

Título: Evaluación de las estrategias para el desarrollo de capacidades nacionales en el marco de las agencias de Naciones Unidas

Alberto Núñez Sabarís

Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración. Correo electrónico: alberto.nunez.sabaris@gmail.com

Resumen: El desarrollo de capacidades es fundamental para garantizar la apropiación de los planes de desarrollo, las políticas públicas y la gestión eficaz de los recursos; para mejorar la capacidad de absorción de los países en la ejecución de políticas y programas, incluidos los que se encuentran después de una crisis humanitaria. La investigación indagó mediante la revisión de evaluaciones realizadas por las agencias de Naciones Unidas en los últimos cinco años que están disponibles de forma pública en las webs de las mismas. La cobertura geográfica ha sido a nivel mundial, buscando igual representación de todos los continentes, indagando sobre la inclusión del enfoque de creación de capacidad y cómo se integran y son parte de las evaluaciones de las políticas y programas.

Nota biográfica: El autor tiene más de 18 años de experiencia en la realización de evaluaciones de políticas, proyectos y planes estratégicos complejos que involucran a múltiples actores en diferentes países. Durante los últimos años viene realizando el *quality assessment* de las evaluaciones para la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD. Ha realizado varias evaluaciones de Programa de País de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (PNUD, UNICEF y UNFPA).

Palabras clave: políticas de desarrollo, evaluación, gestión pública, organismos multilaterales.

- BORRADOR -

Introducción

El desarrollo de capacidades es fundamental para garantizar la apropiación de los planes de desarrollo, las políticas públicas y la gestión eficaz de los recursos; para mejorar la capacidad de absorción de los países en la ejecución de políticas y programas, incluidos los que se encuentran después de una crisis humanitaria; para mantener y / o reconstruir instituciones nacionales efectivas; para empoderar a las comunidades y la sociedad civil; y para ampliar y mantener el progreso a lo largo del tiempo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE define capacidad como la "capacidad de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos con éxito"; y el desarrollo de capacidad se entiende como el "proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto liberan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo".

El desarrollo de capacidades está alineado con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*), así como con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Según las agencias de las Naciones Unidas, el desarrollo de capacidades, junto con el diálogo sobre políticas y el fortalecimiento del sistema institucional, es un componente importante de la estrategia de cambio. El desarrollo de capacidades en los países en que se ejecutan programas es una función básica del sistema de las Naciones Unidas, y la Asamblea General, en sus resoluciones, durante los dos últimos decenios, ha destacado sistemáticamente la importancia del desarrollo de capacidades para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. La resolución 67/226 pidió, entre otras cosas, que el sistema de las Naciones Unidas apoye el desarrollo de capacidades nacionales para la planificación del desarrollo, la recopilación y análisis de datos, la implementación, la presentación de informes y el seguimiento y la evaluación. También pidió medidas para asegurar la sostenibilidad de las acciones para el desarrollo de capacidades mediante el uso de los sistemas y las capacidades nacionales en la mayor medida posible.

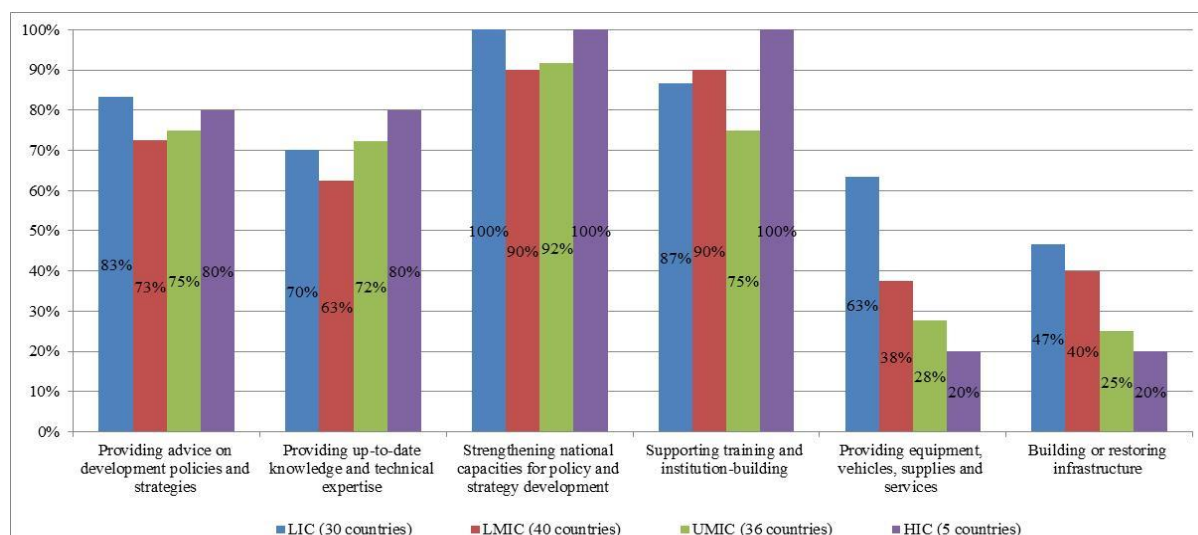
Marco teórico y metodología

Las intervenciones que las Agencias de Naciones Unidas realizan en el mundo entero pueden agruparse en una cantidad limitada de estrategias de intervención. Sin ánimo de ser exhaustivo se pueden agrupar en:

- Asesoramiento y diálogo sobre políticas: se refiere a la interacción directa de las Naciones Unidas con los encargados de adoptar decisiones sobre políticas nacionales y otros actores, para la mejora, reforma y seguimiento de políticas, leyes, estrategias, planes, presupuestos y programas.
- Gestión de conocimientos: un proceso dinámico de generación, utilización y difusión de productos de conocimiento y evidencia, incluidas soluciones innovadoras, para promover las agendas nacionales y la Agenda 2030 de manera oportuna.
- Desarrollo de capacidades: como un conjunto de intervenciones mediante las cuales se fortalecen, crean, adaptan, movilizan, son desplegados y mantenidos a lo largo del tiempo para lograr resultados, incluso en entornos humanitarios.
- Asociación y coordinación: incluida la cooperación Sur-Sur y triangular, implica la creación de conexiones estratégicas, alianzas y redes entre las partes interesadas, y el intercambio de conocimientos, soluciones e innovaciones (tecnológicas).
- Prestación de servicios: se refiere a la provisión directa de bienes y servicios a los beneficiarios. Esta categoría comprende tanto la prestación directa de servicios (tales como adquisiciones y campañas comunicacionales para estimular cambios de conducta) como el apoyo a dicha prestación.

A medida que los países alcanzan mayores niveles de desarrollo, muestran menos interés en que las agencias del SNU participen en la prestación de servicios y le dan mayor importancia al valor agregado que las agencias puedan brindarles en la forma de asesoramiento y diálogo sobre políticas y promoción. La figura 1 muestra datos provenientes de un estudio de gran magnitud realizado en el contexto de la Revisión cuatrienal amplia de la política (QCPR). El estudio QCPR ofrece una orientación clara acerca de lo que los países desean recibir del sistema de la ONU en su totalidad: muestra un apoyo casi unánime (en todos los niveles de ingresos) a la participación del sistema de la ONU en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y un gran interés en el asesoramiento sobre políticas y la asistencia técnica (también en todos los niveles de ingresos, como se ve en las dos categorías anteriores del extremo izquierdo).

Figura 1: Demanda de diferentes tipos de servicios de parte de las Naciones Unidas



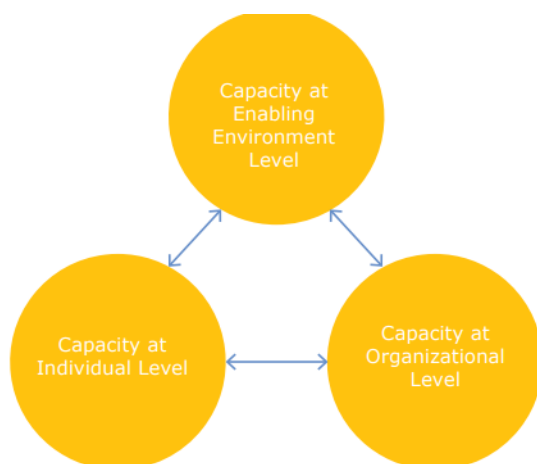
Fuente: United Nations DESA Survey 2016

Providing advice on development policies and strategies	Entregar orientación sobre políticas y estrategias de desarrollo
Providing up-to-date knowledge and technical expertise	Entregar conocimientos y pericia técnica actualizados
Strengthening national capacities for policy and strategy development	Fortalecer las capacidades nacionales para la formulación de políticas y estrategias
Supporting training and institution-building	Ayudar en la capacitación y apoyar la formación de instituciones
Providing equipment, vehicles, supplies and services	Proporcionar equipos, vehículos, suministros y servicios
Building or restoring infrastructure	Construir o restaurar infraestructuras
LIC (30 countries)	Países de ingreso bajo (30 países)
LMIC (40 countries)	Países de ingreso medio-bajo (40 países)
UMIC (36 countries)	Países de ingreso medio alto (36 países)
HIC (5 countries)	Países de ingreso alto (5 países)

Hay varias formas de dar significado al término “capacidad” y de dar algunas respuestas a estas preguntas. Dada la jerarquía de necesidades, las agencias del SNU organizan tres niveles de desarrollo de capacidades, es decir, individual, organizacional y entorno propicio:

- I. Nivel individual: fortalecer las habilidades, el conocimiento, la experiencia, la confianza y el liderazgo de un individuo a través de formación, tutoría, entrenamiento e incentivos;
- II. Nivel institucional: fortalecer la capacidad institucional de una organización a través de políticas, estrategias, planes, normas y reglamentos, procedimientos, estructuras de colaboración, sistemas de gestión e información; y su capacidad para desarrollar y mantener alianzas a través de asistencia técnica y desarrollo organizacional;
- III. Entorno propicio: hacer que el contexto general en el que funcionan las organizaciones y las personas (políticas, leyes, presupuestos, estrategias, procedimientos, participación y normas sociales) sea más propicio para el desarrollo personal y organizacional.

Figura 2: Three interconnected levels of capacity



Fuente: United Nations Development Group

Se pueden mencionar otras categorizaciones. El Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM) distingue entre “competencias individuales” (la capacidad de un individuo para hacer algo) y “capacidades colectivas” (las habilidades de un grupo, organización o sistema para llevar a cabo una función). Estos interactúan con el contexto para crear “capacidad de sistema” (la capacidad general de un sistema para hacer una contribución). El ECDPM también identifica cinco capacidades centrales que pueden definirse con más detalle en contextos específicos: comprometerse y participar, realizar tareas, construir relaciones y atraer recursos, adaptarse y renovarse y encontrar un equilibrio entre coherencia y diversidad.

Independientemente de cuál de estos enfoques se utilice, es fundamental entender qué se busca en términos de capacidad y sea utilizado como base para identificar actividades que ayudarán a su desarrollo, en lugar de asumir que ciertos mecanismos aumentará automáticamente la capacidad.

A partir de este marco, la investigación indagó mediante la revisión sistemática de 100 evaluaciones realizadas por las agencias de Naciones Unidas en los últimos cinco años que están disponibles de forma pública en las webs de las mismas. Se han seleccionado evaluaciones realizadas por el PNUD, UNICEF y el UNFPA, con una cobertura geográfica a nivel mundial, indagando sobre la inclusión del enfoque de creación de capacidad y cómo se integran y son parte de las evaluaciones de las políticas y programas. Para ello, el corpus teórico se aplicó al trabajo de tres agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNFPA y UNICEF) con intervenciones de desarrollo de capacidades realizadas en países en desarrollo en los últimos cinco años. La hipótesis es que los esfuerzos de desarrollo de capacidades pueden producir mejores resultados en términos de aceptación, seguimiento y sostenibilidad de los programas, solo si se planifican, implementan y miden cuidadosamente de manera selectiva, sucesiva e integral. Este estudio en el que se enmarca la ponencia usó la aplicación de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas, pero no experimentales. Se ofrecen las conclusiones utilizando los criterios de evaluación según la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad).

Finalmente, el diseño del estudio se basó en la taxonomía propuesta por el Centro para el Desarrollo Internacional de Harvard (CID). En esencia, el ejercicio de desarrollar la capacidad de los países (organizaciones estatales y no estatales) tiene que comenzar con una taxonomía de los tipos de actividades a realizar y las capacidades que esas actividades necesitan. La tipología analítica utiliza cuatro preguntas para clasificar las tareas o actividades en cuatro tipos de capacidades: (i) formulación de políticas, (ii) logística, (iii) prestación de servicios de implementación intensiva, (iv) imposición de obligaciones de implementación intensiva. El objetivo fue clasificar y analizar el tipo de capacidad que necesitaría una organización para tener éxito. Este esquema de clasificación es transversal, ya que dentro de cada sector (educación, regulación, justicia, infraestructura, salud, etc.) existen categorías de tareas muy diferentes, en concreto:

- Formulación de políticas: no intensiva en transacciones; requiere relativamente pocas personas; también puede incluir instituciones de élite o de segundo nivel en muchos sectores.
- Logística: la capacidad de las organizaciones para inducir a un gran número de agentes a seguir patrones relativamente simples que se basan en hechos fácilmente observables y juzgables.
- Prestación de servicios de implementación intensiva: tareas que son discrecionales (a diferencia de la logística) e intensivas en transacciones (a diferencia de la formulación de políticas); requieren grandes organizaciones con agentes involucrados en acciones complicadas. La distinción clave es si estas acciones se dedican a “servicios” en los que los agentes interactúan con personas que (en principio) se benefician directamente de una implementación exitosa.

- Imposición de obligaciones de implementación intensiva: como vigilancia, impuestos o regulación. El cumplimiento de tales tareas implica vencer la resistencia de aquellos a quienes se imponen obligaciones; los destinatarios pueden tratar de usar todo, desde la resistencia pasiva hasta las amenazas físicas y los incentivos materiales (sobornos) para inducir a los agentes a ser menos diligentes en el desempeño de sus funciones.

Este marco teórico fue usado para analizar el tipo de intervenciones de desarrollo de capacidades, y como tal se convirtió en un conjunto de variables de análisis y se adaptó simplificando a tres variables de investigación: prestación de servicios / gestión logística / formulación de políticas.

Resultados

A continuación se ofrece un resumen de los principales resultados identificados, organizados por criterios de evaluación

Pertinencia

- Se encontró un equilibrio entre las áreas prioritarias nacionales y las prioridades globales de las agencias de NU. El seguimiento de los indicadores de nivel de producto fue insuficiente para evaluar los resultados de las intervenciones de desarrollo de capacidades. Los esfuerzos de desarrollo de capacidades requieren un sistema integral de monitoreo, evaluación y aprendizaje para capturar resultados a nivel de productos y efectos. No se identifica una práctica general de línea de base ni de teoría de cambio específica para explicar cómo se utilizará el desarrollo de capacidades para reforzar la ejecución de los programas de país.

- En general, las intervenciones de desarrollo de capacidades llenan un vacío en la formación regular de los países, proporcionando un enfoque más práctico. Al mismo tiempo, el estudio demostró que no todas las brechas identificadas se han cerrado con éxito.

- Respecto al tipo de tarea de acuerdo a la tipología usada, el desarrollo de capacidades para la prestación de servicios fue el tipo de tarea en la que se ha realizado la mayor parte de los esfuerzos. Esto es lógico porque la prestación de servicios es intensiva en transacciones y hay evidencia de baja calidad en la prestación de servicios en los países que trabaja el SNU.

- No ha habido suficiente evidencia para sacar conclusiones sobre si, y en qué medida, las consideraciones de equidad y género se integraron en el diseño y la implementación de las intervenciones de desarrollo de capacidades para reducir las desigualdades y empoderar a las mujeres y las niñas a través de programas y políticas específicos y a través de la atención al género. Los documentos analizados brindan algunos datos sobre el desglose geográfico y de género de las intervenciones, con la suposición subyacente de que todas ellas son para desarrollar la capacidad de los garantes de derechos para responder mejor a las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

EFICACIA

- Se nota la ausencia de una estrategia integral de desarrollo de capacidades de las oficinas país donde las actividades se planifiquen estratégicamente. En ausencia de una estrategia nacional de capacitación y un marco de resultados, los efectos generales del impacto de la cartera de capacitación se ven comprometidos desde un enfoque holístico. Los esfuerzos principales identificados se concentraron en pequeñas actividades y se centraron en el enfoque de prestación de servicios. En

muchos casos, la eficacia se vio obstaculizada por la apropiación insuficiente de las instituciones gubernamentales y la alta rotación del personal.

- Como se mencionó anteriormente, los destinatarios de las intervenciones de desarrollo de capacidades informaron una satisfacción general con el conocimiento y las habilidades recibidas
- En general, debido a las limitaciones en el marco de M&E y la aplicación insuficiente de la TdC en la implementación de los proyectos y programas, dificultan la obtención de conclusiones sobre la contribución a resultados de mayor nivel. Esto hace que sea muy difícil reportar un resultado definitivo sobre la contribución del SNU a los cambios en la vida de las personas.

EFICIENCIA

- No existe una estrategia de desarrollo de capacidades documentada que incluya la lógica de costo-efectividad en la selección de las intervenciones. Sin embargo, el análisis mostró que el enfoque de *Training of trainers* es bien valorado si se apoya con sesiones continuas de seguimiento y actualización.
- Fue evidente que la eficiencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo de capacidad dependen en gran medida de la existencia y aplicación de estrategias, directrices, protocolos y herramientas globales (por ejemplo, cadena de suministro, inmunización, protocolos de salud materna, participación de jóvenes, etc.). en comparación con aquellas áreas donde estos enfoques no están suficientemente definidos o estructurados a nivel global (por ejemplo, protección infantil, niños con discapacidad, etc.).
- Se identificaron algunos ejemplos de colaboración exitosa entre las Agencias del SNU. Sin embargo, la mayoría de las evaluaciones revela que no se colabora lo suficiente con otras agencias de las Naciones Unidas en la formulación o implementación de intervenciones de desarrollo de capacidades. El uso de servicios comunes, basándose en los acuerdos existentes, puede mejorar significativamente la eficiencia general de las intervenciones.

SOSTENIBILIDAD

- Algunos desafíos estructurales identificados que ponen en riesgo la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo de capacidades son:
 - falta de capacidad institucional para la formulación de políticas con impacto
 - los profesionales que prestan servicios públicos no permanecen mucho tiempo en el mismo puesto
 - La capacitación del SNU generalmente no tienen certificación oficial con un impacto negativo en la motivación del receptor
- Otro factor de riesgo para la sostenibilidad es la ausencia de una estrategia explícita de documentación sobre lecciones aprendidas o buenas prácticas de las intervenciones de desarrollo de capacidades.
- El análisis de los documentos analizados subrayó el valor de la cooperación activa y las alianzas con actores clave tradicionales y no tradicionales (gobierno, comunidades, parlamentarios, medios de comunicación, sociedad civil, etc.) en todas las etapas de desarrollo e implementación de las intervenciones de desarrollo de capacidades, que es indispensable para la sostenibilidad de los resultados. Las alianzas, especialmente a nivel local, también son necesarias para asegurar la adopción de los servicios mejorados y la toma de decisiones resultantes de las actividades de DC que, a su vez, pueden garantizar su mejora continua si son respaldadas por la demanda de la población.

Conclusiones

El modelo de evaluación de los proyectos y programas del SNU no aplica la práctica de un enfoque centrado en el desarrollo de capacidades. La definición de una estrategia integral de desarrollo de capacidades para diseñar y evaluar intervenciones de manera proactiva para garantizar un mayor retorno de las inversiones, para satisfacer las necesidades específicas de los países y las brechas de capacidad basadas en consideraciones de equidad, género y vulnerabilidades.

Los desafíos de capacidad tanto a nivel regional como nacional o subnacional son complejos y variados. Las necesidades de desarrollo de capacidades son dinámicas y están influenciadas por múltiples factores, incluidos los contextos políticos, las dinámicas de poder dentro y entre sectores, los tiempos, la disponibilidad de recursos y los desastres inesperados. Los eventos o intervenciones individuales no crearán capacidad. Pueden ayudar a responder directamente a algunas necesidades de conocimientos y habilidades que, si se aplican, se mantendrán durante algún tiempo, siempre que la capacitación se brinde a intervalos regulares. Pero para un efecto duradero y sostenible, debe haber una estrategia a largo plazo para abordar estos desafíos, con elementos sólidos de demostración-evidencia, práctica en el terreno y supervisión.

En cuanto al diseño e implementación de las intervenciones de desarrollo de capacidades, el enfoque sectorial y la fragmentación limitan la efectividad y sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo de capacidades. La naturaleza de los problemas que enfrenta el SNU en los países en los que trabaja es compleja, por lo que requiere soluciones integrales. Asimismo, la evidencia muestra que las intervenciones multidimensionales aumentan la resiliencia de la población. La inversión en infraestructura solo puede tener éxito si va acompañada de la capacidad de ofrecer programas y servicios de calidad y la aceptación de estos últimos por parte de la población para permitir cambios positivos en su vida. Además la evidencia analizada aboga por buscar el foco en la persona: hacer converger diferentes servicios sociales para el mismo ciudadano/a, equilibrando la inversión en infraestructura y el desarrollo del capital humano. Este enfoque puede ayudar a organizar las intervenciones de DC, superando el actual enfoque de componentes de programa.

Respecto a la generación y uso de conocimientos será importante construir sobre los compromisos en curso del SNU y los Gobiernos alineados con el marco de la Agenda 2030, y la promesa de No dejar a nadie atrás como el eje central y transformador. En particular, esto significa ir más allá de la evaluación del progreso nacional promedio y agregado para garantizar el desarrollo de todos los grupos de población evidenciado a nivel desagregado. Las futuras estrategia de desarrollo de capacidades debe fortalecer los sistemas basados en evidencia y el análisis de datos para garantizar su total transparencia y desagregación (por sexo, edad, rural/urbano, región, etc.). Esto permitirá identificar quién está siendo excluido o discriminado, cómo y por qué, y quién sufre formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y desigualdad.

En cuanto a monitoreo, evaluación y aprendizaje, los esfuerzos de desarrollo de capacidades requieren un sistema integral de monitoreo, evaluación y aprendizaje para capturar resultados a nivel de productos y resultados. No se identificó una práctica generalizada de línea de base/línea final ni una teoría de cambio específica para explicar cómo se utilizará el desarrollo de capacidades para reforzar la ejecución de los programas de país. El seguimiento de los indicadores a nivel de producto es insuficiente para el seguimiento de los resultados de las intervenciones de desarrollo de capacidad. Esto impidió el análisis e hizo imposible demostrar claramente la contribución al nivel de resultado/impacto de las intervenciones.

Bibliografía

- Andrews, M. *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge University Press. Enero 2014.
- Blindenbacher, R. *The Black Box of Governmental Learning*. The World Bank. Washington D.C. 2010.
- ECDPM (European Centre for Development Policy Management), 2011, *Bringing the invisible into perspective – reference document for using the 5Cs framework to plan, monitor and evaluate capacity and results of capacity development processes*, ECDPM Maastricht, the Netherlands.
- Freeman, R. *Learning by meeting*. *Critical Policy Studies*. Vol. 2, Issue 1, 2008.
- Grindle, M.S. and Hilderbrand, M.E. 1995, “Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?” *Public Administration and Development* 15, pp. 441-463.
- Greijn, H. Hauck, V Land, T and Ubels, J. eds., 2015, *Capacity Development Beyond Aid*, SNV Netherlands Development Organization, ECDPM.
- Innes, J. and Booher, D. *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge; London: 2010.
- Klages, H. y Haubner, O. *Strategies for Public Sector Modernization*. Halachmi A., Bockaert G. *The Enduring Challenges in Public Sector*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1995.
- Mizrahi, Y. 2003, *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*, WBI Evaluation Studies No. EG03-72, World Bank Institute.
- Morgan, P. 1997, *The Design and Use of Capacity Development Indicators*, CIDA (Canadian International Development Agency).
- Patton, M. *Developmental Evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. The Guilford Press. New York. 2010
- Peters, B.G. *The Public Service, the Changing State and Governance*. Conferencia presentada en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca, México. 1993.
- Pollit, Ch. , Bouckaert, G. . *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- Savoie, D.J. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1994.
- Simister, S. and Smith, R. 2010, *Monitoring and Evaluating Capacity Building: Is It Really That Difficult?* Praxis Paper 23, INTRAC (International NGO Training and Research Centre).
- Susskind et al. *Consensus Building and Complex Adaptive Systems*. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 65, Issue 4, 1999.
- Ubels, J. Acquaye-Baddoo, N and Fowler, A. 2010, *Capacity Development in Practice*, SNV Netherlands Development Organization, Earthscan.
- UNDP, 2011. *Perspectives Note: The Enabling Environment for Capacity Development*.
- UNDP Capacity Development Group, 2009. *Capacity Development: A UNDP Primer*.
- Villoria Mendieta, Manuel “El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos”, en Natera, Antonio y Vanalocha. Universidad Carlos III de Madrid, 2005
- Watson, D. 2006, *Monitoring and evaluation of capacity and capacity development*. ECDPM (European Centre for Development Policy Management) United Nations Development Group, 2019.