procesos de alto nivel transformados gracias a la puesta en marcha del nuevo sistema de gestión de la cadena de proveedores • Cobertura [o penetración] de áreas rurales con mecanismos de distribución	• Revisión finalizada, con recomendaciones para mejorar • Nueva política de distribución completada • Número de charlas de legisladores o formuladores de políticas sobre la nueva política • Número de sistemas locales de salud que incorporan nuevos planes de incentivos

Ejemplo 2: Del efecto al producto

El siguiente ejemplo presenta una gama de niveles de productos, más estratégicos o más tácticos. El nivel del producto puede variar dependiendo del nivel del documento en el que esté integrado el efecto; por ejemplo, un efecto de una estrategia nacional requerirá un producto de mayor envergadura que un efecto de proyecto.

	EFECTO	PRODUCTO
ENUNCIADO	El Ministerio de Justicia promueve eficazmente mejorar la rendición de cuentas, en coherencia con el estado de derecho y la democracia	• Marco legal para procesar las quejas sobre el desempeño de del sector público y la protección de organismo de control redactado • Finalizado borrador de nueva política y normativa • Número de legisladores y formuladores de políticas que han recibido instrucción sobre el nuevo marco • Mecanismos establecidos para brindar acceso público a los presupuestos • Procedimientos para hacer públicas actualizaciones periódicas sobre avances relevantes para sectores, gratuito o con cargo • Establecimiento de comité especial de directores responsables de actuar en las recomendaciones de la auditoria • Establecimiento de una oficina de comunicación dentro del Ministerio de Justicia para facilitar información oportuna y fiable a todos los medios de comunicación, de forma imparcial • Mecanismos, procedimientos y fondos para que compañías independientes desarrollen encuestas periódicas para determinar el nivel de rendición de cuentas

Ejemplo 3: Efectos e indicadores

El ejemplo que sigue ilustra posibles indicadores de un efecto específico del mandato de una organización (en este caso, de la Comisión Anticorrupción).

	EFECTO
ENUNCIADO	• La Comisión Anticorrupción investiga y trata eficientemente las quejas reportadas por ciudadanos particulares, en concordancia con su mandato constitucional
INDICADORES	• Número de casos (por año/mes) investigados por la Comisión Anticorrupción que llevaron a procesos judiciales bajo la legislación anticorrupción • Costo medio de las investigaciones que llevan a procesos judiciales • Tiempo transcurrido desde la queja hasta el cierre del proceso

Ejemplo 4: Productos e indicadores

El ejemplo de la siguiente tabla muestra unos indicadores de producto que abordan tanto el nivel organizacional como las condiciones necesarias.

	PRODUCTO
ENUNCIADO	• Un sistema integral de monitoreo y evaluación implementado
INDICADORES	• Existencia de un sistema de certificación y un estándar de Monitoreo y Evaluación reconocido a nivel nacional • Acceso a planes, datos y resultados de M&E, por parte del sector público, los medios de comunicación y la sociedad civil • Existencia de un mandato legal para establecer herramientas y patrones de M&E • Existencia de una política formal de M&E gubernamental o sectorial que enuncie los mandatos de las unidades de M&E • Porcentaje de usuarios de datos satisfechos con la calidad y la gestión de los datos

Los cuatro ejemplos que siguen son una muestra de enunciados de efectos que resultan difíciles de medir por diversas razones (por ejemplo, no son los suficientemente específicos, no guardan relación con el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad institucionales), con una posible reformulación para cada uno.

Ejemplo 5a: Reformulación de efectos

	EFECTO
ENUNCIADO	• Mejorada la capacidad para la contratación pública
EXPLICACIÓN	• Un efecto demasiado general; poco específico • No medible por el desempeño, la estabilidad o la adaptabilidad institucional
POSIBLE ALTERNATIVA	• Oficina de Contrataciones Públicas implementa estándares para las prácticas de contrataciones públicas
INDICADORES	• Valoración de los actores sobre la compatibilidad de los procesos de contratación, las reglas de publicación y de participación, la documentación de la licitación, evaluación de las ofertas con estándares reconocidos internacionalmente • Adopción y transversalización de un marco de contrataciones en la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas • Porcentaje de funcionarios públicos que comprenden plenamente el nuevo marco y lo cumplen • Tasa de cambio de los costos de los bienes y servicios comunes adquiridos (ajustada a la inflación) • Tasa de cambio en el tiempo promedio de la adquisición, desde la solicitud hasta la entrega

Ejemplo 5b: Reformulación de efectos

	EFECTO
ENUNCIADO	• Para 2011, mayor y más equitativo acceso y uso de servicios sociales de calidad y priorizados
EXPLICACIÓN	• No se especifica para qué servicios • No se especifica para qué instituciones
POSIBLE ALTERNATIVA	• Ministerio de Salud amplía equitativamente el acceso a los servicios de salud reproductiva de calidad de forma equitativa

Ejemplo 5c: Reformulación de efectos

	EFECTO
ENUNCIADO	• Aumento del empleo en los sectores no petroleros
EXPLICACIÓN	• Demasiado grande • No medible desde el desempeño, estabilidad o adaptabilidad institucional
POSIBLE ALTERNATIVA	• El Ministerio de Trabajo mejora la calidad y la implementación de políticas que aumenten la proporción de mano de obra empleada fuera del sector petrolero

Ejemplo 5d: Reformulación de efectos

	EFECTO
ENUNCIADO	• Reforzada la capacidad para el monitoreo y la medición de la pobreza
EXPLICACIÓN	• No se especifica qué institución • No medible desde el desempeño, estabilidad o adaptabilidad institucional
POSIBLE ALTERNATIVA	• La Oficina Nacional de Estadística mejora la eficacia y la eficiencia de las funciones de monitoreo, medición y preparación de informes

ANEXO II: GLOSARIO

Adaptabilidad: Capacidad para actuar en condiciones futuras y satisfacer futuras necesidades.

Capacidad: Habilidad de los individuos, las instituciones y las sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y establecer y lograr objetivos de manera sostenible.

Desarrollo de capacidades: proceso por medio del cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las capacidades para ejecutar funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo

Desempeño institucional: Eficacia y eficiencia con la que una institución logra los objetivos pretendidos.

Efecto (*outcome*): Cambio real o deseado en las condiciones de desarrollo buscado por lasintervenciones. Suele estar relacionado con cambios en la capacidad de las instituciones para trabajar mejor y cumplir con su mandato y se mide a través de los cambios producidos en el desempeño, la estabilidad y la adaptabilidad de la institución.

Eficacia institucional: Grado en el que una institución cumple con los objetivos o mandatos acordados.

Eficiencia institucional: Relación entre los productos realizados (o valores) y los recursos que se han utilizado para ello.

Estabilidad: Grado en que una institución es capaz de identificar y mitigar los riesgos tanto internos como externos mediante la gestión de riesgos y, de esta manera, disminuir la volatilidad a través de la institucionalización de buenas prácticas y normas.

Impacto: Cambio real o deseado en el desarrollo humano. Por lo general, refleja un cambio en la vida de las personas.

Indicador de resultados, indicador predictivo a largo plazo o indicador *lag*: Representa las consecuencias de medidas que se han tomado previamente. Mide aquellos cambios que tienen lugar con posterioridad a la finalización de las actividades del programa. Por ejemplo, una descenso en los niveles de emisiones de CO_2 per capita puede hacer demorar en varios años las actividades del gobierno para promover el uso de energías alternativas.

Indicador indirecto o indicador *proxy*: Medida o signo indirecto que da una aproximación o representa a un cambio en ausencia de una medida o signo directo.

Indicador: Una señal que refleja progreso (o falta de progreso) hacia unos objetivos; medio para medir lo que realmente ocurre con respecto a lo que se había planificado en términos de cantidad, calidad y tiempo. Un indicador es una variable que aporta una base simple y fiable para valorar los logros, el cambio o el desempeño.

Inductor, indicador predictivo a corto plazo o indicador *lead*: Estos indicadores apuntan a aquellos aspectos observables que experimentan cambios inmediatos una vez realizadas las actividades conducentes al efecto esperado y antes de alcanzar los resultados finales. Por ejemplo, la aprobación por parte del Parlamento del plan estratégico nacional sobre sostenibilidad medioambiental puede constituir un inductor para la sostenibilidad medioambiental.

Líder: Una persona que puede clarificar una visión y alinear a personas, procesos, recursos de entrada y productos para hacer realidad la visión.

Medición: El alcance, el tamaño, la capacidad, la suma o la cantidad establecida con relación a un parámetro.

Planificación estratégica: Proceso por el cual una organización proyecta su futuro, define su el camino a seguir, plantea metas y objetivos, y mejora sus enfoques y sus planes se acción para hacer realidad esa visión de futuro.

Producto (*output*): Producto es un resultado de desarrollo a corto plazo realizado a través de actividades que se encuentran dentro o fuera del proyecto. En general, se trata de un bien o un servicio que posibilita el logro de efectos. Se mide a través del producto realizado o servicio prestado en torno a cuatro temas centrales (arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas).

Sistema abierto (*Open System*): Sistema que está en continua interacción con su entorno a través de la adquisición de insumos, la producción de productos, y el intercambio de información. Los sistemas abiertos sobreviven y crecen gracias a su adaptación permanente al entorno.

Sistema: Conjunto de entidades (organizaciones, grupos de población o individuos)interdependientes o en interacción que conforman un todo integrado.

Variable: Atributo de un sistema material o abstracto que puede cambiar de valor a lo largo del proceso de observación.

ANEXO III: OTROS RECURSOS

1. Naciones Unidas y PNUD

Naciones Unidas, 2009, Informe al Consejo Económico y Social sobre el progreso alcanzado en la aplicación de la resolución 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de políticas. http://www.undg.org/docs/10341/ECOSOC-resolution-progress-in-TCPR-implementation-17July2009.pdf

Naciones Unidas, 2008, Revisión trienal amplia de políticas 2007. http://www.undg.org/docs/9475/N0747625.pdf

GNUD, 2009, Directrices CCA/MANUD para 2009. http://www.undg.org/docs/9879/CCA-and-UNDAF-Guidelines-FINAL-February-2009.doc

GNUD, 2008, Metodología de evaluación de la capacidad del GNUD – Guía del usuario. http://www.undg.org/docs/8947/UNDG-Capacity-Assessment-User-Guide-Feb-2008-FINAL.doc

GNUD, 2006, Enhancing the UN's Contribution to National Capacity Development–a UNDG Position Statement. [Documento de posición del GNUD sobre desarrollo de capacidades] http://www.undg.org/docs/7144/UNDG-Position-Paper-on-CD---FINAL-sent-out-21-Dec-2006.pdf

PNUD, 2009a, Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, Oficina de Evaluación. http://www.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

PNUD, 2009b, Apoyo al desarrollo de capacidades: el enfoque del PNUD, Grupo de desarrollo de capacidades. http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2219357

PNUD, 2008a, Nota de práctica sobre el desarrollo de capacidades, Grupo de desarrollo de capacidades. http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=1684933

PNUD, 2008b, Nota de práctica sobre el desarrollo de capacidades, Grupo de desarrollo de capacidades. http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=1654154

PNUD, 2008c, Plan estratégico 2008 – 2011 (Revisado, 22 de Mayo de 2008). www.undp.org/execbrd/word/dp07-43Rev1.doc

2. Otras fuentes

Ackoff, Russell; Creating the Corporate Future; Nueva York: John Wiley and Sons Inc. (1981)

Baser, H. y P. Morgan; Capacity, Change and Performance: Study Report; Maastricht: ECDPM (2008)

Bertalanffy, Ludwig v.; General System Theory; Nueva York: George Braziller, Inc. (1968)

Boesen, Nils, Peter F. Christensen y Therkildsen Ole; Capacity Development Evaluation Step 1: Contributions to an Analytical Framework; Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca – Danida (2002)

Boesen, Nils y Therkildsen Ole; Capacity Development Evaluation Step 3: Draft Methodology for Evaluation of Capacity Development; Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca – Danida (2003)

Brown, Mark G.; Beyond the Balanced Scorecard; Nueva York: Productivity Press (2007)

Christensen, Peter Frøslev, Therkildsen Ole y Knudsen Helle Hegelund; Capacity Development Evaluation Step 2: Desk Study of Danish Sector Programme Support and Mifresta Interventions; Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca – Danida (2003)

Deming, W.E.; The New Economics; Cambridge: MIT (1993)

Galbraith, Jay; Designing Complex Organization; Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company (1973)

Gupta, Praveen; Six Sigma Business Scorecard; McGraw-Hill Professional (2006)

Hubbard, Douglas W.; How to Measure Anything; John Wiley and Sons Inc. (2007)

IBM Corporation; Making Change Work; IBM Corporation (2008)

Independent Evaluation Group; Using Training to Build Capacity for Development: An Evaluation of the World Bank's Project-Based and WBI Training; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2008)

James, R.; Practical Guidelines from the Monitoring and Evaluation of Capacity Building: Experiences from Africa. INTRAC Occasional Paper Series; Oxford: INTRAC (2001)

Kaplan, Robert S. y David P. Norton; The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment; Harvard Business School Press (2001)

Kaplan, Robert S. y David P. Norton; The Balanced Scorecard: Measures Which Drive Performance; Harvard Business Review (2005)

Kusek, J.Z. y R.C. Rist; Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System; Banco Mundial (2004)

Lafond, A. y L. Brown; A Guide to Monitoring and Evaluation of Capacity-Building Interventions in the Health Sector in Developing Countries; MEASURE Evaluation Manual Series; Carolina Population Center; UNC Chapel Hill (2003)

Lawler III, Edward E. y Susan A. Mohrman; HR As a Strategic Partner: What Does It Take to Make It Happen? Los Angeles: Center for Effective Organizations (2003)

Lawrence, Paul R. y Jay W. Lorsch; Developing Organizations: Diagnosis and Action: Reading, MA: Harvard University Press (1969)

Mackay, K.; Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework; Banco Mundial (1999)

Marr, Bernard; Strategic Performance Management: Leveraging and Measuring Your Intangible Value Drivers; Butterworth-Heinemann (2006)

Miller, James G.; Living Systems: The Organization; Behavioral Science, Vol. 17, Nro. 1 (1972)

Mizrahi, Yemile; Capacity Enhancement Indicators; Instituto del Banco Mundial (2004)

Monahan, Kathleen E.; Balanced Measures for Strategic Planning: A Public Sector Handbook; Management Concepts Inc (2001)

Morgan, Mark; Raymond E. Levitt y William Malek; Executing Strategy; Harvard Business School Press (2007)

Morgan, P.; The Design and Use of Capacity Development Indicators; CIDA (1997)

Morgan, P.; The Concept of Capacity. Capacity, Change and Performance; Maastricht: ECDPM (2006)

Norwegian Agency for Development Cooperation; Handbook in Assessment of Institutional Sustainability (2000)

OECD; The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice; Paris: OECD (2006)

Ortiz, Alfredo y Peter Taylor; Emerging Patterns in the Capacity Development Puzzle (2008)

Parmenter, David; Key Performance Indicators; John Wiley and Sons Inc. (2007)

Rogers, P.J.; Program Theory: Not Whether Programs Work but How They Work; en Stufflebeam, D.L., G.F. Madaus y T. Kellaghan; Evaluation Models; Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation; Second Edition; Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers (2000)

Schein, E.H.; Process Consultation: Lessons for Managers and Consultants, Vol. 11: Reading, MA: Addison-Wesley (1987)

Senge, Peter; The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization; Nueva York: Currency Doubleday (1990)

Wrigley, R.; Learning from Capacity Building Practice: Adapting the 'Most Significant Change' (MSC) Approach to Evaluate Capacity Building Provision by CABUNGO in Malawi; Praxis Papers: INTRAC (2006)

Thurston, W.E. y L. Potvin; Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programs; Evaluation (2003)

United States Agency for International Development; Measuring Institutional Capacity; Recent Practices in Monitoring and Evaluation Tips; USAID (2000)

Wholey, J.S.; Using Evaluation to Improve Program Performance. En Levine, R.A., M.A. Solomon, G.M. Hellstern y H. Wollmann, eds.; Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives; Beverly Hills, CA: Sage (1981)

Wholey, J.S., H.P. Hatry y K.E. Newcomer, eds.; Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation; en Handbook of Practical Program Evaluation; San Francisco: Josey-Bass, (1994)

JUNIO 2010

Agradecimientos

La elaboración de esta publicación ha sido posible gracias a un largo proceso de aprendizaje en el que participaron: Niloy Banerjee, Jennifer Colville, Thomas Eriksson, Asoka Kasturiarachchi, John Patterson, Sam Tabrizi, and Kanni Wignaraja. El documento se ha beneficiado de una revisión técnica por parte de expertos en desarrollo de capacidades, en seguimiento y en evaluación del PNUD procedentes de la Sede (en particular, de la Dirección de Gestión, la Oficina de Evaluación, el Grupo de Apoyo a las Operaciones, el Grupo de Energía y Medio Ambiente, y la Dirección Prevención de Crisis y Recuperación), de los Centros Regionales y de las Oficinas de País (en particular, Brasil, Etiopía, Indonesia y Timor Leste). La revisión técnica externa corrió a cargo de David Rider Smith de la Oficina del Primer Ministro y la Dirección de Estadística de Uganda, y Eddie Yee Woo Guo de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas. En este documento se ha hecho referencia a investigaciones, estudios de caso, y revisiones del PNUD, del sistema de Naciones Unidas, y de los sectores público y privado. Además, Marcus Baltzer, Tsegaye Lemma, y Christian Triantaphyllis contribuyeron con su valiosa investigación y análisis de datos. El equipo regional de desarrollo de capacidades en Panama, proporciono apoyo en la supervision de la traduccion del documento.

Información de contacto:
Editor: Kanni Wignaraja, kanni.wignaraja@undp.org
Sitio Web: http://www.undp.org/capacity

Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

304 East 45th Street

New York, NY 10017 USA

Sitio Web: http://www.undp.org/capacity

Copyright @ 2010