



**Consejo de Administración  
del Programa  
de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

DP/1993/23  
27 de enero de 1993  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

40° período de sesiones  
Nueva York, 1° a 18 de junio de 1993  
Tema 4 d) del programa provisional

PLANIFICACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS

Creación de capacidades en los países

Informe del Administrador

RESUMEN

La creación de capacidad institucional en los países entraña el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo de las organizaciones y el surgimiento de una atmósfera política general conducente al desarrollo. En el pasado, de resultados de las actividades de algunos donantes se han establecido algunas capacidades institucionales valiosas. Empero, hay varias razones que justifican la actual preocupación de quienes se ocupan de cuestiones de desarrollo por establecer estrategias e instrumentos más coherentes para la creación de capacidades institucionales. De esas cuestiones, las más importantes son: la pertinencia de las actividades a los objetivos nacionales básicos; el marco de políticas para las actividades; la medida en que se están creando capacidades en instituciones no gubernamentales, al igual que en las gubernamentales; los mecanismos de coordinación de las actividades encaminadas a crear capacidades; y el carácter sostenible de dichas capacidades. El marco de creación de capacidades institucionales nacionales es el proporcionado por los sistemas nacionales de planificación y gestión y la forma en que estos se traducen en políticas y programas. Los elementos fundamentales del apoyo del PNUD en esas esferas son: el enfoque programático, la ejecución nacional y el proceso de coordinación de la ayuda. Uno de los objetivos de los arreglos de sucesión para gastos de apoyo de los organismos es facilitar los papeles iniciales de los organismos de las Naciones Unidas en cuanto al apoyo del establecimiento de marcos programáticos sectoriales y subsectoriales. Las principales esferas en que el PNUD puede brindar apoyo a las estrategias nacionales de creación de capacidad institucional son: la capacidad de definir y administrar una visión del desarrollo a largo plazo; la capacidad de formular políticas y programas; la capacidad de ejecutar programas en los países; y la capacidad de vigilar y evaluar los programas en los países.

## I. INTRODUCCION

1. En la decisión 91/27 de 21 de junio de 1991, el Consejo de Administración pidió al Administrador que, en consulta con los organismos y los gobiernos, elaborara directrices relativas a la prestación de asistencia a los gobiernos en la formulación y aplicación de estrategias para el establecimiento de una capacidad nacional respecto de todas las etapas del ciclo de programas y proyectos. En otras decisiones adoptadas en 1992, el Consejo pidió al Administrador que le informara anualmente sobre la creación de capacidades nacionales (92/2); que ayudara a crear o, de ser necesario, a fortalecer la capacidad nacional para formular y ejecutar políticas y programas de desarrollo sostenible (92/16); que elaborara directrices relativas a la asistencia a los gobiernos en materia de formulación y aplicación de estrategias y creación de capacidad nacional para la ejecución por los gobiernos (92/22); y que siguiera trabajando en la formulación de principios rectores del enfoque programático, incluida la ayuda a las organizaciones nacionales competentes para evaluar y potenciar las capacidades técnicas y administrativas a nivel de los programas (92/23).

2. En respuesta a esas decisiones, se han adoptado diversas medidas. Se están preparando directrices para la creación de capacidades institucionales en el marco de la ejecución por los gobiernos y se están realizando tareas para modificar el Manual de Programas y Proyectos a fin de incorporar dichas directrices. Además, la Oficina Central de Evaluación ha preparado directrices para la evaluación de las actividades del PNUD en materia de creación de capacidades en el quinto ciclo. Además, el Grupo del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, como actividad complementaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), ha preparado un proyecto de documento titulado "Capacidad 21: Bosquejo de criterios programáticos y directrices".

3. En el 39º período de sesiones del Consejo de Administración (1992), se distribuyó un documento interno de sesión sobre creación de capacidades (DP/1992/CRP.1, en inglés solamente). El informe fue posteriormente objeto de debate en diversos foros, entre ellos el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades operacionales). En el presente documento, cuyo propósito es dar cumplimiento a la decisión 92/2 en la que se solicita al Administrador que informe anualmente sobre la creación de capacidades, se han tenido en cuenta los mencionados debates.

## II. ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

4. Sobre la base de los principios de la resolución 44/211 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General y el Consejo de Administración han establecido en los últimos años un marco para la creación de capacidades. Los elementos fundamentales de este marco son los arreglos de sucesión para gastos de apoyo de los organismos, la ejecución por los gobiernos y el enfoque programático. En dicho marco se reconoce que todos los programas de desarrollo pertenecen a los países y están dirigidos y controlados por éstos. El establecimiento de prioridades, el logro de resultados de desarrollo y el carácter sostenible de éste son responsabilidad del gobierno.

5. La creación de capacidades no es una actividad nueva para el PNUD. Durante muchos años, se ha solicitado al PNUD que promoviera un creciente autovalimiento de los países en desarrollo en lo relativo a la capacidad técnica, administrativa, de gestión y de investigación necesaria para formular y llevar a la práctica planes y políticas de desarrollo. Por consiguiente, pese a que el concepto de "creación de capacidades" es de introducción relativamente reciente en los documentos oficiales, la cooperación técnica financiada por el PNUD ha tenido el objetivo de crear capacidad de autovalimiento a lo largo de casi toda la existencia del PNUD.

6. A lo largo del tiempo, se han utilizado diversos términos para describir las actividades relativas a la creación de capacidad. En el pasado, el término usado más comúnmente era "creación de instituciones". Si bien la creación de instituciones y la creación de capacidades no se refieren a actividades idénticas, hay una considerable superposición entre ellas. La creación de instituciones se refiere al desarrollo de determinadas instituciones, sus recursos humanos, equipo, organización, gestión y administración. La creación de capacidades alude a un conjunto más amplio de actividades, entre ellas el apoyo al desarrollo de los recursos humanos, el fortalecimiento de las organizaciones y el surgimiento de un clima general de política conducente al desarrollo.

7. Sobre la base de esta definición de la creación de capacidades, la capacidad para el desarrollo tiene tres componentes: la educación y capacitación de administradores, así como de personal profesional, administrativo y técnico; la utilización de esas personas capacitadas en organizaciones del sector público y privado cuyo propósito es lograr efectos de desarrollo; y la "cultura del desarrollo", es decir, las reglas, normas y expectativas que rigen las transacciones y las relaciones entre distintas personas y entre distintas organizaciones.

8. Una esfera de la creación de capacidades que ha recibido atención a escala mundial es la del desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere un enfoque integral de la creación de capacidades, uno de cuyos elementos esenciales es el desarrollo con participación comunitaria. Ello entraña ir más allá de la capacitación específica a fin de asegurar que todos los miembros de la sociedad comprendan el concepto de desarrollo sostenible y asuman un compromiso al respecto. Esto también entraña la necesidad de crear o fortalecer instituciones y mecanismos para la adopción de decisiones, así como la participación de diversas fuerzas sociales.

9. Como resultado de las actividades del PNUD y otros donantes, se han creado y sostenido algunas capacidades valiosas en esferas como la infraestructura (incluida la de investigación), la enseñanza de oficios, la salud, la estadística, la aviación civil y la meteorología. Empero, en diversas otras esferas, las actividades del PNUD y otros donantes encaminadas a la creación de capacidades no han tenido un éxito total. Hay varias razones que justifican la actual preocupación de los copartícipes en el desarrollo a fin de que se aclare el concepto de creación de capacidades y se determinen los instrumentos para crearlas. Las primeras cuatro de esas razones son genéricas para todas las actividades de creación de capacidades, y las últimas dos atañen específicamente a la cooperación técnica como instrumento de apoyo de la creación de capacidades.

10. En primer lugar, si bien el PNUD ha brindado apoyo a los gobiernos en la creación de capacidades, muchas de esas actividades aún no han tenido efectos de gran magnitud sobre el desarrollo. En algunos casos, esas actividades se han realizado en esferas que no eran fundamentales para el proceso de desarrollo económico y social. En otros casos, por ejemplo en la planificación del desarrollo, las actividades han pasado a ser marginales a medida que las exigencias a corto plazo han ido dominando la adopción de decisiones económicas, como ha ocurrido en un gran número de países en desarrollo. En otros casos diferentes, las actividades se han concentrado en los niveles inferiores y han tenido alcance limitado, sin tener en cuenta la posibilidad de que tuvieran efectos a nivel de definición de políticas y adopción de decisiones que afectan a la población en su conjunto.

11. En segundo lugar, las capacidades creadas no se han sostenido en todos los casos; en el último decenio, en los países menos adelantados en particular, las capacidades han desaparecido en gran parte debido a procesos como la emigración de trabajadores capacitados de países donde éstos escasean, el deterioro generalizado de las instituciones, y la falta de aplicación de necesarias reformas de la administración pública. La retención de la capacidad es un aspecto importante de la creación de capacidades en el que no se ha hecho suficiente hincapié en el pasado.

12. En tercer lugar, gran parte de las actividades de creación de capacidades se han centrado en el desarrollo de los conocimientos humanos especializados y el establecimiento o fortalecimiento de instituciones, y no se ha prestado atención suficiente a la capacidad de formular y analizar alternativas de política o a la creación de una estructura de apoyo en que las capacidades puedan sufragarse y utilizarse eficazmente.

13. En cuarto lugar, la creación de capacidades se ha concentrado en apoyar a los gobiernos, con poco o ningún apoyo a las instituciones no gubernamentales, el sector privado o la sociedad civil en su sentido más amplio. Incluso en el tema crítico de la capacidad de formular políticas, se ha centrado la atención en el gobierno central y no en una amplia gama de instituciones necesarias para la formulación eficaz de políticas.

14. En quinto lugar, la creación de capacidades no ha conducido a que los países receptores adquirieran la capacidad de establecer un marco coherente para la cooperación técnica. Esto se debe en parte a que el grueso de la cooperación técnica se ha manejado como proyectos separados, y en parte a que cada donante ha transplantado su experiencia nacional en materia de creación de capacidades a los países receptores, con falta de coordinación entre los donantes y falta de integración de la cooperación técnica con otras fuentes de recursos.

15. En sexto lugar, la cooperación técnica como instrumento de la creación de capacidades ha sido deficiente. Hay un consenso cada vez mayor acerca de que la cooperación técnica no ha sido eficaz, debido no a la falta de éxito de determinados proyectos sino a que se han gastado cuantiosas sumas de dinero sin una referencia a las metas prioritarias de desarrollo ni a los programas conexos. En consecuencia, es necesario analizar nuevamente la cooperación técnica como medio de apoyar la creación de capacidades. Es preciso adaptar la práctica de la cooperación técnica al cambiante marco de las necesidades de recursos humanos y los problemas de la capacidad institucional en los países en desarrollo.

16. Esas cuestiones, derivadas de las lecciones de la experiencia, apuntan hacia algunas cuestiones centrales y relacionadas entre sí que es preciso considerar explícitamente en la formulación de todas las actividades de creación de capacidades:

a) La pertinencia de las actividades a los objetivos básicos de desarrollo nacional;

b) El marco nacional de políticas dentro del cual se realizan las actividades programáticas;

c) La medida en que se crean capacidades en instituciones tanto no gubernamentales como gubernamentales;

d) Los mecanismos de coordinación de las actividades de creación de actividades;

e) El carácter sostenible de la capacidad;

f) La medida en que las modalidades de prestación de cooperación técnica en apoyo de la creación de capacidades han incorporado las lecciones del pasado.

17. Esas cuestiones están vinculadas entre sí de diversas maneras. En cada país, la estrategia de desarrollo de la capacidad nacional debe reflejar en primer término las prioridades de desarrollo e individualizar el conjunto de instituciones consideradas buenas candidatas. Empero, la estrategia también debe reflejar la capacidad de la sociedad de mantener continuamente esas instituciones. En consecuencia, el proceso de establecer prioridades debe efectuarse dentro del marco de las limitaciones económicas y fiscales que existen en la actualidad y que cabe prever existirán en el mediano plazo. Por ende, el proceso de fijación de prioridades y la cuestión del carácter económico sostenible están estrechamente vinculados entre sí. El carácter sostenible también debe considerarse en lo relativo al medio ambiente, la cultura y la política.

18. Es preciso considerar el carácter sostenible también en el marco de un mundo crecientemente interdependiente donde hay una apreciable movilidad internacional de recursos humanos profesionales y altamente capacitados, lo cual ofrece grandes retos para las estrategias nacionales de creación de capacidades.

19. Otra relación recíproca es la relativa a los participantes en el proceso de fijación de prioridades. Al desarrollar las capacidades nacionales, si bien el gobierno tiene inevitablemente un papel fundamental, la participación de las instituciones no gubernamentales y de la sociedad civil es vital para la aceptabilidad social y el carácter político sostenible de la estrategia. La reconsideración en muchos países del papel del gobierno está conduciendo a una pronunciada reducción del alcance de las actividades gubernamentales, pero esto, a su vez, requerirá una potenciación igualmente intensa de la capacidad de formulación de políticas así como de la capacidad de distintos tipos de instituciones no gubernamentales para realizar nuevas actividades. Por consiguiente, las estrategias y prioridades de creación de capacidades nacionales deben incluir desde un primer momento las capacidades tanto gubernamentales como no gubernamentales.

20. El marco de políticas es otro elemento fundamental del carácter sostenible, en particular la capacidad de adaptar continuamente las políticas a las cambiantes circunstancias, introducir reformas y reestructuraciones y aprovechar eficazmente y fomentar los conocimientos especializados. La subutilización en muchos países de los especialistas locales, por ejemplo, puede atribuirse a la incapacidad del gobierno de formular y llevar a la práctica políticas sostenibles en cuanto a la magnitud del sector público, a la escala de sueldos, a los incentivos y las funciones y, en forma más general, la incapacidad de equilibrar la disponibilidad de recursos con la necesidad de éstos.

21. El marco de políticas para la creación de capacidades debería considerarse en el sentido más amplio posible, en cuanto a la totalidad de los recursos disponibles para el desarrollo, incluidas las inversiones nacionales y extranjeras, las cambiantes pautas del comercio internacional y de la transferencia de tecnologías, y la corriente de asistencia. Es preciso programar la cooperación técnica financiada mediante subsidios de manera tal que maximice los posibles beneficios que arroje la totalidad de las corrientes de recursos. Por ejemplo, las cambiantes pautas de la producción manufacturera resultantes del cambio tecnológico y las inversiones extranjeras están conduciendo a nuevas oportunidades de empleo y de aumento del ingreso en los países en desarrollo que efectúan inversiones en recursos humanos apropiados.

### III. DETERMINACION DE LA CAPACIDAD

22. Hay dos aspectos de la determinación de la capacidad, ex post y ex ante. El proceso de creación de capacidades requiere contar con medios de determinar cuáles son sus logros y sus efectos ex post. Los resultados del proceso deberían ser el carácter sostenible, el carácter costeable, la utilidad, la pertinencia y, en última instancia, el adelanto económico y social que se refleja en una mejor vida para las personas. La determinación ex ante también debe abarcar la determinación del grado de probabilidad de que la asistencia logre un efecto positivo y sostenible en el desarrollo.

23. Un análisis inicial de los indicadores de la creación de capacidades nacionales figuraba en el documento DP/1990/18. En él se determinaron, con fines de medición, tres niveles de capacidad: los sistemas y normas sociales de un país; el conjunto de las instituciones orientadas al desarrollo; y la capacidad individual de determinadas organizaciones. En el documento se sugería la posibilidad de evaluar la capacidad y la eficacia de las instituciones por separado. Empero, la capacidad global de un país no puede evaluarse mediante la "adición" de la capacidad de las instituciones individuales. Parte de la capacidad nacional global debe evaluarse en función de la medida en que se aprovechan los productos de diferentes instituciones con positivos fines sociales y económicos; la medida en que productos socialmente útiles se producen de manera eficiente y costeable; y el grado de interacción entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales en esferas como el análisis de política y la investigación orientada a las políticas.

24. Se determinaron algunas esferas para profundizar la investigación al respecto, entre ellas, la experiencia comparativa de diferentes países en cuanto a la provisión de bienes públicos, con diferentes combinaciones de modalidades de provisión, pública, privada comercial, privada no comercial y por parte de

organizaciones no gubernamentales. El propósito sería examinar la índole, el funcionamiento y los efectos de diferentes arreglos institucionales sobre la calidad de los bienes públicos y el grado de acceso de la población a esos bienes.

25. Se tiene la intención de analizar esas cuestiones más a fondo en el programa de investigación del quinto ciclo financiado con cargo a los Recursos Especiales del Programa (REP), en virtud del cual se ha iniciado conjuntamente con el Banco Mundial un estudio de la creación de capacidades en seis países. Es preciso además profundizar este estudio a nivel de país. Como se sugirió en el documento DP/1990/18, la evaluación de la creación de capacidades abarca dimensiones sociales, institucionales, políticas y tecnológicas, así como las relativas al medio ambiente y los recursos humanos. Algunas de esas dimensiones pueden medirse con indicadores cuantitativos y otras requerirán la formulación de juicios cualitativos.

26. Se están preparando sistemas de vigilancia de la creación de capacidades que abarcan el establecimiento de datos básicos de referencia además de elementos de referencia cuantitativos y cualitativos, en función de los cuales poder evaluar los efectos de las actividades de creación de capacidades. Durante las etapas iniciales del quinto ciclo se utilizarán indicadores "de los procesos" a fin de medir y vigilar los adelantos; por ejemplo, el grado de compromiso del gobierno de un país en pro de abordar el problema; la designación de un grupo u oficina que se encargue de la gestión del proceso de creación de capacidades y la coordinación de las aportaciones de los donantes; el establecimiento de grupos de trabajo funcionales; la formulación de una estrategia para la creación de capacidades; y la creación de un sistema de información. En las etapas posteriores del ciclo se utilizarán indicadores "de los efectos", a medida que las estrategias se vayan formulando más detalladamente y aplicando en sectores concretos.

27. La evaluación de la creación de capacidades es compleja desde el punto de vista metodológico, pero también es compleja debido a que muchos factores determinantes del éxito son o externos o imposibles de pronosticar, como por ejemplo, los desastres naturales y los efectos negativos externos resultantes de la interdependencia económica, como una repentina corriente de refugiados o el regreso de trabajadores que estaban en el extranjero, con lo cual se producen simultáneamente pérdidas en los ingresos por remesas y aumento del desempleo. Otro ejemplo es la pandemia del VIH/SIDA, que actualmente amenaza con socavar la base de producción económica de muchos países, e imponer al mismo tiempo sobrecargas intolerables en los servicios sociales. Otro ejemplo más es el proceso de transición en los países de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes, donde las instituciones sociales y económicas están padeciendo perturbaciones y desintegración generalizadas. Esas situaciones requieren un enfoque de la creación de capacidades que apoye a las autoridades nacionales en respuesta a necesidades inmediatas pero que al mismo tiempo sienta las bases para una mejor gestión de los recursos en el mediano y largo plazo.

28. Algunos factores de éxito sólo pueden evaluarse en el largo plazo. Por ejemplo, en el caso de algunas actividades encaminadas al apoyo de programas de desarrollo sostenible, los efectos de esas actividades sólo pueden evaluarse después de un período prolongado.

29. La evaluación de las capacidades también debe realizarse ex ante. Existe un vínculo directo entre el aprovechamiento de las capacidades nacionales y el proceso de ejecución por los gobiernos, tanto de los programas y proyectos nacionales de desarrollo como de los de cooperación técnica financiados por el PNUD. Es preciso que la designación de un organismo de ejecución para proyectos que reciben asistencia del PNUD se analice primeramente en el marco de las instituciones nacionales con capacidad potencial para la realización de esas tareas.

30. La evaluación de la capacidad y la aptitud de una organización para ejecutar y llevar a cabo un proyecto o programa entrañará la consideración de la situación jurídica y financiera de la organización, su mandato y estructura, la experiencia y las calificaciones de su personal administrativo y técnico, su capacidad para la planificación de proyectos, así como su capacidad para administrar, vigilar y evaluar proyectos.

31. La evaluación ex ante de la capacidad también formará parte del proceso de formulación de estrategias para la creación de capacidades. Al respecto, será necesario un estudio cuidadoso de la disponibilidad de recursos humanos y la capacidad de organización de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como de las limitaciones que afectan el aprovechamiento de la capacidad existente.

#### IV. MARCO PARA LA CREACION DE CAPACIDADES NACIONALES

32. El marco para la creación de capacidades nacionales es el que proporcionan los sistemas nacionales de planificación y gestión y las políticas y programas que los reflejan. Por ejemplo, en el caso del medio ambiente y el desarrollo sostenible, las estrategias nacionales que se prepararán como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) proporcionará un marco importante.

33. Es posible determinar algunas capacidades fundamentales que necesitan todos los países a fin de avanzar en su desarrollo social y económico. Se trata de la capacidad de definir y administrar una visión a largo plazo, incluidas: la participación de diversas fuerzas sociales e instituciones no gubernamentales en ese proceso; la capacidad de formular políticas y programas de desarrollo sostenible; la capacidad de administrar políticas macroeconómicas y recursos para el desarrollo; y la capacidad de llevar a la práctica y evaluar actividades de desarrollo sostenible.

34. Los elementos básicos del apoyo del PNUD a esas capacidades fundamentales abarcan el enfoque programático, la ejecución por los gobiernos y el proceso de coordinación de la ayuda. Al aprovechar su neutralidad y su perspectiva multilateral, la contribución del sistema de las Naciones Unidas debería residir cada vez más en las actividades iniciales: diálogo de políticas y apoyo a los gobiernos en la formulación de estrategias y programas de índole sectorial o multisectorial. Es necesario que el apoyo pase a prestarse a nivel inicial, a fin de realzar la eficacia de los limitados recursos del PNUD y abordar las cuestiones de la utilidad y la pertinencia de las capacidades.



35. Los arreglos de sucesión para gastos de apoyo de los organismos también facilitan el papel de intervención inicial que pueden desempeñar los organismos de las Naciones Unidas en el establecimiento de marcos programáticos sectoriales y subsectoriales. Los recursos de los Servicios de Apoyo Técnico (SAT-1) en particular, abarcan el diálogo de políticas con los gobiernos y el asesoramiento a éstos.

36. La determinación de las capacidades fundamentales y de sus principales limitaciones también proporcionan las bases para indicar los puntos de entrada para las acciones del PNUD y de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Dichos puntos de entrada son los siguientes: el diálogo sobre las metas y políticas generales y las estrategias y programas sectoriales; el fortalecimiento de las capacidades para definir y preparar programas y políticas nacionales; y la integración en las políticas y programas nacionales de prioridades e iniciativas mundiales, como la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos y el Programa 21.

37. La tarea de apoyar la formulación y aplicación de estrategias para la creación de capacidades nacionales es amedrentadora; incluso si se concentraran los recursos en las actividades iniciales, el PNUD por sí mismo no podría brindar todo ese apoyo. Es preciso un enfoque de coordinación que abarque todo el sistema de las Naciones Unidas, además de otras instituciones multilaterales, entre ellas las instituciones de Bretton Woods, y los donantes bilaterales. Muchas instituciones donantes, entre ellas el Banco Mundial, están reconsiderando su enfoque de la creación de capacidades, y el momento es oportuno para establecer un enfoque más coherente y coordinado. Esta es una esfera en la que el PNUD puede ejercer algún grado de liderazgo, en mérito a su neutralidad y a la experiencia universal en actividades de creación de capacidades. Además, muchos de los instrumentos mediante los cuales se administran las actividades de cooperación técnica del PNUD revisten creciente importancia para un enfoque coordinado, como las reuniones de mesa redonda, los análisis y evaluaciones nacionales de la cooperación técnica (NATCAP) y el Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión.

38. Los medios por los cuales el PNUD puede apoyar a los gobiernos en la formulación y aplicación de estrategias nacionales de creación de capacidades pueden examinarse en función de las siguientes fases del ciclo de programación:

a) Perspectiva de desarrollo a largo plazo: la capacidad de definir y administrar una visión a largo plazo del desarrollo social y económico y de establecer mayor coherencia entre los objetivos de política a corto y largo plazo, puede ser apoyada mediante iniciativas como los estudios de las perspectivas nacionales a largo plazo, que entrañan un apoyo a las capacidades gubernamentales y no gubernamentales de participar en el debate nacional. Estas capacidades también pueden ser apoyadas mediante la asistencia a los procesos democráticos y pluralistas;

b) Estrategias y políticas de desarrollo: la capacidad de formular políticas y determinar orientaciones sustantivas para el corto y el mediano plazo se apoya mediante el diálogo de políticas (conferencias de mesa redonda, reuniones de grupo consultivo, estrategias de desarrollo sostenible en apoyo del Programa 21); y la integración de las necesidades de creación de capacidades en la formulación de políticas macroeconómicas y el papel de la cooperación técnica

en el apoyo al desarrollo prioritario de capacidades se apoya mediante los NATCAP, las consultas sectoriales, la formulación de marcos de programación nacional y las actividades concretas como la Iniciativa de desarrollo de capacidades en Africa. Los fondos de Servicios de Apoyo Técnico (SAT-1) ofrecen recursos para financiar la prestación de apoyo a este proceso por parte de los organismos especializados. Los organismos de las Naciones Unidas también tienen sus propios programas ordinarios de análisis sectoriales que pueden abordar la cuestión de la creación de capacidades para la formulación de políticas y estrategias;

c) Ejecución de programas nacionales por instituciones públicas y no gubernamentales: la capacidad de administrar y ejecutar programas nacionales se apoya mediante la evaluación de las capacidades a niveles macroeconómico y sectorial, nacional y local, incluidas las instituciones públicas y las no gubernamentales. Las evaluaciones de la capacidad contribuirán a determinar las necesidades prioritarias y las tareas concretas que han de realizarse. La capacidad de ejecución también recibe el apoyo del Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión en las esferas de la gestión y la coordinación económicas, la reforma de la administración pública y la descentralización. El aumento de la responsabilidad de los gobiernos en la gestión de los programas requiere que la cooperación técnica se realice por conducto de las estructuras existentes y otorgue prioridad a las capacidades nacionales existentes. Es frecuente que el apoyo institucional sustituya rápidamente a la responsabilidad nacional y pase a perpetuarse a sí mismo. La potenciación sistemática de la ejecución por los países, es decir, la asunción de la responsabilidad general de la gestión y la rendición de cuentas, en el marco del enfoque programático, ofrece a la vez una experiencia de aprendizaje y una base de actividades operacionales con una buena relación costo/eficacia.

d) Vigilancia y evaluación: la capacidad de vigilar y evaluar los efectos de los programas nacionales se apoya mediante la preparación de indicadores para determinar la capacidad nacional y mediante la cooperación técnica directamente encaminada al apoyo de la creación de capacidad nacional en materia de vigilancia y evaluación. Este proceso debería retroalimentar la formulación de estrategias y el proceso de examen de políticas.

39. En la formulación de un enfoque estratégico y coordinado de la creación de capacidades, los instrumentos precedentemente esbozados constituyen los elementos centrales del apoyo del PNUD a escala de país. El documento del PNUD de estrategias para un país (programa para el país) abordaría las cuestiones fundamentales en lo tocante a creación de capacidades (prioridades, carácter sostenible, capacidad política y aprovechamiento de las capacidades, así como las capacidades de las organizaciones no gubernamentales), y determinaría los instrumentos concretos por conducto de los cuales el PNUD apoyaría en ese país la estrategia nacional para la creación de capacidades.

-----