

Guía para el

desarrollo de capacidades en el sector educativo

Iniciativa de Vía Rápida
de Educación para Todos



Febrero de 2008

Esta guía es un producto del grupo de trabajo para el desarrollo de capacidades coordinado por Alemania, en el contexto de la iniciativa para la puesta en marcha acelerada de la educación para todos (IVR-EPT o Iniciativa de Vía Rápida). Ha sido financiada por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Se han recibido aportaciones técnicas de representantes de las siguientes instituciones: Ministerios de Educación de Burundi, Guinea y Honduras, ActionAid, ACDI, ADEA, AECID, AfD, Banco Mundial, DFID, GTZ, Secretaría de la IVR-EPT, INEE, InWEnt, KfW, Ministerios de Asuntos Exteriores de Bélgica, Dinamarca y Holanda, NORAD, RTI International para USAID, UNESCO, UNESCO-IPE, grupo de trabajo interinstitucional del ONUSIDA sobre educación, Centro de Educación Internacional de la Universidad de Sussex.

La versión española de la Guía para el desarrollo de capacidades en el sector educativo ha sido financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Coordinadora y redactora jefe: Temby Caprio, BMZ/GTZ • Asesores: Marie Dorléans e Ian Smith • Creación gráfica: Gérald Sanspoux

Índice

4	Introducción
4	Contexto
4	Objetivos y contenido de la guía
6	Definiciones: capacidad, desarrollo de capacidades
8	Cinco etapas hacia una estrategia de desarrollo de capacidades
10	Etapa 1: Establecer el marco para un diálogo participativo en torno a la estrategia de DC
11	Compromiso sólido y a largo plazo y liderazgo firme
12	Un proceso de DC incluyente y de amplia apropiación
12	Un debate informado en torno a las capacidades
14	Etapa 2: Comprender y tener en cuenta el contexto del país para una estrategia eficaz de desarrollo de capacidades en el sector educativo
15	Establecer una línea de base para el desarrollo de capacidades
16	Analizar el contexto institucional: procesos de cambio y limitaciones
17	Integrar el desarrollo de capacidades del sector educativo en el marco de reformas más amplias
18	Etapa 3: Realizar el análisis de las deficiencias de capacidad
19	Cómo realizar el análisis de las deficiencias de capacidad
20	Áreas clave para el análisis de las deficiencias de capacidad
22	Otras cuestiones clave relacionadas con el desarrollo del sistema educativo
24	Etapa 4: Elaborar la estrategia de desarrollo de capacidades: movilizar recursos y establecer prioridades
25	Movilizar recursos internos
25	Involucrar a socios técnicos y financieros
26	Formular una estrategia basada en el establecimiento de prioridades
26	Definir modalidades de aplicación con plazos concretos, a través de un plan de acción de 1 a 2 años
28	Etapa 5: Definir un mecanismo de seguimiento y evaluación del proceso de DC
29	Establecer modalidades de seguimiento y evaluación de los esfuerzos de desarrollo de capacidades
29	Resumir el proceso completo
29	Aprender de la experiencia y compartir lecciones a nivel nacional e internacional
32	Conclusión
33	Anexos
33	Resumen de las etapas
34	Lista de abreviaturas
35	Tabla de recuadros
36	Bibliografía comentada
38	Otras referencias

Introducción

Contexto

La Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos (EFA-FTI, por sus siglas en inglés) es una asociación mundial que ha ido evolucionando entre países donantes y países en desarrollo, con vistas a acelerar los progresos hacia la EPT, en particular hacia la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2 y 3. Creada en 2002, la Iniciativa de Vía Rápida tiene por objeto enfrentarse a los cuatro principales obstáculos para hacer realidad la EPT: la financiación, los datos estadísticos, la elaboración de políticas educativas y las capacidades. En un primer momento, la iniciativa IVR se centró en la financiación de planes educativos sólidos y basados en datos objetivos, ampliando sus perspectivas en 2006 con el fin de tomar también en consideración las capacidades nacionales de puesta en práctica de esos planes. Esta guía abre un camino en ese sentido. Está inspirada en el trabajo en materia de desarrollo de capacidades (DC) llevado a cabo por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE)¹ y en la experiencia de más de una veintena de instituciones, gobiernos asociados y expertos independientes².

Objetivos y contenido de la guía

Esta guía propone un enfoque participativo y estratégico del desarrollo de capacidades en el sector educativo. Como herramienta al servicio de los actores en cada país, debe ayudarles a evaluar los planes sectoriales de educación y las capacidades para su puesta en práctica, detectar las deficiencias de capacidad a partir de los recursos existentes, y fijar las prioridades para una estrategia de desarrollo de capacidades. Tras ese proceso, el desarrollo de capacidades debería figurar y reconocerse colectivamente como una prioridad en la agenda nacional.

¿Cuál es el objetivo de esta guía?

El objetivo de esta guía, que está centrada en la aplicación de los planes sectoriales de educación (básica) en los países de renta baja, es facilitar la creación de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos del plan sectorial. Se proponen cinco etapas para lograrlo. En cada una de ellas se enumeran las principales cuestiones clave que han de plantearse y que constituyen en su conjunto un "checklist" del diálogo sobre capacidades. A lo largo de todo este documento el término "capacidad" abarca una realidad triple: capacidad individual, capacidad organizativa y capacidad institucional.

¿A quién va dirigida?

Esta guía está concebida como un recurso para los actores en cada país:

- Los responsables de la política educativa han de reconocer el proceso propuesto por esta guía antes de que sus equipos comiencen a utilizarlo.
- Los planificadores de la educación y otros altos cargos de los ministerios de educación encontrarán en ella un apoyo para promover sobre el terreno el diálogo en torno al desarrollo de capacidades en el plano nacional.
- Otros actores de la comunidad educativa local, en particular los miembros de organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado, deberán ayudar a adaptar esta guía a las necesidades locales.
- Los expertos educativos de los donantes en cada país han de participar en la aplicación de las directrices con el objetivo de apoyar la movilización de recursos técnicos y financieros.

¿Cuándo utilizarla?

La guía tiene varios usos posibles:

- durante la elaboración del plan sectorial, como herramienta de evaluación de la viabilidad del plan y de la línea de base, garantizará que la planificación no solo se oriente a los objetivos, sino también a las capacidades, y que la estrategia global incluya una estrategia de desarrollo de capacidades;
- durante la puesta en práctica del plan sectorial, como herramienta de seguimiento y evaluación de las cuestiones de capacidad, podrá utilizarse para preparar las revisiones anuales conjuntas, o utilizarse en cualquier otro momento en que se

Introducción

considere necesario revisar las capacidades de ejecución de los planes para lograr sus objetivos.

La utilización de la guía mejorará la viabilidad del plan sectorial y proporcionará una base sólida para su evaluación por los donantes como parte del proceso de aprobación a efectos de la Iniciativa de Vía Rápida.

¿Cómo utilizarla?

Una herramienta flexible. En la medida en que el proceso de desarrollo de capacidades es por naturaleza endógeno y específico de cada país, las fórmulas hechas, soluciones importadas y otros marcos analíticos rígidos tienen pocas posibilidades de ser eficaces. Esta guía no constituye pues una receta o un modelo absoluto. Puede ocurrir, por ejemplo, que ciertos temas propuestos no sean pertinentes en determinados contextos, que cuestiones sensibles se deban tratar en repetidas ocasiones para lograr el consenso, o bien que ciertos actores del sector educativo no estén en condiciones de responder a cada pregunta. Convendrá pues adaptar la guía a las necesidades locales antes de utilizarla.

La bibliografía comentada facilitará la combinación de esta guía con otros recursos y herramientas. En todos los casos, el empleo de estas directrices deberá basarse en la documentación disponible, y en los estudios y políticas nacionales que gocen de un respaldo generalizado.

Un proceso flexible. Se aconseja iniciar un proceso de debate participativo (véase Etapa 1) que incluya la recopilación de trabajos técnicos, de investigación, datos e información en grupos reducidos. Las reuniones técnicas deberían acompañarse de otras más amplias, de carácter político, para propiciar el consenso. Se podrá invitar a las diversas partes interesadas, expertos y profesionales como fuente de recursos. Hay muchas maneras de utilizar esta guía. Como ejemplo, se describe a continuación la organización elegida en dos países.

Guinea-Conakry

Equipos técnicos y consultas políticas (2007)

La reciente revisión de la estrategia sectorial en Guinea se ha centrado en lograr una sólida capacidad analítica, incluyendo una estrategia de desarrollo de capacidades. Este proceso endógeno, encabezado por la unidad de coordinación del programa sectorial, incluía grupos de trabajo técnicos multilaterales y plurisectoriales (correspondientes a diferentes niveles de los ministerios de educación, finanzas y función pública, sindicatos, sociedad civil). Su trabajo se centró en los obstáculos y las oportunidades vinculadas a la puesta en práctica del programa. El plan de trabajo concedió tiempo a los grupos para que profundizaran en su análisis de la capacidad a nivel institucional, organizativo e individual, así como a nivel nacional, regional y local. La puesta en común periódica de los resultados de cada grupo queda garantizada por un consultor. La versión final será compartida con los demás sectores y después, tras su eventual modificación, se armonizará con el documento estratégico nacional de DC. Se especificarán entonces acciones prioritarias, que se incorporarán al marco de gasto a medio plazo (MTEF, por sus siglas en inglés) del sector educativo de 2008. Una de las lecciones aprendidas en este proceso es que una planificación sólida y unos métodos incluyentes y participativos son factores clave del éxito.

Honduras

Cuatro talleres para garantizar la apropiación de la guía y del proceso (2007)

En Honduras, se creó un grupo focal que reunió a directivos ministeriales y representantes de la sociedad civil para liderar el trabajo basado en la versión piloto de la guía. Cuatro talleres consecutivos han permitido:

1. analizar la terminología y ponerse de acuerdo sobre el sentido de la misma;
2. sensibilizar y formar un equipo de consultores de la universidad llamados a facilitar el proceso;
3. revisar la guía durante dos días, en dos equipos; y,
4. compartir los resultados y las conclusiones de ese trabajo.

Estas etapas de validación lograron una buena cohesión del equipo y crearon un ambiente propicio para el trabajo futuro.

El contenido y el procedimiento de esta guía se revisarán y adaptarán cuantas veces sea necesario. Esto garantizará su plena apropiación por los usuarios y su adecuación a las particularidades de cada país.

Introducción

Definiciones: capacidad, desarrollo de capacidades

Las tres dimensiones del término “capacidad”³

La definición del término “capacidad” utilizada aquí procede del CAD-OCDE: “la aptitud de los individuos, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos con éxito”. Esta acepción va claramente más allá de la experiencia, los conocimientos y la destreza técnica de los individuos. El desarrollo de la capacidad a nivel individual, aunque importante, depende de las organizaciones en las que trabajan las personas. Asimismo, un entorno favorable tiene influencia en el comportamiento de las organizaciones y de los individuos, esencialmente por los incentivos y los círculos virtuosos o viciosos que crea. La cooperación británica (DFID) ha contribuido a aclarar la distinción entre el nivel organizativo y el institucional o “entorno favorable”: *“Si se puede definir a las instituciones como ‘las reglas del juego’, las organizaciones son la manera en que nos estructuramos para jugar. La principal diferencia entre instituciones y organizaciones es la que existe entre las reglas del juego y los jugadores”*⁴. Los malos resultados están generalmente vinculados con una mala gobernanza, y no necesariamente con una carencia de competencias o de formación. En estas condiciones, no basta lanzar iniciativas individuales para responder a objetivos específicos. El desarrollo de capacidades (DC) debe ser sistémico y estratégico. Esto es especialmente válido en los casos de entornos frágiles, en que los países a menudo están lejos de alcanzar los objetivos de la EPT debido a su falta de capacidades.

El desarrollo de capacidades: un enfoque sistémico, global y estratégico

A lo largo de esta guía, el enfoque “más adecuado” del desarrollo de capacidades⁵ exige un esfuerzo sistemático de reflexión estratégica respecto de los tres niveles de capacidades (individual, organizativo e institucional), teniendo en cuenta al mismo tiempo las circunstancias particulares y las especificidades nacionales. El término “sistémico” alude a las interacciones entre niveles. No sólo han de revisarse las

aptitudes y los procedimientos organizativos, sino también las cuestiones de incentivos y gobernanza.

En otras palabras, el desarrollo de capacidades no se puede limitar a actividades de formación a corto plazo. Implica un trabajo de animación del entorno institucional y las organizaciones, de índole estratégica y global, que incluya la gestión del cambio. En el sector educativo, supone vincular la estrategia de puesta en práctica de la Educación para Todos (EPT) con una sólida estrategia de desarrollo de capacidades a todos los niveles, desde las aulas hasta la administración central, pasando por la sociedad civil y el sector privado.

Introducción

Recuadro 1: El desarrollo de capacidades en entornos frágiles

El término “entornos frágiles” se refiere a un amplio abanico de países y situaciones (conflictos armados, débil gobernanza, declive económico) en que los problemas en términos de capacidad son, en general, similares a los de otros países, pero de distinta intensidad. En otras palabras, las opciones posibles de intervención para desarrollar las capacidades son las mismas, pero la combinación y la prelación entre esas intervenciones pueden ser diversas.

Los obstáculos en materia de desarrollo de capacidades son más complejos y apremiantes en los Estados frágiles, a saber:

- la escasez de personas con capacidad (contexto histórico de desatención y discriminación, concentración del poder);
- una desintegración organizativa más profunda (sociedad civil menos organizada, sector privado menos formal y transparente, capacidad y voluntad política más débiles);
- un entorno más desfavorable (inseguridad, mala gobernanza, mínima financiación, mínimos datos);
- mayor número de actores (ONG locales e internacionales, nuevos dirigentes, grupos rebeldes y fuerzas armadas, niños soldados y jóvenes alienados o desmovilizados, refugiados y comunidades desplazadas);
- problemas adicionales (seguridad, reconstrucción, construcción nacional);
- búsqueda del equilibrio entre necesidades urgentes que cubrir a corto plazo y el desarrollo de capacidades a largo plazo.

En consecuencia, las estrategias de desarrollo de capacidades en los Estados frágiles deben ser más variadas y flexibles:

- seleccionar las capacidades clave: prestación de los servicios básicos; tratamiento de las injusticias y de las fuentes de fragilidad críticas; elaboración de políticas y marcos estratégicos;
- capitalizar las capacidades locales: la fragilidad de los Estados tiene generalmente un impacto más importante a nivel central que a nivel local, donde, en muchas ocasiones, se conserva la capacidad educativa: hay que protegerla y puede mejorarse;
- promover el establecimiento de “disposiciones temporales” en materia de leyes y reglamentos;
- implicar a las partes gubernamentales interesadas en los objetivos que deben alcanzarse con fuentes no gubernamentales;
- utilizar las lenguas locales, planificar claramente la retirada progresiva de los expertos externos;
- garantizar la continuidad del apoyo y la financiación de los donantes entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo y comprometerse en asociaciones coherentes y duraderas.

En entornos frágiles, un desarrollo adecuado de las capacidades puede contribuir a la estabilidad. Este tipo de contextos, que a veces proceden de situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, pueden asimismo ofrecer nuevas oportunidades de cambio y de desarrollo de capacidades.

⁽¹⁾ La Comunidad Internacional, en particular el CAD-OCDE, ha hecho del desarrollo de capacidades una prioridad. Más allá de los principios generales de apropiación, alineación, armonización, gestión basada en resultados y responsabilidad mutua, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda formuló directrices así como un conjunto de indicadores para el desarrollo de capacidades basado en la demanda: “los países asociados se comprometen a incluir objetivos específicos de desarrollo de capacidades en sus estrategias nacionales de desarrollo y [a] seguir su aplicación mediante, en caso necesario, estrategias de desarrollo de capacidades bajo su dirección. Los donantes se comprometen a ajustar el apoyo que aportan (ya sean análisis o ayuda financiera) a los objetivos y estrategias de los asociados en materia de desarrollo de capacidades, a utilizar eficazmente las capacidades existentes y a armonizar en consecuencia sus apoyos al desarrollo de sus capacidades”. (Apartados 23 y 24). El presente documento representa los primeros esfuerzos para aplicar estos principios en el sector educativo.

⁽²⁾ La documentación de base procede esencialmente del GovNet /CAD-OCDE, así como del Banco Mundial, CE, DANIDA, DFID, GTZ, JICA, PNUD, UNESCO y USAID. Véase la bibliografía comentada en el anexo para más información sobre los documentos seleccionados.

⁽³⁾ GovNet / CAD-OCDE (2006). Véase bibliografía comentada.

⁽⁴⁾ DFID (2003). Véase bibliografía comentada.

⁽⁵⁾ GovNet / CAD-OCDE (2006), p. 9 y GTZ (2003). Véase bibliografía comentada.

Introducción

Cinco etapas hacia una estrategia de desarrollo de capacidades

Las cinco etapas propuestas a continuación describen un proceso para la elaboración de una estrategia consensuada de desarrollo de capacidades (DC) liderado por el país. El cuadro resumen presentado en la etapa 5 ayudará a sistematizar el resultado de este trabajo. Puede ser útil tener presente esta estructura a medida que se van cubriendo etapas.

Etapa 1: **Establecer el marco para un diálogo participativo en torno a la estrategia de DC**

Una vez que exista un compromiso político claro sobre el proceso de DC, habrá que identificar a los actores, definir el formato del diálogo y las herramientas y los recursos de que se dispone. Durante la primera etapa debe alcanzarse un consenso sobre los principios de liderazgo, el carácter endógeno y participativo del proceso y la apropiación, elementos esenciales de un enfoque acertado del DC.

Etapa 2: **Comprender y tener en cuenta el contexto del país para una estrategia eficaz de DC en el sector educativo**

A lo largo de esta segunda etapa, conviene definir y analizar el contexto de las reformas institucionales, nacionales e internacionales en que se enmarcará la estrategia de DC en el sector de la educación. La totalidad de los participantes revisará la lista de objetivos y metas para los que se ha diseñado la estrategia de DC. La etapa 2 debe asegurar la coherencia con los compromisos nacionales e internacionales y garantizar el pragmatismo y el realismo del conjunto del proceso.

Etapa 3: **Realizar el análisis de las deficiencias de capacidad**

En la tercera etapa se evaluarán las necesidades de capacidad relativas a cada objetivo de la estrategia educativa. La revisión de las capacidades existentes y las medidas de DC en curso desembocará en la identificación de deficiencias de capacidad que requieran respuestas concretas. Esta etapa puede ser

la que más tiempo lleve. Será necesaria una revisión sistemática, desde el punto de vista de las capacidades, de las áreas temáticas claves del sector educativo, consideradas desde tres perspectivas distintas (individual, organizativa e institucional).

Etapa 4: **Elaborar la estrategia de DC: movilizar recursos y fijar prioridades**

Para elaborar la estrategia de DC en respuesta a las deficiencias identificadas en la etapa 3, se tratará en la presente de evaluar los recursos técnicos y financieros disponibles, tanto nacionales como exteriores. Si esos recursos resultan insuficientes para cubrir el conjunto de las deficiencias, habrá entonces que revisar a la baja las metas iniciales de la EPT o reprogramar los objetivos de la estrategia educativa (vuelta a la etapa 2). Deberá llegarse a compromisos entre las diferentes necesidades de capacidad, de manera que se puedan establecer prioridades entre los objetivos de DC.


Etapa 5: **Definir un mecanismo de seguimiento y evaluación del proceso de DC**


Una vez elaborada la estrategia de DC, con objetivos a medio y largo plazo y modalidades de aplicación a corto plazo, esta última etapa ayuda a definir los procedimientos de seguimiento y evaluación. En la etapa 5, se elaborará un cuadro que presentará el resultado concreto de cada etapa, así como el resultado global del proceso.

Al final de ese proceso, todo lo relativo a la capacidad de ejecución deberá ocupar un lugar central dentro de la estrategia sectorial de la educación.

Instrucciones para el lector:

Los ejemplos concretos se presentan en azul o en naranja.

El símbolo  presenta las cuestiones clave que se han de abordar en cada etapa.

El símbolo  figura cada vez que podría ser necesario volver a una etapa precedente (consecuencia del carácter iterativo del proceso).

Al final de cada etapa, una lista de tareas **QUÉ HACER** resume las principales recomendaciones operativas de la etapa.

Introducción

Las 5 etapas

1 Establecer el marco para un diálogo participativo en torno a la estrategia de DC

Asegurarse de que todo el mundo esté involucrado

2 Comprender y tener en cuenta el contexto del país para una estrategia eficaz de DC en el sector educativo

Situar el sector en el marco general

3 Realizar el análisis de las deficiencias de capacidad

Analizar de qué se dispone y qué se necesita para alcanzar los objetivos

4 Elaborar la estrategia de DC, movilizar recursos y fijar prioridades

Planificar, fijar las prioridades, hacer el proceso sostenible

5 Definir un mecanismo de seguimiento y evaluación del proceso de DC

Hacerlo y asegurarse de que funciona

Recursos insuficientes: revisar metas

¿Compromiso político firme? ¿Cambio de contexto?

Proceso de S & E

Etapa 1: Establecer el marco para un diálogo participativo en torno a la estrategia de DC

Para sentar unas bases comunes en torno a cuestiones sistémicas de capacidad en el sector educativo, es necesario que el conjunto del proceso se desarrolle de forma incluyente y global. Hay tres factores críticos: 1) un compromiso sólido y a largo plazo, apoyado por un fuerte liderazgo, 2) una amplia apropiación y el carácter incluyente del proceso, y 3) un debate informado sobre capacidades.



Recuadro 2: ¿Por qué es tan importante el método?


La reforma es una tarea difícil, incluso cuando va por buen camino y disfruta de apoyo. Aunque todos los actores estén de acuerdo sobre el objetivo final, puede haber divergencias sobre la manera de conseguirlo. Al ser nueva, por definición, la reforma implica que el personal aprenda a realizar nuevas actividades o a realizar actividades habituales de una forma nueva. Debe pues ante todo ser objeto de amplios debates y acordarse en el marco de un proceso transparente de decisión: luego debe planificarse y dividirse en fases realizables, de forma que se obtengan resultados pronto, que sirvan para recompensar a los partidarios y convencer a los escépticos. Un rumbo firme evitará malgastar esfuerzos en iniciativas que podrían quedar en nada por un simple capricho político. Se trata de una cuestión que puede ser difícil abordar de manera objetiva, por que podría necesitarse un agente externo que realice aportaciones imparciales o modere los debates.

Compromiso sólido y a largo plazo y liderazgo firme


El cambio sostenible no se lleva a cabo en un día. Conducir el proceso de DC a largo plazo requiere tanto un firme liderazgo como un compromiso sólido en favor de los objetivos educativos y las cuestiones de capacidades correspondientes. Puede crearse un comité para hacerse cargo del liderazgo, fijando un calendario muy claro para el diálogo en torno al DC y la planificación de las acciones de DC. Este calendario podría asociarse útilmente al proceso de seguimiento y evaluación del sector en los casos en que se esté siguiendo un enfoque sectorial; por ejemplo, mediante revisiones sectoriales programadas. Antes de iniciar el proceso es crucial compro-

bar el compromiso y el liderazgo. Esta evaluación puede hacerse comparando los objetivos del sector educativo con los medios de que se dota a los dirigentes para alcanzarlos.

Las siguientes preguntas pueden servir para evaluar el liderazgo existente:

 *Existencia de una visión sectorial clara, dotada de objetivos y de una estrategia de puesta en práctica de esa visión.*

¿Existe una visión global del sector educativo y un marco político para su puesta en práctica?
 ¿Cuáles son los distintos objetivos del sector o del plan sectorial, y las metas asociadas a ellos?
 ¿Existe un documento escrito que recoja estos elementos y que pueda servir de referencia común a lo largo de todo el proceso de diálogo sobre el DC?

 *Liderazgo adecuado y herramientas disponibles.⁶*

¿Los gestores del sistema dan la orientación correcta con respecto a los objetivos? ¿Han traducido los jefes de unidad de los ministerios la visión global del sector en objetivos claros y han desarrollado programas de acción para alcanzarlos? ¿Queda esto recogido en reglas, mecanismos o prácticas, tales como el mandato de las unidades, perfiles de cada puesto de trabajo, o cualquier forma de gestión por objetivos? ¿Están comprometidos los responsables, a todos los niveles, con la visión y con las estrategias concretas y los programas específicos diseñados para alcanzarla? ¿Se están asignando recursos a las distintas unidades de la organización en línea con la visión y la estrategia?

Recuadro 3: El compromiso político. ¿Qué hacer si este factor clave no está totalmente asegurado?

La descripción anterior puede parecer más idealista que realista. No existe ningún método de comprobada eficacia para evaluar el compromiso político, que es una combinación de distintos factores de gobernanza. No obstante, una voluntad política clara es indispensable para iniciar y continuar el proceso, mientras que un liderazgo débil siempre podrá reforzarse involucrando a otros actores convencidos de la importancia del trabajo en materia de DC. En particular, sería útil encontrar apoyo al nivel de la comunidad o entre las organizaciones de la sociedad civil. Corresponde a los distintos actores determinar si la voluntad política es suficientemente sólida como para garantizar la puesta en práctica de la estrategia de DC. Si no es el caso, preparar el terreno a través de actividades previas (de sensibilización y formación, por ejemplo) puede optimizar las posibilidades de éxito.

Un proceso de DC incluyente y de amplia apropiación

Una vez conseguido el apoyo en los altos niveles político y administrativo, conviene identificar de manera sistemática a todas las partes interesadas. La creación de un proceso participativo e incluyente⁷ que implique a todas las categorías de actores es un factor clave para garantizar una amplia apropiación de los resultados. Para ello se requiere un proceso de decisión transparente y reconocido.

A su vez, esta amplia apropiación es esencial para garantizar que más adelante sean los propios actores, a todos los niveles del sistema educativo, quienes pongan efectivamente en práctica las reformas, a menudo ambiciosas y difíciles, contempladas en la estrategia de DC.

Para identificar sistemáticamente a los actores se determinará quiénes son:

- los *actores clave* del sistema educativo (véase recuadro 4), a todos los niveles, hasta el de las aulas;
- las *fuentes o motores del cambio* entre los actores identificados; y
- los *oponentes potenciales al cambio*, cuya resistencia podría atenuarse si se les implica en el proceso con suficiente antelación.

Algunos ejemplos de preguntas:

Análisis de los actores.

¿Quiénes son los actores clave significativos para el sector educativo que están involucrados en las reformas del sector público? ¿Qué actores pueden beneficiarse de la reforma y, por tanto, ser sus potenciales defensores? ¿Quiénes son los posibles detractores de la reforma y por qué razón?⁸ ¿Si existen varios ministerios de educación, cuál es su postura y cómo se coordinan en el marco de la reforma del sector público? ¿Cómo pueden estar representados todos estos actores en el diálogo sobre DC? ¿Tendrán un papel concreto que desempeñar?⁹ ¿Con qué frecuencia deberían participar en los debates?

Un debate informado en torno a las capacidades

Dado que el desarrollo de capacidades es un tema sensible, es importante favorecer debates de calidad y de alto nivel técnico, con un planteamiento exhaustivo. Un debate informado deberá basarse en un formato preestablecido de diálogo y abarcar las cuestiones siguientes:

Recuadro 4: Los actores clave del sector educativo... y de otros ámbitos

La apropiación nacional va más allá de una apropiación por el gobierno. Según el contexto nacional, el diálogo sectorial sobre el DC debería reunir a:

- los actores públicos: representantes de otros ministerios sectoriales (Función Pública, Hacienda, Planificación), niveles centrales y descentralizados de la administración educativa, parlamentarios, organismos y representantes locales y personal del sector de otros departamentos ;
- la sociedad civil: asociaciones de padres y profesores, sindicatos de docentes, autoridades religiosas, organizaciones comunitarias y religiosas, comités educativos locales, ONG;
- el sector privado: empresarios de la construcción, directores de centros de enseñanza privados, editores de libros de texto, bancos;
- grupos de expertos académicos, las universidades;
- los donantes;
- los medios de comunicación.

N.B.: El desarrollo de capacidades se centra a menudo en el sector público, pasando por alto el impacto potencial de los actores no estatales. Ahora bien, aunque la sociedad civil y el sector privado desempeñan un papel menor en la prestación de los servicios educativos, constituye una importante fuente de demanda potencial de reformas y responsabilidades. Los empleadores del sector privado preocupados por la calidad de la mano de obra pueden querer participar en la promoción de una educación básica de calidad.

🔍 ¿Cómo sacar partido de los análisis existentes y de la documentación nacional clave?

Quienes planteen el debate deberán asegurarse de que la información disponible es suficiente para permitir un debate centrado y pertinente. El debate dará resultados si se comparte con todos los actores el análisis del contexto político, económico y de sector educativo nacional (Cf. Etapa 2). En esta fase, será útil difundir el documento del CAD-OCDE “Working towards Good Practice. The Challenge of Capacity Development” (véase la bibliografía comentada) así como la presente guía de DC.

🔍 ¿Cómo organizar el proceso a los distintos niveles?

Este proceso debe incluir trabajos técnicos preparatorios realizados por grupos de trabajo pequeños y debates participativos en seminarios o foros plenarios. Podrá ser necesario movilizar recursos para facilitar este proceso.

🔍 ¿Cómo hacer que participen expertos o profesionales de otros sectores?

🔍 ¿Cómo integrar el proceso de DC en otros procesos nacionales de reforma y sacar partido de ellos? (Esta cuestión se abordará de manera más detallada en la Etapa 2).

🔍 ¿Qué recursos técnicos, tales como universidades, instituciones regionales, cooperación Sur-Sur, consultores locales, asistencia y cooperación técnica bilateral y multilateral, podrían mobilizarse para acompañar y apoyar este proceso? Esta cuestión podría abordarse con el grupo local de educación.

Como muestran las experiencias de Guinea y Honduras citadas en la introducción, se pueden utilizar distintas modalidades para alcanzar los objetivos. En todos los casos, la presencia estable de las mismas personas implicadas constituye un factor clave del éxito del proceso.

(6) Véase E. Orbach, *Assessing Organizational Capacity Tool*. “[El liderazgo] podría mejorar u obstaculizar la capacidad de las organizaciones (...) El liderazgo es adecuado cuando los gestores/dirigentes (a) dan una orientación a su organización; (b) atribuyen recursos de acuerdo con esta orientación, y (c) mantienen esta orientación permanentemente manteniendo al personal en ese rumbo”.

(7) En la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, los países socios se comprometieron a “desempeñar un papel primordial en la elaboración y la puesta en práctica de sus estrategias nacionales de desarrollo, en el marco de un amplio proceso de consulta” (Apartado 14).

(8) Por ejemplo, los sindicatos de docentes podrían oponerse al traslado de un gran número de profesores a las zonas rurales, a menos que se les asocie al diálogo y a un proceso de toma de decisiones que reconozca la legitimidad de los problemas de motivación cuando se destina a docentes a zonas alejadas.

(9) A falta de un estudio específico del sector, se puede utilizar el análisis general de los “motores del cambio” como punto de partida de este balance, siempre que haya consenso sobre la aplicabilidad de sus conclusiones al sector educativo. En cuanto al enfoque de los motores del cambio, véase la documentación DFID en la bibliografía comentada.

Ejemplos de documentación

La documentación deberá incluir, en general:

A nivel transversal o macro: documento de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP), planes de reforma del sector público, evaluaciones políticas y económicas, evaluación de la responsabilidad financiera del país (CFAA) del Banco Mundial, evaluación política e institucional del país (CPIA), revisión del gasto público (PER), encuesta del seguimiento de gasto público (PETS), evaluación común de los países llevada a cabo por los organismos de Naciones Unidas (CCA), marco de gasto a medio plazo (MTEF) y análisis de los motores del cambio.

En el ámbito de la educación: plan sectorial de educación, planes de acción anuales e informes de seguimiento, asignaciones presupuestarias, documentos jurídicos (por ejemplo, estatuto del profesorado, regulación de gastos de escolaridad), planes de aplicación del Fondo Catalizador de la Iniciativa de Vía Rápida, marco de coordinación de donantes, documentos de apoyo a las evaluaciones sectoriales, estudios y evaluaciones diversas por parte de los donantes.

Ejemplos de fuentes de información

Internas del Ministerio, otros ministerios, universidades, individuos, institutos de investigación no universitarios, grupos de aprendizaje entre iguales, redes de educación a distancia, centros de recursos para docentes, empresas consultoras, ONG, Naciones Unidas y donantes.

QUÉ HACER en la Etapa 1:

- ☑️ comprobar el compromiso mínimo a largo plazo y la existencia de un liderazgo sólido;
- ☑️ identificar a los actores clave y dedicar tiempo y espacio a involucrarlos y consultarlos;
- ☑️ compartir esta guía ampliamente con los actores más próximos al proceso;
- ☑️ definir el formato, los mecanismos y el calendario del diálogo sobre el DC, así como los recursos y herramientas que lo facilitarán;
- ☑️ si se crean grupos o equipos de trabajo, identificar a sus miembros, definir su papel, responsabilidades y compromiso; y
- ☑️ hacer el inventario y reunir la documentación clave relativa al desarrollo social del país, los objetivos del sector educativo y las cuestiones de capacidad.

Etapa 2:

Comprender y tener en cuenta el contexto del país para una estrategia eficaz de DC en el sector educativo

El objetivo de la etapa 2 es integrar el diálogo global sobre DC en el contexto nacional e internacional, a fin de encontrar soluciones realistas y sostenibles a los problemas de capacidad y de establecer la línea de base para los posteriores esfuerzos de DC. Esta línea de base se utilizará para el seguimiento y la evaluación de los avances. La estrategia de DC será más eficaz si se apoya en el contexto institucional y en las distintas reformas del sector público, en curso o futuras.



Establecer una línea de base para el desarrollo de capacidades

Ciertos datos e indicadores proporcionan información sobre las capacidades del sector educativo. Pueden clasificarse en función de los tres niveles de capacidad (individual, organizativa e institucional) y analizarse e interpretarse en términos de recursos y necesidades de capacidad.

🔍 ¿Cuáles son los rasgos característicos del país desde el punto de vista de las capacidades individuales, organizativas e institucionales? (Cf. los ejemplos de indicadores propuestos en el recuadro).

🔍 ¿Qué lugar ocupa el país respecto de otros países de características similares? ¿Y respecto de los promedios regionales?¹⁰

🔍 ¿Qué conclusiones se pueden extraer por lo que respecta a las capacidades?

🔍 ¿Qué otros problemas, derivados de un conflicto reciente o una crisis, habría que tener en cuenta para comprender las restricciones de capacidad que afectan al país o al sector?

🔄 *Si falta información importante o indicadores en esta etapa, es probable que los esfuerzos hechos para reunir la documentación clave en la Etapa 1 fuesen insuficientes y que haya que volver sobre ellos. Si a pesar de todo siguen observándose deficiencias de información, puede establecerse un mandato para el trabajo analítico.*

Ejemplos de indicadores

- En cuanto a las capacidades individuales: tasa de alfabetización, indicadores de sanidad y VIH/SIDA, tasa de emigración, cifras de la diáspora, número de estudiantes por cada 100.000 habitantes, número de docentes cualificados.
- En cuanto a las capacidades organizativas: conectividad, tasa demográfica, incluidas las consecuencias de la mortalidad en la mano de obra y el cuerpo docente por causas derivadas del conflicto o la inestabilidad en Estados frágiles, herramientas de gestión, porcentaje de puestos con perfiles de puesto de trabajo, cuantificación numérica de recursos humanos, indicadores de gobernanza.
- En cuanto a las capacidades institucionales: partidas y asignaciones presupuestarias: globales, para el sector de la educación y por subsectores; existencia y coherencia de las políticas, salarios e incentivos de los docentes.

Ejemplos de interpretaciones/ consecuencias en términos de capacidad

- Un nivel muy bajo de conectividad puede representar un obstáculo para el desarrollo de sistemas de información en el sector.
- Una conectividad muy elevada podría favorecer la enseñanza a distancia o el apoyo *on line* en beneficio de los dirigentes locales.
- Un nivel alto de corrupción repercutiría en la previsibilidad del flujo de recursos a los servicios administrativos y podría reducir las opciones en cuanto a un despliegue más racional del personal.
- La entrada o salida del país de un número importante de trabajadores especializados puede suponer una oportunidad o, por el contrario, una amenaza para el desarrollo del sector educativo al limitar el número de aspirantes potenciales a la profesión docente.

Analizar el contexto institucional: procesos de cambio y limitaciones

Hay que tener una visión clara del entorno institucional en que funciona el sistema educativo. Esto incluye los factores estructurales y las normas y las consiguientes limitaciones y obstáculos que de ellos se derivan para el DC. Los datos reales cuantitativos enumerados anteriormente contribuirán a establecer una línea de base. Esta sección se centra en los aspectos cualitativos.

El análisis de los ingresos y recursos, así como de las limitaciones, ayuda a explicar “por qué un sistema funciona de una manera determinada, en lugar de limitarse a entender por qué no funciona”¹¹ Esto supone definir los parámetros históricos, económicos, políticos y sociales de un país que influyen en el sistema educativo, a saber, las leyes, las normas, los valores y las relaciones y hábitos de los donantes. El recuadro 5 ofrece pautas para una revisión sistemática de estos aspectos.

Después de analizar el contexto institucional, otras preguntas pueden tratar de la dinámica actual que afecta al mismo:

- 🔍 ¿Qué procesos de cambio, a niveles nacional y sectorial, deberían apoyar, acompañar o sostener la futura estrategia de desarrollo de capacidades?
- 🔍 ¿Cuáles son los objetivos principales? ¿Qué se ha conseguido en comparación con las aportaciones? ¿Cuál es el impacto de los cambios institucionales sobre la organización del sector (creación o supresión de unidades administrativas)?
- 🔍 ¿Cuáles son los principales obstáculos: la dimensión política de las organizaciones, los cuellos de botella de la descentralización y/o otros elementos de tipo informal?
- 🔍 ¿Cuáles son los nuevos factores o condiciones que deberían permitir en el futuro esfuerzos de DC más fructíferos?

Recuadro 5: El contexto estructural e institucional

(extraído del documento EuropeAid 2005, Análisis institucional y desarrollo de capacidades, p. 12 y 13)

“Los individuos y la toma de decisiones a corto plazo no tienen influencia en factores estructurales. Suelen considerarse importantes los siguientes factores:

- *a historia de la formación de un Estado, los recursos de autoridad y la legitimidad del Estado, y la relación entre las estructuras económicas y las estatales;*
- *los recursos naturales y humanos, las estructuras sociales y étnicas, los cambios demográficos, las influencias regionales, las pandemias de larga duración;*
- *la globalización, la geopolítica, el comercio mundial y los regímenes de inversión, las migraciones, la urbanización. (...)*

El término “instituciones” se utiliza a menudo como sinónimo de organizaciones, pero, en este contexto, hace referencia a estructuras sociales consolidadas formadas por normas y reglamentos que confieren solidez y sentido a la vida social. Las instituciones pueden ser formales o informales, y, por definición, difíciles de cambiar. Entre los factores institucionales considerados importantes figuran:

- *as normas que rigen el ejercicio del poder y de la autoridad, desde nivel de la familia hasta el del Estado, incluida la manera en que se reparte el poder entre sexos;*
- *las normas implícitas en la sociedad que dictan lo que las autoridades públicas deben o no hacer, y la manera en que se debe efectuar la gestión pública (“Cómo hacemos aquí las cosas”);*
- *el estatuto y el rango reconocidos a los “que detentan la autoridad pública”, ya se trate de mayores, docentes, médicos, religiosos, ministros o presidentes;*
- *las normas que rigen la reciprocidad en los intercambios, por ejemplo, de favores y de regalos;*
- *las normas que rigen la manera en que las leyes y reglas oficiales formales se tienen en cuenta y aplican en comparación con los conjuntos de reglas informales. (...)*

Tanto los factores estructurales como institucionales pueden parecer abstractos y, teniendo en cuenta que, por definición, se escapan a las influencias a corto plazo, su análisis puede a veces semejar a un ejercicio intelectual de escaso valor práctico. Sin embargo no hacerlo puede ser la primera razón del fracaso del desarrollo de capacidades y del apoyo al desarrollo de capacidades, y en las evaluaciones se concluye que la falta de atención concedida al contexto es la causa principal de la ineficacia del apoyo al desarrollo de capacidades.”


Recuadro 6: Distintos elementos de la reforma del sector público


Determinar cuáles son los elementos de reforma del sector público que existen en el país:

- Capacidad de planificación nacional (ej.: existencia de un presupuesto por programas por objetivos en el Ministerio de Hacienda);
- gestión de las finanzas públicas (ej.: capacidad de seguimiento de la ejecución presupuestaria);
- contratación pública (ej.: una reforma del código de contratación pública que conceda autonomía al sector educativo en el ámbito de la construcción de escuelas y de la adquisición de material didáctico);
- reestructuración del servicio público: mandatos y funciones (ej.: oportunidades de prestación de servicios por empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro);
- reforma de la función pública: gestión del personal (ej.: una reforma que introduzca incentivos y fomente la motivación de los funcionarios – según criterios geográficos, de cumplimiento, etc. – aplicables al profesorado);
- sistemas de información y estadísticos (ej.: fiabilidad y disponibilidad de un censo actualizado en el que figure la población en edad escolar, encuestas de hogares);
- descentralización (ej.: la existencia de una reforma para la gestión descentralizada de los distintos sectores, entre ellos la educación, transferencia de competencias a las autoridades locales para la gestión de las escuelas, naturaleza y eficacia de la rendición de cuentas por éstas);
- mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos públicos (ej.: edificios escolares);
- respuesta de los clientes/usuarios (ej.: contribución de los padres, utilización de encuestas a los usuarios de los servicios);
- gobernanza democrática y sistemas de responsabilidad mutua (ej.: papel de las asociaciones de padres y profesores, de las autoridades locales);
- reforma legislativa y constitucional (ej.: respeto de las lenguas minoritarias);
- armonización de la gestión de la ayuda y de los donantes (ej.: apoyo presupuestario general, base de datos de la totalidad de los donantes por sector); y
- cuestiones clave relativas al sector privado que pueden requerir apoyo, regulación o intervención por parte del Estado.

N.B.: Algunos de estos elementos, con aplicación específica en el sector educativo, se revisarán en la Etapa 3, en el momento de emprender el análisis de las deficiencias de capacidad. En la Etapa 2, hay que centrarse en el impacto sobre la educación de las reformas no sectoriales, transversales y exógenas.

Integrar el desarrollo de capacidades del sector educativo en el marco de reformas más amplias


 *Reformas del sector público.* ¿Cuáles son las reformas del sector público ya planificadas o puestas en marcha? ¿Qué elementos de esas reformas tendrán previsiblemente un impacto importante en el sector educativo? ¿Cuál es el resultado esperado en cuanto a la educación, respecto de cada reforma? ¿Cómo está implicado el sector educativo en la reforma?

 ¿Cómo afecta la reforma global del sector público a la agenda del sector educativo? ¿Cómo podría adaptarse esa reforma en el sector educativo para asegurar el mayor éxito posible?

(10) Por lo que se refiere a los promedios regionales, las redes regionales o los socios técnicos y financieros, y en especial el Task Team Leader del Banco Mundial, deberían estar en condiciones de proporcionar datos actualizados.

(11) EuropeAid (2005), p. 6. Véase bibliografía comentada.

(12) EuropeAid (2005), p. 6.

 ¿Cuáles son las principales prioridades dentro del sector educativo? ¿Cuáles son los resultados esperados (productos y servicios) en el sector educativo?¹² ¿Están suficientemente bien articulados los distintos subsectores como para tener un enfoque verdaderamente general y holístico del sector? ¿Quién participa en la elaboración de la agenda del sector, en el debate sobre esa agenda y en el seguimiento de su puesta en práctica y resultados? ¿Qué factores inciden positiva o negativamente en la capacidad de esos actores para participar en el diálogo?

QUÉ HACER en la Etapa 2:

- ☑ Utilizar la información recogida en la Etapa 1, a la vista de las capacidades, para establecer la línea de base e identificar los obstáculos específicos del país;
- ☑ analizar el contexto institucional y estructural;
- ☑ identificar los objetivos educativos, metas y estrategias; y
- ☑ revisar las reformas del sector público, en curso o planificadas, y sus efectos potenciales sobre las capacidades del sector educativo.

Etapa 3:

Realizar el análisis de las deficiencias de capacidad


Después de establecer el método (Etapa 1) y el contexto en que se enmarca (Etapa 2) el diálogo sobre la estrategia de DC, el interés debería centrarse en las capacidades específicas del sector. La Etapa 3 supone la revisión de: 1) todas las necesidades de capacidad necesarias en relación con los objetivos del sector educativo y sus estrategias de aplicación; y, 2) las capacidades existentes o los esfuerzos en curso para el desarrollo de capacidades. El objetivo es precisar las deficiencias de capacidad que serán subsanadas mediante una estrategia de DC sobre la base de los recursos adicionales disponibles y de las necesidades prioritarias (Etapa 4).





Cómo realizar el análisis de las deficiencias de capacidad

En las etapas anteriores se han definido los objetivos del sector educativo y su correspondiente estrategia de aplicación. Para cada elemento de la estrategia hay que considerar: 1) qué capacidades, que no hayan sido previamente identificadas, son necesarias para su aplicación; 2) quién es el responsable; 3) de qué recursos se dispone ya; 4) cuáles son las tendencias de mejora de las capacidades; y, 5) si ya existen ya iniciativas de DC para corregir la deficiencia “bruta”. Este análisis sistemático dará como resultado la deficiencia “neta” estimada en materia de capacidades.

El siguiente conjunto de preguntas analíticas deberían aplicarse a las distintas áreas temáticas del sector educativo, enumeradas en la sección siguiente.

 *Análisis ya efectuados de las deficiencias de capacidad.* ¿Se han realizado evaluaciones de las necesidades de capacidad? En caso afirmativo, ¿cuáles son las principales conclusiones en que basarse?

 *Evaluación de las necesidades de capacidad.* ¿Para qué necesitamos las capacidades?¹³ Las estrategias de aplicación del plan del sector educativo o los objetivos de la EPT han de traducirse en tareas diferenciadas, específicas y realizables. Ante cada objetivo educativo debe plantearse: “¿cuál es la estrategia?” y “¿cómo se alcanzará?”. Estas cuestiones deben plantearse hasta que se llegue a un nivel de concreción que permita saber quién (qué institución o unidad) estará encargado de realizarlo y qué capacidades habrá que movilizar en los tres niveles (individual, organizativo, institucional). El recuadro 7 ofrece una guía práctica para una revisión sistemática de los distintos tipos de capacidades que se han de tener en cuenta.

 *Si resulta difícil contestar a esta cuestión con claridad, ello quiere decir que el plan, si está ya elaborado, necesita una posterior clarificación y revisión o que la elaboración de la estrategia es incompleta. Será entonces el momento de regresar a la Etapa 2 y completar este prerrequisito.*

Recuadro 7: ¿Capacidad para hacer qué? ¿Competencias para qué?

Cada contexto es diferente, pero hay suficientes indicios para sugerir una lista básica de capacidades necesarias para poner en práctica los planes del sector educativo:

- Formación previa a la incorporación de los profesores, personal administrativo y otro personal educativo;
- supervisión y apoyo pedagógico tanto de alumnos como a profesores, incluida la evaluación de resultados educativos, medición del rendimiento de los profesores y formación continua;
- apoyo a la gobernanza de la escuela en el proceso de toma de decisiones, uso de los recursos, nombramiento y evaluación de profesores, etc.;
- elaboración de planes de estudio, libros de texto y otro material didáctico;
- habilitación de infraestructuras: diseño de la escuela, selección del emplazamiento y negociación de la adquisición del terreno, selección de contratistas, supervisión de la construcción, participación de la comunidad en su construcción y control de calidad;
- utilización de datos, tecnologías de la información, gestión de bases de datos e indicadores;
- planificación, seguimiento y evaluación, incluidos ejercicios de planificación descentralizada y consolidada, estructura de gastos a la mitad del plazo y revisiones anuales conjuntas;
- gestión financiera: preparación de presupuestos, seguimiento presupuestario, transferencias financieras, seguimiento y auditoría financiera y empleo eficiente descentralizado de los recursos;
- garantía, control y apoyo de la calidad;
- tareas de comunicación y campañas de concienciación en materia de educación, escolarización y/o planes del sector educativo;
- planificación y gestión educativa;
- coordinación y gestión de donantes;
- otras competencias necesarias para la aplicación de la estrategia de reforma del sector y la consecución de los objetivos de la EPT.

Esta lista podría ser el punto de partida de una evaluación específica del país, del sector o de un subsector. En la práctica, las competencias necesarias en cada caso concreto se desprenderán de los objetivos estratégicos del sector y del mandato de cada organización o unidad responsable de la gestión del sector y de la prestación de servicios. Por ejemplo, la contratación de servicios de construcción de escuelas resultará crítica solo si se trata de una actividad importante para ampliar el acceso a la educación básica y la estrategia prevé recurrir a contratistas. La instancia que debe tener esa capacidad será una u otra en función del grado de descentralización y del mandato y podría no pertenecer al sector educativo.

🔍 *Capacidades existentes.* ¿Qué capacidades hay disponibles? Los debates en torno a este asunto deben basarse en un riguroso ejercicio de evaluación de competencias y una descripción detallada de las funciones y responsabilidades de las organizaciones y las personas. Ambas constituyen etapas críticas en el proceso de enfrentarse a las dificultades y oportunidades en materia de DC, y deberían emprenderse de manera coordinada y sistemática.

🔍 *Evaluación de deficiencias 1.* Deficiencia “bruta” de capacidades. La deficiencia “bruta” de capacidades se puede determinar a partir de las necesidades globales de capacidad y la deficiencia de capacidades existente. Ésta es la deficiencia resultante sin tener en cuenta las acciones ya planificadas para el desarrollo de capacidades.

🔍 *Medidas adoptadas para el desarrollo de capacidades.* ¿Hay ya en marcha actuaciones para el desarrollo de capacidades o incluso una estrategia de DC para el sector educativo? En caso afirmativo, ¿cuál es el grado de apropiación por parte del Ministerio y de otras partes interesadas? ¿El presupuesto es suficiente y está dotado? ¿Los plazos y objetivos propuestos resultan factibles? ¿Cuál es el grado de aplicación? ¿Se hace un seguimiento de la aplicación y de los resultados? ¿Cómo? ¿Se observa una tendencia de aumento de las capacidades como resultado de estas acciones?

🔍 *Evaluación de deficiencias 2.* ¿Cuál es la deficiencia “neta” de capacidades, una vez deducidas las medidas de DC planteadas de la deficiencia de capacidades “bruta”? ¿Se sienten las partes interesadas constreñidas, al aplicar los planes de EPT, por problemas de capacidad no contemplados en la vigente estrategia (sectorial o general) de DC? El listado de estas limitaciones, cuellos de botella y debilidades servirá como base para la elaboración de una estrategia sistemática en la Etapa 4.

Áreas clave para el análisis de las deficiencias de capacidad

En la sección siguiente se proponen una serie de preguntas más detalladas sobre los diversos componentes clave del sistema educativo que deben tenerse en cuenta al dar respuesta a las cuestiones analíticas formuladas más arriba. Este ejercicio de evaluación debería integrarse en el contexto más amplio del desarrollo, las instituciones y las reformas, tal como se analiza en la Etapa 2.

Capacidad de recursos humanos.


🔍 *Profesores.* ¿Cuáles son las diversas categorías de profesores (funcionarios públicos, personal contratado, personal en prácticas)? ¿Cuál es el número de aspirantes a la profesión docente en comparación con el número de nuevas plazas ofrecidas cada año? ¿Qué capacidad tienen las escuelas de formación de profesorado (EFP)? ¿Qué duración tiene la formación previa a la incorporación? ¿Cuáles son los requisitos académicos mínimos para el ingreso en las EFP? ¿Hay suficientes aspirantes con este nivel? ¿Las escalas salariales incentivan al profesorado a mejorar su preparación?


🔍 ¿Están los profesores distribuidos equitativamente por todo el territorio? ¿Las normas para los traslados están claramente explicadas, son suficientemente conocidas y respetadas? ¿Hay problemas graves de motivación derivados del estilo de gestión? ¿Cuál es la percepción general de la posición y compromiso de los profesores? ¿Existen mecanismos de apoyo y supervisión, como formación, evaluación del personal y gestión de crisis?¹⁴ ¿Son transparentes las normas de gestión del personal y prevén aportaciones de las estructuras locales?


🔍 *Otro personal.* ¿Además de los profesores, qué otras categorías de personal cualificado contribuyen a la consecución de los objetivos del sector educativo? (Ministro –o ministros–, directores, personal de los departamentos ministeriales, inspectores, directores de escuelas y elementos de la sociedad civil como asociaciones de padres, alumnos y profesores, comités comunitarios de educación y sector privado). ¿De cuál de estas categorías hay escasez? ¿Hay mucha rotación en los puestos clave; por qué? ¿Tiene el personal las aptitudes adecuadas para trabajar con eficiencia y efectividad?

🔍 *Desequilibrios de género, étnicos, geográficos o de otro carácter*¹⁵. ¿Qué razones justifican la escasez, los desequilibrios o los problemas?

🔍 *Comunidades.* ¿Cuál es el papel de las comunidades en la aplicación de los programas educativos y en la formulación de la política educativa? ¿Qué mecanismos permiten la representación y participación de la comunidad? ¿Qué recursos de la comunidad local pueden mobilizarse, apoyarse y explotarse? ¿Qué oportunidades de creación de capacidad existen para las comunidades y los niños?¹⁶


 *VIH y SIDA.* ¿La prevalencia del VIH es uno de los factores que provocan la escasez de personal (especificar la tasa de prevalencia del VIH y la tendencia que se aprecia)? ¿Ha desarrollado el sector una estrategia para enfrentarse al VIH y al SIDA? ¿Incluye esta estrategia intervenciones para evaluar y corregir el impacto del VIH y el SIDA en los recursos humanos (por ejemplo, absentismo del profesorado, mortalidad, fugas hacia otros sectores)? ¿Cuáles son las prioridades principales para disponer de una respuesta global del sector educativo al VIH y al SIDA?¹⁷

 *Países en situaciones frágiles.* ¿Qué consecuencias tienen la inestabilidad, el conflicto o las crisis crónicas en la situación de los recursos humanos en el sector educativo? ¿Ha habido profesores muertos, heridos o desplazados y hay suficientes profesores y personal administrativo? ¿Sufren los profesores traumas psicosociales a consecuencia de la crisis? ¿Disponen de mecanismos de apoyo? ¿Cómo ha afectado la crisis a los sistemas de remuneración de los profesores? ¿Se les paga regularmente y están suficientemente remunerados? ¿Existe mucho personal emigrado en el extranjero, al que podría recurrirse para tareas de gestión?


 *Estrategias existentes de DC para recursos humanos.* ¿Qué estrategias se han aplicado para superar las diversas dificultades encontradas? ¿Qué herramientas de gestión de recursos humanos están disponibles? ¿Se utilizan adecuadamente? ¿Qué se está haciendo a nivel local para atraer, cuidar y retener al personal más valioso del sector educativo? ¿Qué más podría hacerse? ¿Es posible ofrecer incentivos especiales a personas con habilidades poco comunes para que permanezcan o vuelvan al país?

Capacidad material


Los recursos materiales incluyen elementos clave para el sector educativo, como las infraestructuras (aulas, oficinas de inspección locales, edificios del ministerio), el equipo (mesas y sillas, libros de texto), los vehículos, así como el software, los sistemas y consumibles que acompañan al equipo. Cuestiones fundamentales son:


 *Oferta y demanda.* ¿Están equipados todos los actores con arreglo a sus responsabilidades (ministerios, inspecciones, escuelas, etc.)? ¿Hay procedimientos claros y pactados que aseguren


que todas las partes tienen el equipo adecuado a sus responsabilidades? ¿Pueden esos actores llevar a cabo su parte del plan del sector de educación con los recursos materiales de que disponen? ¿Se utilizan plenamente esos recursos? ¿Qué otros recursos materiales podrían, en su caso, contribuir a que mejoraran su productividad?

 *Adquisiciones.* ¿El procedimiento para las adquisiciones es suficientemente transparente y rápido? ¿Colabora la ayuda externa al suministro de material? ¿Se trata de ayuda vinculada o no?


Capacidad de gestión

 *Herramientas de gestión.* ¿Cuáles son las distintas herramientas de gestión disponibles (organigramas, disposiciones legales como las que definen las funciones de los diferentes servicios, mandatos, descripción de puestos de trabajo)? ¿Qué falta? ¿Están ocupados los puestos de dirección por gestores capacitados y con experiencia? ¿Utilizan las herramientas a su disposición? ¿Con qué frecuencia se producen infracciones de las normas? ¿Qué mecanismos existen para exigir su cumplimiento? ¿Dónde hay lagunas?


 *Cohesión institucional.* ¿Hay buena colaboración entre el ministerio –ministerios– de educación y otros ministerios?

 *Gestión de recursos humanos.* ¿Qué normas y prácticas existen para la contratación y la promoción? ¿Existen perfiles de los puestos para cada función? ¿Existe un sistema de formación, antes y durante el desempeño del cargo, para cada función, y cuál es su eficacia? ¿Con qué frecuencia se producen reuniones de cada unidad? ¿Existe un código de conducta al que el personal (en particular los profesores) deba atenerse?


Capacidad financiera


 *Recursos financieros.* ¿Qué recursos financieros son necesarios para la aplicación de la estrategia? ¿Han realizado los donantes una evaluación definitiva de los costes (por ejemplo, dentro de la IVR)? ¿Cuál es la participación del presupuesto nacional? ¿Qué porcentaje de los recursos asignados se ejecutan en realidad? ¿Cómo se distribuye el presupuesto de educación entre los distintos subsectores? ¿Es compatible con sus objetivos

respectivos, en particular los de la enseñanza primaria? ¿Existe un Marco (operativo) de gastos a medio plazo (MTEF)? ¿Hay normas de pago acordadas para dietas, una política de desplazamientos, etc.?

 *Gestión financiera.* ¿Es efectiva la cadena de comunicación entre el ministerio de hacienda y el ministerio -ministerios- de educación? ¿Tiene el sector educativo un sistema informatizado de gestión financiera? ¿Son compatibles los procedimientos con procesos de adquisición a gran escala?

Capacidad de planificación, seguimiento y evaluación


 *Capacidad de planificación.* De existir un plan del sector educativo, ¿está subdividido en planes de acción anuales presupuestados? En caso afirmativo, ¿se han elaborado estos planes a nivel central o son fruto de un proceso desde la base hacia arriba; es decir, desde las necesidades estimadas a nivel local hasta la consolidación a nivel nacional? ¿Qué grado de realismo tienen las propuestas hechas a nivel descentralizado? ¿Se les ha facilitado, antes de su trabajo, un marco financiero aproximado? ¿Qué criterios se aplican cuando es necesario alcanzar compromisos para consolidar los documentos? ¿Existen políticas que promuevan el desarrollo y uso de un sistema de información para la gestión de la educación (SIGE) como herramienta para analizar y reaccionar ante los cambios en el sector educativo?


 *Capacidad de seguimiento y evaluación.* ¿Cómo está organizado el seguimiento del sector? ¿Se centran los mecanismos de seguimiento y evaluación en los resultados? ¿Están coordinados los socios cooperantes? ¿Por el gobierno? ¿Hay revisiones conjuntas del sector u otras reuniones clave que posibiliten debates multilaterales sobre los problemas básicos del sector educativo? ¿Las dirige el gobierno (liderazgo)? ¿Incluyen evalua-


ciones independientes y objetivas? ¿Existe un consenso sobre todos los indicadores de resultados fundamentales?

¿Se realizan encuestas periódicas entre los beneficiarios del servicio, como estudiantes, padres y empleadores? ¿Se hacen encuestas a otros elementos intermedios, como los profesores, respecto a sus supervisores e inspectores? ¿Incluye el seguimiento el desarrollo de capacidades y, si es el caso, cómo se miden los logros?

Otras cuestiones clave relacionadas con el desarrollo del sistema educativo

 *Descentralización.* ¿Cómo afecta la descentralización al sistema educativo? ¿Cuáles son los cuellos de botella (por ejemplo, en gestión de recursos humanos, presupuesto y canalización de los fondos hacia las escuelas)? ¿Quién contrata y distribuye a los profesores? ¿En qué medida participan las comunidades locales en la gestión de las escuelas?

 *Comunicación.*¹⁸ ¿Cómo circula la información en el sector? ¿Cómo se están utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación? ¿Cuáles son los principales problemas de comunicación en el sector? ¿Se han incluido en el plan del sector educativo actividades de comunicación social (dirigidas a la población en general)? ¿Cómo se comunica el Ministerio de Educación con otros ministerios (en particular con el de Hacienda)? ¿Cómo se comunica la administración central con los niveles descentralizados? ¿Es una comunicación en ambos sentidos?

 *Situaciones de fragilidad y cohesión social.* ¿Qué aspectos del sistema educativo hay que abordar para reducir la fragilidad y las divisiones sociales? ¿Cuáles son sus consecuencias o presupuestos en cuanto al desarrollo de capacidades?

Recuadro 8: La capacidad de absorción, un concepto global de evaluación

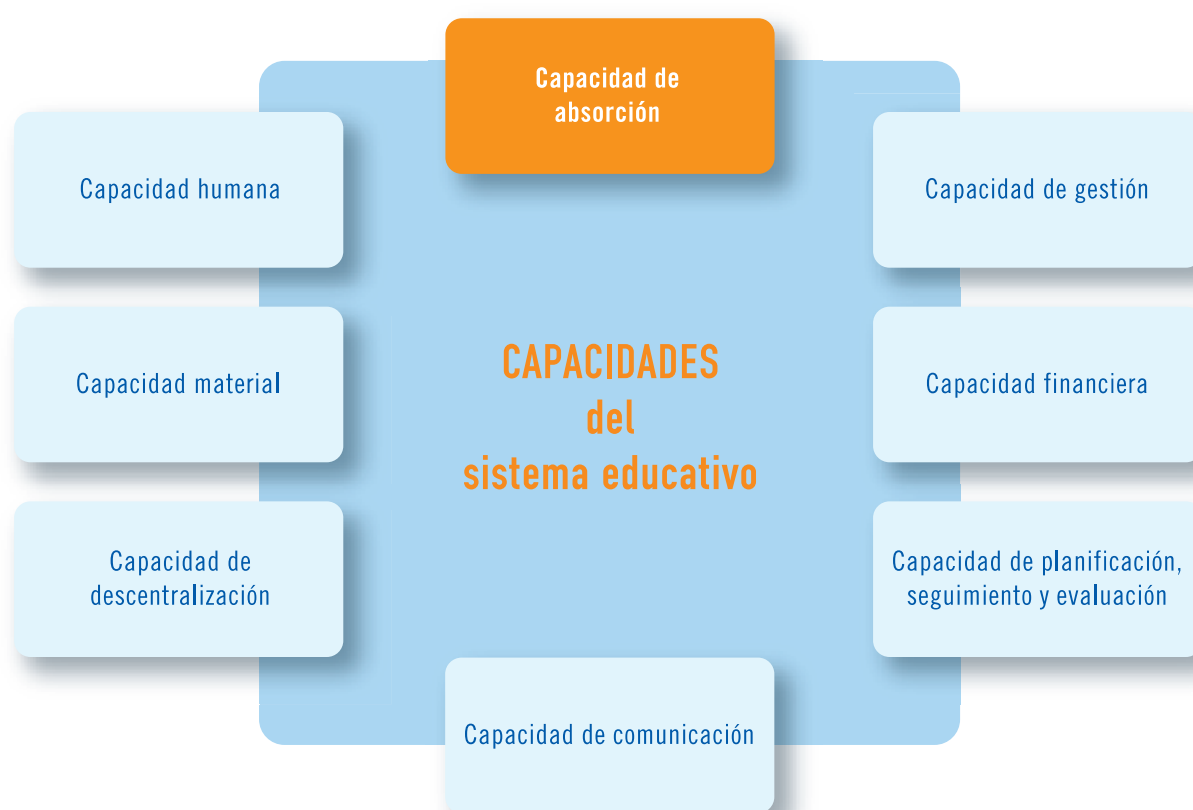
La capacidad de absorción puede definirse como “el ritmo al que pueden utilizarse de forma eficiente y asignarse correctamente en el sistema educativo nuevos recursos financieros, humanos y técnicos, de manera que se dé una mejora sostenible en los resultados educativos. La aplicación con éxito de estrategias nacionales de desarrollo de capacidades debería, en buena lógica, aumentar ese ritmo.” (P. Rose en BMZ, 2007). Apreciar este ritmo, y por tanto la capacidad de absorción, exige un análisis serio de las tendencias. ¿Cuál es el incremento de capacidad que se espera en comparación con las tendencias previas (en términos de incremento de alumnos, profesores, equipamiento y presupuesto)? ¿Se han tomado medidas que garanticen que el incremento previsto sea viable?

Los aspectos comunes incluyen: diferencias de origen regional, étnico o de casta en el acceso y la calidad del servicio; seguridad de alumnos y profesores; relación con la desmovilización y la integración de niños vinculados a las fuerzas armadas, y descentralización de la gestión de las finanzas públicas, incluso en ausencia de controles estrictos. Estas cuestiones pueden traducirse en una participación mayor de lo habitual de las ONG o de los organismos de Naciones Unidas en las actividades, incluida la prestación de los servicios.

QUÉ HACER en la Etapa 3:

Respecto a cada objetivo y elemento de la estrategia educativa y respecto a cada elemento del sistema educativo:

- ☑ Identificar las estructuras (funciones y competencias de las unidades administrativas);
- ☑ identificar las necesidades de capacidad individuales, organizativas e institucionales;
- ☑ revisar las capacidades existentes y determinar la deficiencia “bruta” de capacidades ; y,
- ☑ analizar las medidas de desarrollo de capacidad adoptadas o planificadas y determinar la deficiencia “neta” de capacidad.



Áreas de capacidad que deben revisarse a nivel individual, organizativo e institucional

(13) Adaptado de Orbach.

(14) Véanse las normas mínimas de la INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia) para profesores y otro personal educativo.

(15) La escasez de personal, habitualmente, no es generalizada. A veces está relacionada con un área específica de conocimiento y habilidades. En ocasiones el problema consiste en cómo atraer personal a una zona geográfica o cultural específica. En otras, el problema es cómo retener personal muy especializado, por ejemplo en el diseño de consultas de bases de datos, después de la inversión en formación del personal efectuada por la organización. A menudo resulta más realista y rentable incluir en los planes un proceso de contratación sistemático que abrigar vagas esperanzas de que mejoren las condiciones del servicio o idear planes de incentivos cada vez más complejos.

(16) Ver las normas mínimas del INEE (Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia) para participación y recursos de las comunidades.

(17) Por ejemplo, en términos de la calidad de educación; contenidos, programa de estudios, material didáctico; formación y apoyo al profesorado; gestión de la política y sistemas, y desarrollo de nuevos enfoques y puntos de acceso. Ver bibliografía comentada (EDUCAIDS – Toolkit for Mainstreaming HIV and AIDS in the Education Sector: Guidelines for Development Cooperation Agencies).

(18) Toda organización necesita unos canales de comunicación efectivos a través de los cuales pueda comunicar su visión, estrategias, políticas y procedimientos a su personal, agentes y colaboradores. La efectividad de la comunicación puede frustrarse a menudo por razones estructurales o culturales. Los controladores de la información pueden restringir la comunicación para mantener su poder o reducir la exigencia de responsabilidades. Un ministerio de educación tiene que funcionar a través de colaboradores, como las autoridades locales. En muchos países los niveles de alfabetización complican la comunicación de asuntos fundamentales a los padres de alumnos, los cuales a la vez tiene problemas para plantear con efectividad sus preocupaciones ante las autoridades locales o el Ministerio. Por ejemplo, puede analizarse cómo se comunican los padres con los profesores, los administradores y los políticos.

Etapa 4:


Elaborar la estrategia de desarrollo de capacidades- movilizar recursos y establecer prioridades


Una vez que se han identificado las deficiencias “netas” (Etapa 3), resulta esencial tener una idea clara de los recursos adicionales disponibles o previsibles que podrían contribuir a la estrategia de desarrollo de capacidades. Este inventario proporcionará un marco técnico y financiero aproximado en el que establecer prioridades entre los objetivos y necesidades de desarrollo de capacidades.



Movilizar recursos nacionales

Antes de considerar el apoyo externo al desarrollo de capacidades, un paso que se descuida a menudo es examinar cuidadosamente los recursos locales y nacionales disponibles que pueden contribuir al desarrollo de capacidades.


 *Calidad y fiabilidad de los recursos.* ¿Qué disponibilidad y calidad tienen los recursos concretos para el desarrollo de capacidades necesarios para comprometerse en una estrategia de DC? Habrá que tener en cuenta fuentes locales y regionales.¹⁹


 *Recursos de la diáspora.* ¿En qué condiciones podrían estar interesados los emigrados cualificados en regresar a su país para trabajar o invertir en el sector educativo?

Involucrar a socios técnicos y financieros

Los socios externos no pueden dirigir el proceso de desarrollo de capacidades. Pueden y deben contribuir al mismo, pero no deberían entorpecerlo con sus propias prácticas. Hacer frente a este asunto exige evaluar las prácticas seguidas por los donantes cuando proporcionan apoyo al sector educativo.

El debate sobre la práctica de los donantes puede efectuarse a través de un ejercicio de evaluación colectivo o de revisión por homólogos.


 *Apoyo actual al DC y prácticas que mejoran las capacidades.* Algunos donantes prestan un apoyo significativo al desarrollo de capacidades proporcionando asistencia y cooperación técnica y financiera. Esto facilita el acceso al conocimiento, la exploración de distintos enfoques, la participación en el diálogo sobre las políticas y su promoción, la facilitación de acuerdos entre interlocutores nacionales y la obtención de recursos no presupuestarios para superar bloqueos en los procesos de cambio. ¿Cómo pueden los socios reforzar su función como catalizadores y estimular la demanda de cambio? ¿Hay planteamientos o actividades concretas de los donantes que hayan tenido particular éxito o hayan sido especialmente útiles para el desarrollo de capacidades (documentados por evaluaciones de impacto, por ejemplo)? ¿Qué medidas están aplicando los donantes para armonizar su apoyo? Si se da alguna, describanse brevemente su organización y las consecuencias, positivas y negativas, para el sector. ¿Supone esto la puesta en común por los socios del apoyo al desarrollo de capacidades? ¿Se ha evaluado la puesta en común de la asistencia técnica, en su caso? ¿Cuáles son las principales conclusiones?

 *Fenómenos que merman las capacidades.* La actividad del socio para el desarrollo, por bien intencionada que sea, puede resultar también en una disminución de capacidades. Ha de evaluarse en qué medida estos problemas, que aparecen relacionados en el recuadro 9, afectan al país, y

Recuadro 9: Prácticas que merman las capacidades del sector educativo²¹


- Fragmentación de las políticas educativas y de su ejecución por la proliferación de proyectos que suponen inversiones que en ocasiones no coinciden con las prioridades nacionales.
- Sustracción de personal de la Administración por unidades de ejecución paralelas, alterando los sistemas salariales, o la creación de una agencia de ayuda o un “coto laboral”.
- Establecimiento de incentivos diversos para los funcionarios, con efectos perturbadores (tales como dietas, asignaciones y complementos salariales).
- Eludir los cuellos de botella, en lugar de eliminarlos, por ejemplo, evitando los procedimientos presupuestarios y contables en lugar de reforzarlos.
- Socavar los mecanismos nacionales de responsabilidad política, como el control parlamentario.
- Sustitución de la recaudación de impuestos interna, que exige un considerable esfuerzo institucional, por los “ingresos fáciles” derivados de la ayuda.
- Establecimiento de sistemas de seguimiento paralelos, puesta en marcha de estudios, procesos de planificación e incluso estudios y procesos de desarrollo de capacidades infrautilizados o repetitivos.
- Focalización de la atención en las áreas del sector público que reciben apoyo de los donantes, en detrimento de otras áreas como mínimo igual de importantes.
- Considerar el ritmo de los desembolsos un indicador clave del rendimiento, sin prestar suficiente atención a la relación resultados/coste.
- Exigir reformas institucionales sin tener en cuenta suficientemente su impacto potencial en el consenso socio-político.

reflexionar con los socios sobre la forma de reducir la incidencia de los impactos negativos²⁰. ¿Qué actuaciones específicas podrían emprenderse, de forma realista?

 *Apoyo financiero y técnico previsible al desarrollo de capacidades.* Para mejorar los niveles de capacidad pueden ser necesarias actividades adicionales, con las correspondientes exigencias de financiación suplementaria. ¿Pueden los donantes aportar recursos adicionales? ¿Deberían estar asignados específicamente al desarrollo de capacidades o deberían destinarse a apoyar el presupuesto de un sector? ¿A qué recursos técnicos, de nivel regional o internacional, se podría recurrir?


Formular una estrategia basada en el establecimiento de prioridades

Una vez que se ha consensuado una evaluación de las necesidades, de los esfuerzos de DC en marcha y de los recursos financieros y técnicos disponibles y potenciales, se está en condiciones de formular una estrategia de DC.

 *Si los recursos no son suficientes para cubrir todas las deficiencias, la primera decisión que debe tomarse es si ajustar la meta, reprogramar los objetivos de EPT (vuelta a la Etapa 2) o bien establecer prioridades entre los objetivos y necesidades de DC (vuelta a la Etapa 3).*


Para establecer prioridades es esencial examinar las modalidades de aplicación que se asociarían a cada actividad de DC, a fin de evaluar su viabilidad y marco temporal.


La selección de las áreas de acción prioritarias se realizará a partir de las siguientes preguntas analíticas:

 ¿Se dan las condiciones necesarias para una estrategia de DC? Esta cuestión fundamental tiene la ventaja de suscitar de nuevo los puntos críticos del liderazgo, la apropiación y la articulación con otras estrategias de reforma. También presupone la disposición a establecer prioridades entre las necesidades de desarrollo de capacidades y a llegar a acuerdos sobre las cuestiones que deben resolverse con prioridad.


N.B.: El desarrollo de capacidades es si cabe más importante en los Estados frágiles. Con frecuencia será necesario llegar a compromisos para centrarse en un número limitado de áreas clave para las funciones esenciales del Estado y poner


especial énfasis en los problemas del entorno que pueden limitar las opciones de actuación que tienen las personas y las organizaciones.

 ¿Qué acciones concretas deberían llevarse a cabo para superar cada una de las deficiencias de capacidad identificadas en la Etapa 3?

 ¿Cómo se implicará y se confiará un papel proactivo en estas acciones a las fuentes de cambio nacionales, identificadas en la Etapa 1?

En cuanto al formato de la estrategia de DC del sector educativo, son varias las opciones disponibles. Puede: 1) diseñarse formalmente de manera independiente, como una estrategia específica de desarrollo de capacidades en el sector educativo (Ruanda); 2) integrarse en el plan del sector educativo (Camboya), o, 3) integrarse en la estrategia nacional general de desarrollo de capacidades. Es una decisión que debe tomarse en cada país. Pueden consultarse ejemplos de estos países en la página siguiente.

 *Integrar en esta estrategia las medidas ya adoptadas en materia de DC.* ¿Qué esfuerzos en marcha deberían servir como punto de partida o integrarse en esta estrategia? Estos elementos ya se identificaron en la Etapa 3 y deberían integrarse sistemáticamente en la estrategia misma al diseñarla.

 *Integrar la estrategia de DC en la educación en la estrategia de DC nacional.* Si existe una estrategia nacional, tal vez sea posible especificar aspectos propios del sector educativo.

Definir modalidades de aplicación con plazos concretos, a través de un plan de acción de 1 a 2 años

Incluso si la nueva estrategia de DC, ya sea multi-sectorial o específica para la educación, cubre un periodo de 5 años, es importante definir qué acciones concretas deben ejecutarse en los primeros años. El logro rápido de objetivos y la percepción temprana de avances contribuirán al lanzamiento y a dar impulso al DC y a sostenerlo.

La estrategia podría completarse con un documento sencillo, una hoja de ruta, plan de acción o cuadro, en el que se detalle, para cada actividad programada:

- el calendario,
- el actor o unidad responsable,
- las demás partes implicadas, y
- los costes

Ruanda

La estrategia nacional de desarrollo institucional y de capacidades en el sector educativo de Ruanda

Una evaluación de la ayuda externa al sector educativo en Ruanda en el año 2005 llegó a la conclusión de que los numerosos proyectos pequeños y con frecuencia descoordinados no llegaban a dar una respuesta eficaz a las necesidades del sector. El Gobierno de Ruanda y los socios para el desarrollo elaboraron de común acuerdo el Programa Conjunto de Apoyo al Sector Educativo (JESS), con dos ejes de apoyo al sector: (i) apoyo al presupuesto del sector; (ii) un fondo común para la creación de capacidades, destinado a financiar un plan general de creación de capacidades gestionado por el Ministerio de Educación (MINEDUC).

El Fondo para la Creación de Capacidades del Sector Educativo (ESCBF) se gestiona directamente por el MINEDUC y permite al Ministerio definir, contratar los medios y gestionar la creación de capacidades en términos de recursos humanos y de las instituciones, a todos los niveles, para fortalecer la planificación y gestión del sector educativo.

El Plan de Desarrollo Institucional y de Capacidades del Sector Educativo (ESICD) 2007-2009 especifica las prioridades de creación de capacidades en los niveles nacional, del gobierno local y de la escuelas. El plan adopta un enfoque de “aprendizaje por la práctica”, con formación facilitada y apoyo en forma de orientación y tutela a fin de lograr un cambio sostenible a largo plazo. Los responsables de todos los niveles recibirán apoyo para comprender su papel y función y aprender a moverse en un sistema en permanente cambio que les exige ser proactivos y proporcionar servicios de calidad en el punto de prestación.

Poco a poco, el ESICD ha ido tomando velocidad y supone ya una alternativa sensata al despilfarro de tiempo que implica la negociación de cada una de las agencias con el ministerio de educación. Aunque el proceso fue dilatado (llevó casi 18 meses contratar la primera asistencia técnica), el desarrollo y la ejecución actual del ESICD demuestra una coordinación cada vez más efectiva entre los donantes y con el Ministerio.

Camboya

El Plan del Sector Educativo de Camboya

Mientras se diseñaba el nuevo plan del sector educativo de Camboya (2007-2015), el Gobierno fue evaluando sistemáticamente las cuestiones de capacidad relacionadas con cada elemento y subelemento del plan. Esto dio como resultado la inclusión de un apartado específico sobre las necesidades de capacidad y las acciones de DC al final de cada apartado en el que se presentaba un objetivo, subobjetivo o actividad. En este caso resulta muy útil comprobar periódicamente la viabilidad o los presupuestos para cada actividad.

QUÉ HACER en la Etapa 4:

- analizar conjuntamente la actuación de los socios financieros y técnicos;
- establecer claramente los compromisos financieros de los donantes;
- evaluar y movilizar el apoyo técnico;
- formular una estrategia de DC: definir las actividades de DC prioritarias y asegurarse de que quedan integrados los esfuerzos actuales de DC;
- decidir el formato de esta estrategia de DC: integrada en el plan del sector educativo, integrada en la estrategia general de DC nacional, o independiente; y,
- elaborar en consonancia un plan de acción de 1 ó 2 años.

(19) PNUD Capacity Building Diagnostics Toolkit (2006).

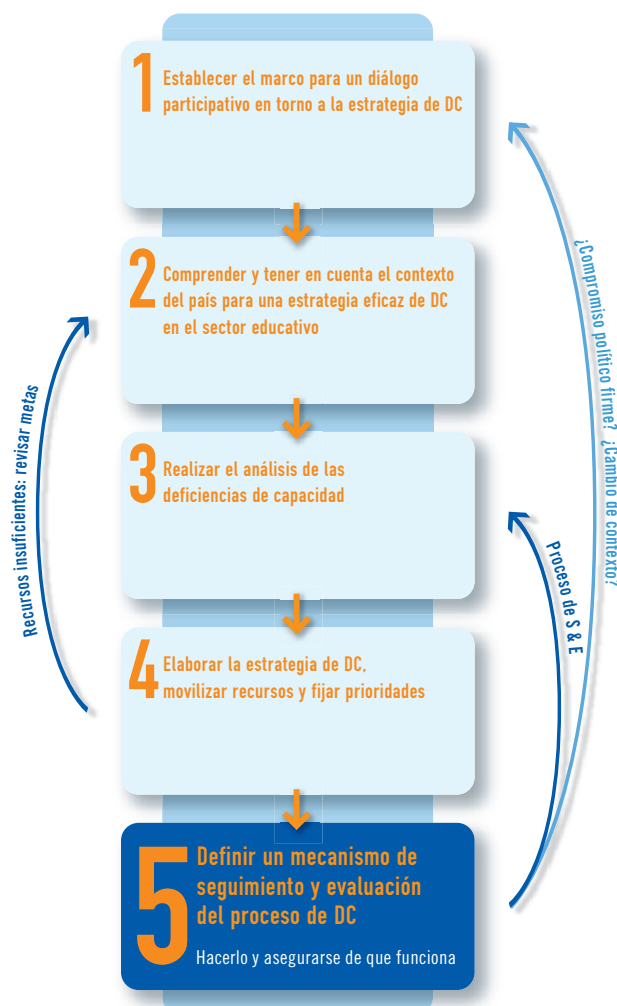
(20) No hay señales del problema; únicamente casos aislados; problema bien documentado; problema extendido, pero no endémico, o problema omnipresente que origina una seria reducción de las capacidades.

(21) Adaptado de DANIDA (2005).

Etapa 5:


Definir un mecanismo de seguimiento y evaluación del proceso de DC


Una vez completada la Etapa 4, ya están disponibles la estrategia de DC y el plan de acción a corto plazo. Para el seguimiento de su ejecución, ha de diseñarse un mecanismo de seguimiento y evaluación. Como estas directrices están diseñadas como un proceso cíclico, la Etapa 5 es también el punto de partida de la revisión periódica de los avances logrados desde la Etapa 3. En su momento, también podría ser necesario revisar la Etapa 1.




Establecer modalidades de seguimiento y evaluación de los esfuerzos de desarrollo de capacidades

Al diseñar una estrategia es fundamental definir cómo se van a supervisar y evaluar (S&E) estos esfuerzos organizados dirigidos al desarrollo de capacidades en el sector educativo. El seguimiento y la evaluación del DC debería considerarse una parte de todo ciclo de planificación que conecta entre sí el establecimiento de prioridades, la selección de estrategias, la previsión y asignación de recursos y la ejecución. El seguimiento y la evaluación cierran este ciclo, proporcionando información sobre si se han alcanzado los resultados previstos de las intervenciones para el desarrollo de capacidades, por qué no se alcanzaron y si las intervenciones de DC elegidas resultaron idóneas para alcanzar los objetivos del sector educativo (por ejemplo, DC para la gestión eficaz de las escuelas y mejora de la actuación de los profesores; cambio de los procedimientos y la política de personal en materia de administración y gestión pública).²²

 **Línea de base.** En la Etapa 2 debería haber quedado establecida la línea de base para el seguimiento de los avances del sector en su conjunto.


 **Indicadores de rendimiento.** ¿Qué indicadores de rendimiento deberían asociarse a cada acción de DC? ¿Podrían sistematizarse en la línea de los que ya han sido objeto de seguimiento dentro del plan estratégico del sector educativo?

 **Mecanismo de S&E.** En la Etapa 3 se hace balance del sistema de S&E existente para el sector educativo en general. Si ya está funcionando un proceso eficiente de S&E, es importante asegurar que el DC forme parte del mismo y que se revise sistemáticamente como elemento clave de la estrategia del sector educativo. Si no es el caso, el debate sobre el DC podría tener un impacto positivo en la mejora del S&E. Deberían acordarse un calendario y un método para el seguimiento periódico del desarrollo de capacidades.

Resumir el proceso completo de DC

El cuadro resumen que se presenta más abajo pretende facilitar el seguimiento. Reúne los resultados de este diálogo y presenta todos los elementos clave, desde los objetivos educativos, necesidades de capacidad, recursos y deficiencias, hasta las estrategias de desarrollo de capacidades en los tres niveles. El


seguimiento a lo largo del tiempo podría ayudar a subrayar los avances logrados y las dificultades y restricciones que siguen existiendo, para poder hacer los ajustes apropiados. Sería útil tener esta estructura en mente al avanzar a través de las etapas.


 *¿Sigue estando respaldado el proceso por un compromiso político sólido y enérgico? ¿Ha cambiado de forma drástica el contexto del país? En función de cómo evolucione la situación, podría ser necesario revisar las Etapas 1 y 2.*

Aprender de la experiencia y compartir lecciones a nivel nacional e internacional

A lo largo de este proceso de desarrollo de capacidades, los países con contextos parecidos que estén planificando, diseñando o aplicando estrategias de desarrollo de capacidades podrían estar en condiciones de dar o recibir consejos útiles. Compartir entre iguales los conocimientos sobre desarrollo de capacidades es uno de los objetivos principales del Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación (FDPE) de la IVR.

Para más información sobre estos recursos, pueden ponerse en contacto con el donante principal o el representante local para la educación del Banco Mundial.

 **Lecciones aprendidas.** ¿Qué actividades de desarrollo de capacidades se han llevado a cabo anteriormente? ¿Qué lecciones se han extraído? ¿Quién podría aprovechar estas lecciones en particular?

 **Compartir experiencias mantener intercambios entre iguales.** ¿Qué oportunidades, métodos y canales de comunicación existen para que los actores del sector educativo compartan sus experiencias en el propio país, en la región e internacionalmente? ¿Cómo podrían mejorarse en frecuencia y efectividad?

Por último, aunque no menos importante, a los actores del sector educativo puede considerar resultarles útil compartir con otros sectores las principales conclusiones de este proceso de diálogo sobre DC a través de un mecanismo como el proceso de planificación nacional. Probablemente existan algunas cuestiones transversales o un potencial para la cooperación y la inversión intersectorial. Además, como ya se ha mencionado, si los países comparten su experiencia con el Secretariado de la IVR, pueden encontrarse cuestiones comunes y oportunidades para aprender unos de otros.

Cuadro resumen para la presentación de los resultados del diálogo sobre DC (La Etapa 1 abarca todo el cuadro)

Etapa	Nota	Objetivo del sector educativo (Resultados)	Objetivo 1	Objetivo (...)
ETAPA 2	1.	Estrategia de aplicación		
	2.	Reformas del sector público conexas que se estén llevando a cabo		
ETAPA 3	3.	Necesidades de capacidad		
	3.1	Necesidades individuales de capacidad		
	3.2	Necesidades de capacidad organizativa		
	3.3	Capacidad institucional/entorno favorable		
	4.	Capacidades existentes		
	5.	Deficiencia “bruta” de capacidades		
	6.	Esfuerzos o estrategia de DC en marcha		
ETAPA 4	7.	Deficiencia “neta” de capacidades		
	8.	Recursos suplementarios disponibles		
	9.	Estrategia de desarrollo de capacidades y plan de acción		
	9.1	Componente de capacidad individual		
	9.2	Componente de capacidad organizativa		
ETAPA 5	9.3	Componente de capacidad institucional		
	10.	Mecanismo de seguimiento y evaluación		

Notas sobre el uso del Cuadro Resumen

El cuadro puede reproducirse en Excel o Word. Por razones de formato, podría dividirse en diferentes tablas u hojas, una por cada objetivo o subobjetivo de la estrategia del sector educativo.

Objetivo del sector educativo:

Objetivo estratégico en términos de resultados o productos clave para el sector, según se establezca en el plan del sector educativo u otro documento estratégico. Puede desglosarse a nivel de subobjetivos. Si la tabla resulta demasiado extensa, por la existencia de demasiados objetivos, se dedicará una hoja a cada objetivo.

Las filas siguen la lógica de las etapas:

1. Estrategia de aplicación:

La estrategia, incluidas las actividades fundamentales planificadas para conseguir los objetivos del sector educativo.

2. Reformas del sector público, planificadas o en marcha:

Reformas relacionadas con los objetivos educativos concretos o que tendrán impacto en ellos.

3. Necesidades de capacidad:

Capacidades esenciales para realizar las actividades. Distinguir entre los niveles de capacidad individual, organizativa e institucional.

4. Capacidades existentes:

Según las relacionadas en la Etapa 2.

5. Deficiencia “bruta” de capacidad:

Después de restar las capacidades existentes (4) de las necesidades de capacidad (3).

6. Estrategia o esfuerzos de desarrollo de capacidades planificados o en marcha:

Estrategias en marcha o planificadas para conseguir superar las deficiencias; plan/acciones para abordar las limitaciones, contribución estimada al objetivo que se espera de cada acción.

7. Deficiencia “neta” de capacidad:

Después de restar las acciones de DC planificadas o en marcha (4) de la deficiencia de capacidades “bruta” (5).

8. Recursos suplementarios disponibles:

Los recursos técnicos y financieros, tanto internos como externos, que podrían mobilizarse para cubrir las deficiencias de capacidad. Estudiar los posibles problemas de capacidad de absorción derivados del aumento repentino de la financiación.

9. Estrategia de desarrollo de capacidades:

Principales acciones y medidas para el desarrollo de capacidades, distinguiendo entre los niveles individual, organizativo e institucional.

10. Mecanismo de seguimiento y evaluación:

Principales indicadores y procesos que aseguren el estrecho seguimiento de la estrategia de desarrollo de capacidades.

QUÉ HACER en la Etapa 5:

- ☑ Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de DC con los indicadores acordados;
- ☑ resumir el proceso general de DC en una o varias tablas, que se revisarán periódicamente en el proceso de S&E; y,
- ☑ extraer periódicamente lecciones de la experiencia y aprender de la experiencia ajena.

(22) BMZ (2007), p. 20-21.

Conclusión

El tiempo que llevará cubrir todas estas etapas variará en función de cada país. Si se hace meticulosamente, esta inversión en tiempo y otros recursos debería producir un saldo positivo tanto a nivel de resultados como de procedimientos técnicos. Esto podría llevar a una mejora significativa de la capacidad de ejecución en el sector educativo, con un desarrollo más equilibrado del sistema educativo y una colaboración más estrecha entre todas las partes interesadas. No hay una fórmula para hacer del desarrollo de capacidades una prioridad a largo plazo en la agenda nacional. Esta guía esboza un método sistémico y sistemático, pero el contenido dependerá de las peculiaridades del país.

El cuadro inferior resume algunos de los factores clave para el éxito del desarrollo de capacidades.

Recuadro 10: Factores clave para el éxito del desarrollo de capacidades

Independientemente de las modalidades y opciones que se elijan, para que una estrategia de desarrollo de capacidades tenga éxito, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- tener su origen en un proceso endógeno y dirigido por el propio país (apropiación y liderazgo);
- involucrar a todo tipo de interesados, a todos los niveles del sistema educativo (desde el Ministerio hasta las escuelas);
- vincular la reforma del sector con los procesos de reforma nacionales más amplios;
- diagnosticar las restricciones de capacidad críticas por su impacto en los objetivos específicos del sector;
- diagnosticar las restricciones, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en materia de capacidad desde la perspectiva individual, organizativa e institucional;
- identificar fuentes de cambio internas y desarrollar estrategias para apoyarlas;
- considerar cómo se proporciona apoyo al desarrollo de capacidades y buscar procedimientos para coordinarlo; y,
- construir y promover mecanismos para aprender de la experiencia y compartir las lecciones aprendidas.

Resumen de las etapas

Anexos

Etapa- Contenido

Lista de tareas

- 1 -

Establecer el marco para un diálogo participativo en torno a la estrategia de DC

Compromiso sólido y a largo plazo y liderazgo firme
Un proceso de DC incluyente y de amplia apropiación
Un debate informado en torno a las capacidades

- comprobar el compromiso a largo plazo y la existencia de un liderazgo sólido;
- identificar cuáles son los actores clave que han de participar;
- compartir esta guía con todos los actores del proceso;
- definir el formato, mecanismos, calendario, así como la facilitación y las herramientas para llevar a cabo el diálogo sobre DC;
- si se crean grupos o equipos de trabajo, identificar a sus miembros, definir su papel y responsabilidades;
- hacer inventario y reunir la documentación clave para el proceso.

- 2 -

Comprender y tener en cuenta el contexto del país para una estrategia eficaz de DC en el sector educativo

Establecer una línea de base para el desarrollo de capacidades
Analizar el contexto institucional: procesos de cambio y limitaciones
Integrar el desarrollo de capacidades del sector educativo en el marco de reformas más amplias

- analizar la información disponible para definir la línea de base e identificar los obstáculos específicos del país;
- analizar el contexto institucional y estructural;
- identificar los objetivos, las metas y las estrategias de la educación;
- revisar las reformas del sector público en curso o planificadas y estudiar sus efectos potenciales sobre las capacidades del sector educativo.

- 3 -

Realizar el análisis de las deficiencias de capacidad

Cómo realizar el análisis de las deficiencias de capacidad
Áreas clave para el análisis de las deficiencias de capacidad

- Respecto a cada objetivo y elemento de la estrategia educativa y respecto a cada elemento del sistema educativo:
- Identificar las estructuras (funciones y competencias de las unidades administrativas);
 - identificar las necesidades de capacidad individuales, organizativas e institucionales;
 - revisar las capacidades existentes y determinar la deficiencia de capacidades “bruta”;
 - considerar las acciones de DC en marcha y planificadas y determinar la deficiencia de capacidades “neta”.

- 4 -

Elaborar la estrategia de DC, movilizar recursos y fijar prioridades

Movilizar recursos internos
Involucrar a socios técnicos y financieros
Formular una estrategia basada en el establecimiento de prioridades
Definir modalidades de aplicación con plazos concretos, a través de un plan de acción de 1 a 2 años

- analizar conjuntamente la actuación de los socios financieros y técnicos;
- establecer claramente los compromisos financieros de los donantes;
- evaluar y movilizar el apoyo técnico;
- formular una estrategia de DC: definir las actividades de DC prioritarias y asegurarse de que quedan integrados los esfuerzos actuales de DC;
- decidir el formato de esta estrategia de DC: integrada en el plan del sector educativo, integrada en una estrategia general de DC, o independiente; y,
- elaborar en consonancia un plan de acción de 1 ó 2 años.

- 5 -

Definir un mecanismo de seguimiento y evaluación del proceso de DC

Establecer modalidades de seguimiento y evaluación de los esfuerzos de desarrollo de capacidades
Resumir el proceso completo
Aprender de la experiencia y compartir lecciones a nivel nacional e internacional

- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de DC con los indicadores acordados;
- resumir el proceso general de DC en una tabla, que se revisará periódicamente en el proceso de S&E; y,
- extraer periódicamente lecciones de la experiencia y aprender de la experiencia ajena.

Lista de abreviaturas

ADEA	Asociación para el Desarrollo de la Educación en África
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AfD	Agencia Francesa para el Desarrollo
AT	Asistencia técnica
BMZ	Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CFAA	Evaluación nacional de responsabilidad financiera (Country Financial Accountability Assessment)
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CPIA	Evaluación nacional institucional y política
DC	Desarrollo de capacidades
DERP	Documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
EDUCAIDS	Iniciativa Global sobre Educación y VIH-SIDA (ONUSIDA)
EMIS	Sistema de de información sobre gestión educativa
EPT	Educación para todos
FDPE	Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IATT	Equipo de trabajo interagencias
IPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEE	Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia
IVR	Iniciativa de Vía Rápida (Fast Track Initiative)
MTEF	Marco de gasto a medio plazo (Medium Term Expenditure Framework)
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PER	Revisión del gasto público (Public Expenditure Review)
PETS	Informe del seguimiento del gasto público
PTA	Asociación de padres y docentes
RTI	Research Triangle International
S&E	Seguimiento y evaluación
SWAP	Enfoque por sectores
TI	Tecnologías de la información
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Tabla de recuadros

Recuadro 1: El Desarrollo de capacidades en entornos frágiles	p.7
Recuadro 2: ¿Por qué es tan importante el método?	p.11
Recuadro 3: El compromiso político. ¿Qué hacer si este factor clave no está totalmente asegurado?	p.11
Recuadro 4: Los actores clave del sector educativo...y de otros ámbitos	p.12
Recuadro 5: El contexto estructural e institucional	p.16
Recuadro 6: Distintos elementos de las reformas del sector público	p.17
Recuadro 7: ¿Capacidad para hacer qué? ¿Competencias para qué?	p.19
Recuadro 8: La capacidad de absorción, un concepto global de evaluación	p.22
Recuadro 9: Prácticas que merman las capacidades del sector educativo	p.25
Recuadro 10: Factores clave para el éxito del desarrollo de capacidades	p.32

Bibliografía comentada

Esta sección ofrece instrumentos y estudios complementarios que se han utilizado al elaborar esta guía. Hay que señalar que no todos se refieren específicamente al sector educativo.

BMZ. Noviembre, 2007. *Capacity Development for Education for All: Putting policy into practice*, Especial 152. Bonn

Esta publicación resume los principales debates y conclusiones del foro internacional del mismo nombre, organizado por el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en octubre de 2007. El Foro tuvo como telón de fondo el debate actual sobre la efectividad del DC y la ayuda en general y la consecución de la EPT, en particular. Más de 120 participantes de todo el mundo subrayaron las prioridades que las estrategias de DC lleguen a tener éxito: gobiernos y donantes deben enfocar el DC de manera sistémica y entender que va más allá de la formación; las partes interesadas deben acordar una clara definición de funciones y responsabilidades, basada en el principio de reforzar la apropiación nacional. Sobre todo, la colaboración entre gobiernos, donantes y sociedad civil, incluido el sector privado, resulta fundamental para acceder a las capacidades existentes y llegar a la EPT. La BMZ ofrece un CD-ROM con una exposición introductoria y presentaciones de los talleres sobre los tres temas principales del foro: 1) aplicación de los planes de EPT y consecución de mejores resultados en la enseñanza, 2) DC y financiación adicional, y 3) sostenibilidad.

<http://www.bmz.de>

OECD DAC. 2006. *Working towards Good Practice. The Challenge of Capacity Development*. París.

Aunque este documento no se centra específicamente en el sector educativo, proporciona un marco extremadamente útil, conciso y coherente para replantear el DC como un proceso endógeno y dirigido por el propio país, que alcanza a los niveles individual, organizativo e institucional. Elaborado en el contexto del CAD-OCDE, el documento recoge las experiencias, buenas y malas, de muchas agencias a lo largo del tiempo y refleja el consenso sobre buenas prácticas en DC, en consonancia con la Declaración de París.

<http://www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf>

ORBACH, E. *Assessing Organizational Capacity Tool*.

Diseñada en el contexto del trabajo de asistencia técnica en el sector educativo, esta herramienta se centra en el desarrollo organizativo. La página web que se indica más abajo proporciona una metodología en 10 etapas para la evaluación de la capacidad de una agencia gubernamental para ejecutar un proyecto o un programa educativo. La herramienta está pensada en principio para directores de proyectos o programas, pero su uso de forma participativa proporciona excelentes indicaciones sobre las áreas de fortaleza y de debilidad institucional, posibilitando el diseño de un elemento de desarrollo institucional a incluir como parte de un proyecto o reforma más amplia de la educación.

<http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/04.InstitutionalAssesment/ass%20org%20cap%20tool.html>

DFID. Marzo 2003. *Promoting Institutional and Organisational Development: A Source Book of Tools and Techniques*. Londres.

Basándose en la experiencia del DFID, este documento pretende “ayudar al lector a distinguir entre lo institucional y lo organizativo, a identificar los problemas institucionales que impiden las mejoras al nivel organizativo y a trabajar para promover los cambios necesarios en ambos niveles”. El documento consta de dos volúmenes: directrices y un catálogo de herramientas y técnicas utilizadas por agentes dedicados al desarrollo institucional.

<http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/pfma-piod.pdf>

<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prominstdevsourcebook.pdf>

EuropeAid. Septiembre 2005. *Institutional Assessment and Capacity Development. (Aid Delivery Methods Concept Paper)* Bruselas.

Esta guía de operaciones ofrece un marco conceptual que orienta a sus lectores sobre cómo establecer un diálogo con las partes interesadas y los especialistas acerca de (i) la evaluación institucional y de capacidades y (ii) cuestiones de desarrollo de capacidades, sobre todo en el sector público. Organizada en siete secciones, ofrece un método de evaluación institucional por etapas, presenta los aspectos fundamentales de la evaluación organizativa y finaliza con las características típicas del DC y los procesos de cambio y el posible papel y apoyo de los donantes.

http://www.ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_concept_en.pdf

INEE. *Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. 2004.

Las Normas Mínimas de la INEE constituyen una herramienta para apoyar la prestación de servicios educativos de calidad y fortalecer la capacidad de resistencia de los sistemas educativos. Presenta buenas prácticas y orientación concreta para los gobiernos y para los trabajadores humanitarios para desarrollar y aplicar programas y políticas de calidad, y puede también utilizarse para la planificación del sector educativo, el análisis de las deficiencias de capacidad y la coordinación. Incluye los niveles mínimos de acceso seguro a ambientes educativos incluyentes y equitativos, contenidos de planes de estudios, profesores y otro personal educativo y marcos de políticas. Son aplicables en una amplia gama de situaciones, incluyendo emergencias agudas, crisis prolongadas, Estados frágiles y recuperación después de desastres y de conflictos.

www.ineesite.org/standards

UNAIDS Inter-Agency Task Team (IATT) on Education. 2008. *Toolkit for Mainstreaming HIV and AIDS in the Education Sector: Guidelines for Development Cooperation Agencies*. París, UNESCO.

Juego de herramientas destinado a ayudar al personal educativo de las agencias de cooperación al desarrollo, incluidas agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo y humanitarias, así como organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil, a apoyar el proceso de incorporación de las cuestiones de VIH y SIDA en la planificación y puesta en práctica de programas educativos. Proporciona recursos y apoyo para la evaluación del progreso de los países en cuanto a la incorporación de las cuestiones del VIH y SIDA; identificar puntos de acceso y revisar los avances, y establecer prioridades para la discusión y la acción. Está diseñado para su uso como una herramienta de referencia o un recurso

para formación y debate, de acuerdo con las necesidades y el contexto locales.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001566/156673E.pdf>

UNESCO. 2008. EDUSIDA. *Resource Pack: Towards a Comprehensive Education Sector Response to HIV and AIDS*. París.

El Paquete de Recursos de EDUSIDA está dirigido a los funcionarios de los ministerios de educación y otras organizaciones encargados de apoyar el desarrollo y aplicación de políticas, determinar la asignación de recursos y aplicar programas para personal del sector de educación y alumnos: (i) El Marco de Acción de EDUSIDA propone cinco elementos esenciales de una respuesta completa del sector educativo al VIH y el SIDA y relaciona los apoyos disponibles para su aplicación; (ii) las dos páginas de Resúmenes Técnicos de EDUSIDA contemplan cuestiones clave relacionadas con aquellos elementos; (iii) las Visiones de Conjunto de Recursos Prácticos de EDUSIDA proporcionan orientación sobre los aspectos técnicos y operativos de esa respuesta, basándose en una revisión de recursos seleccionados. El Paquete de Recursos incluye un CD-ROM con todos los materiales reseñados (en inglés, francés, chino, portugués, ruso y español). Para copias en PDF: <http://www.educaids.org>; para copias, en número limitado, en soporte papel: aids@unesco.org

PNUD. Julio, 2006. Capacity Development Group Bureau for Development Policy. *Capacity Diagnostics Methodology: Users Guide*.

La Guía del usuario de la Metodología para el Diagnóstico de la Capacidad proporciona al PNUD y a otros agentes de desarrollo una visión de conjunto del enfoque del PNUD sobre el desarrollo de capacidades y la evaluación de capacidades y una guía para realizar, paso a paso, una evaluación de capacidades utilizando la Herramienta del Marco para la Evaluación de las Capacidades y Apoyo, recurso “por defecto”.

[http://intra.un.org/in/cb/Capacity%20Diagnostics%20Users%20Gui de.doc](http://intra.un.org/in/cb/Capacity%20Diagnostics%20Users%20Guide.doc)

Herramientas fundamentales del Banco Mundial:

www.worldbank.org

- La *Evaluación Política e Institucional de los Países (CPIA)* evalúa a los países de acuerdo con una serie de 16 criterios agrupados en cuatro secciones: (a) gestión económica; (b) políticas estructurales; (c) políticas de inclusión social e igualdad, y (d) gestión del sector público e instituciones.
- La *Evaluación de la Responsabilidad Financiera de los Países (CFAA)* evalúa la calidad global del sistema de gestión financiera pública, incluidos presupuestos, control contable, información y auditorías y control externo de las finanzas públicas.
- El *Informe de Evaluación sobre Contratación Pública (CPAR)* diagnostica la calidad del sistema y las prácticas de contratación y adquisición de bienes y servicios de un país y su objetivo es generar un diálogo con los gobiernos sobre las reformas necesarias.
- La *Revisión de Gasto Público (PER)* examina las asignaciones de recursos por el gobierno entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos y evalúa la equidad, efectividad y eficiencia de las asignaciones en el contexto del marco macroeconómico y las prioridades sectoriales.

Identifica las reformas precisas en los procesos presupuestarios y administrativos para mejorar la eficiencia del gasto público.

Banco Mundial. Septiembre, 2005. *Building Effective Status: Forging Engaged Societies. Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa*. Washington.

Este Informe del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo de Capacidades en África analiza cuatro décadas de experiencia en África y ofrece mensajes fundamentales para las naciones africanas y sus socios internacionales para desarrollar, utilizar y conservar capacidad para el desarrollo en el África subsahariana. El informe también hace recomendaciones específicas sobre cómo debería acrecentar el Banco Mundial su contribución analítica, financiera y operativa al desarrollo de capacidades como parte de un esfuerzo internacional combinado, según la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Este informe incluye una nota sobre las actividades de desarrollo de capacidades del Instituto del Banco Mundial en África.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/EXTREGINI/EXTAFRDEVOPRTSK/0,,contentMDK:20709126~menuPK:1720354~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1582018,00.html>

Otras referencias

Boesen, N. and O. Therkildsen. 2005. *A Results-Oriented Approach to Capacity Change*. Copenhagen, Ministerio de Asuntos Exteriores, DANIDA.

DANIDA. Agosto de 2006. *Guidance Note on Danish Support to Capacity Development*. Copenhagen, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Fredriksen, B. 2006. *External Aid to Hard Core EFA Countries: the need to accompany financial aid with technical support*. (Documento de referencia del Informe de Seguimiento Mundial EPT 2006)

GTZ. 2003. *Capacity Development for Sustainable Development* (Policy Paper No. 1) Eschborn, GTZ.

Hedvall F. et al. Octubre de 2005. *Implementing ESDP III – Challenges for the Institutional Framework and Capacity Building Efforts – the need for a national strategy*. SIPU International AB, Etiopía.

Hopkins, T. Septiembre de 2006. (Borrador) *Capacity Assessment Guidelines & the Programme Approach: Assessment Levels and Methods*. División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública del PNUD.

KRI International. Marzo de 2005. *Voices of the Partners: Making Capacity Development More Effective*. Tokio, Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón.

Ministerio de Educación, Kenia (2006). (Borrador) *Kenya Education Management Capacity Assessment Questionnaire*. (RTI International).

Rose, P. Agosto de 2006. (Borrador) *Review of Absorptive Capacity in the Education Sector*. UK, Centre for International Education, University of Sussex.

PNUD. Julio de 2006. *Capacity Development Practice Note*.

PNUD. Capacity Development Group, Bureau for Development Policy. Agosto de 2005. *Capacity Development Resource Catalogue*.

Watson, D. Noviembre de 2005. *Monitoring and Evaluation of Capacity and Capacity Development*. Maastricht, European Centre for Development Management Practice.

Watson, D. et al. Agosto de 2004. *Capacity Building for Decentralised Service Delivery in Ethiopia and Pakistan*. Maastricht, European Centre for Development Policy and Management.

Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos (IVR-EPT)

Documentos clave: <http://www.education-fast-track.org>

- *Education for All - Fast Track Initiative Framework* (2004)
- *FTI Annual Report* (Diciembre de 2007)

Equipo de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de IVR:

- *The Role of Capacity Development in the Education for All Fast Track Initiative: Concept Note, Germany* (Febrero de 2006)
- *Initial Questionnaire on the Role of Capacity Development in the FTI at Country-Level*. Realizado por GTZ para el Equipo de Trabajo de DC. (Junio de 2006)

Estados frágiles

- *DAC Principles of Good International Engagement in Fragile States* (2005)
- *FTI Fragile States Progressive Framework* (Borrador, octubre de 2006)



