

# Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional

Luis Cámara López\*

## 1. Introducción.

Existe un elevado consenso en admitir que una parte importante de los problemas que limitan el desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo radica en las debilidades de sus sistemas institucionales. Por esta razón, en la actualidad un buen número de acciones de cooperación técnica internacional se centra parcial o íntegramente en la creación de capacidades y el fortalecimiento institucional, en la convicción de que una buena gestión de las políticas públicas y una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos constituyen condiciones necesarias para avanzar hacia mayores cotas de libertad y bienestar en cualquier sociedad.

En consecuencia, conceptos como el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad democrática o el desarrollo de capacidades han consolidado su presencia en los debates y las estrategias de desarrollo actuales y constituyen una prioridad compartida en la agenda de la cooperación de donantes y receptores.

Estos conceptos han sido frecuente objeto de análisis desde una perspectiva teórica, pero la amplitud de dimensiones, variables, sectores y planos de actuación que comprenden nos obliga a elaborar directrices en un nivel más operativo, que permitan orientar la práctica cotidiana de los expertos y gestores que participan en la concepción, diseño y ejecución de intervenciones en este ámbito.

En este capítulo se desarrollan sintéticamente algunos de esos conceptos para, a continuación, ofrecer un modelo de niveles progresivos de intervención con el fin de facilitar el análisis y abordaje de estrategias de fortalecimiento institucional, incluyendo algunas recomendaciones prácticas para el trabajo de cooperación en los distintos planos en los que éstas pueden desplegarse.

---

\* Director de Asistencia Técnica y Capacitación, CIDEAL.

Una buena parte de las acciones de cooperación para el fortalecimiento institucional se desarrollan a través de la cooperación técnica y, particularmente, mediante misiones de expertos para la provisión de servicios de asistencia técnica. Por ello, el capítulo incluye también un apartado destinado a la gestión de este tipo de misiones, detallando las fases en que se organiza el trabajo y los aspectos principales a vigilar para garantizar una práctica adecuada de la asistencia técnica.

Finalmente, se describen someramente algunas de las principales herramientas utilizadas en el trabajo de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional y se proporcionan indicaciones sobre en qué momento su utilización puede resultar más provechosa.

## 2. Conceptos previos.

### 2.1 La cooperación técnica.

La cooperación técnica es uno de los instrumentos más importantes y característicos a través de los cuales se canaliza la ayuda internacional al desarrollo. En contraste con la cooperación financiera, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE define la cooperación técnica como *el conjunto de actividades financiadas por un país donante cuyo propósito principal es aumentar el nivel de conocimientos, habilidades, saber hacer técnico o actitudes productivas de los habitantes de los países en desarrollo* (DAC, 2000, página 12).

En definitiva, como veremos posteriormente, la cooperación técnica va dirigida en última instancia a la transferencia y desarrollo de *capacidades* de diversa índole, tanto en las personas, como en las organizaciones que intervienen en un determinado sector de interés para el desarrollo.

Para lograr sus propósitos, la cooperación técnica se despliega a través de una serie de actividades, que van desde la formación y capacitación de recursos humanos –a través de procesos formales o informales- hasta la prestación de asistencia o asesoramiento técnico -mediante envío de expertos en labores de consultoría-, la realización de estudios, la transferencia de tecnología, la realización de pasantías, etc., esto es, toda actividad que lleve implícita una transmisión de conocimiento aplicado.

Según el glosario del CAD de la OCDE<sup>1</sup> la cooperación técnica incluiría:

- a) Donaciones, becas, subvenciones o subsidios a nacionales de los países receptores de ayuda al desarrollo para recibir educación o entrenamiento en su propio país o en el exterior.
- b) Pagos a consultores y asesores, así como a profesores y administradores sirviendo en países receptores.

El siguiente cuadro muestra una tipología básica de las actuaciones de cooperación técnica más habituales en la ayuda al desarrollo:

#### **Cuadro 1: Actuaciones más habituales en la cooperación técnica**

- Actividades de difusión, tales como congresos, seminarios o conferencias.
- Becas y ayudas para la investigación o la formación.
- Actividades de formación y capacitación especializada (cursos, seminarios, jornadas, talleres, etc.).
- Asesoramiento técnico y consultoría en diversas materias.
- Pasantías, visitas de estudio e intercambios de expertos e investigadores.
- Acciones de investigación aplicada, demostración y desarrollo tecnológicos.
- Actuaciones de intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia.

Estas actividades de cooperación técnica se realizan a veces de manera puntual y aislada, cuando tratan de dar respuesta u ofrecer soluciones a problemas muy específicos (una asesoría para elaborar una ley, una acción formativa para funcionarios en un aspecto determinado, el diseño y puesta en marcha de un proceso técnico); mientras que, en otras ocasiones, se integran en el marco de programas o proyectos de desarrollo o de intervenciones de fortalecimiento institucional de más largo alcance, destinadas a la creación de capacidades diversas y mediante un acompañamiento continuo.

La cooperación técnica es objeto de algunas críticas que resaltan los efectos negativos que ésta puede conllevar, entre otros aspectos, en términos de:

- o Una merma de la capacidad local, desplazando, inhibiendo o desincentivando las alternativas e iniciativas locales para la solución de los problemas y sustituyéndolas por soluciones externas, en ocasiones poco adecuadas a la realidad y el contexto de los países en desarrollo.

<sup>1</sup> Disponible en el sitio web del CAD, en el siguiente enlace:  
[www.oecd.org/glossary/0,3414,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1965653](http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965653)

- Su elevado coste, al recurrir con frecuencia las agencias donantes de cooperación a expertos extranjeros, mucho más caros frente a la alternativa de los expertos nacionales.
- Su excesiva fragmentación, fruto de la descoordinación entre los donantes y del escaso liderazgo de los Gobiernos receptores, lo que provoca inconsistencias en los modelos de desarrollo y las políticas públicas<sup>2</sup>.
- Su frecuente contribución a la fuga de cerebros (especialmente en el caso de los programas de estudios en el extranjero).

En función de los actores que intervienen en ella, la cooperación técnica puede realizarse bajo distintas modalidades:

- La cooperación Norte-Sur: se produce entre países desarrollados y países en desarrollo, con el país del Norte aportando asistencia técnica para apoyar los esfuerzos de desarrollo del país del Sur (un ejemplo de ello sería una asistencia técnica de la cooperación española al Ministerio de Agricultura de Honduras).
- La cooperación Sur-Sur u horizontal: entre países del sur con diferentes niveles de desarrollo en un determinado sector, de forma que uno de los países del Sur aporta su mayor capacidad técnica en esa área, normalmente capacitando a funcionarios del país receptor de la ayuda (ejemplo: la Agencia Chilena de Cooperación Internacional financia el envío de expertos chilenos para asesorar o capacitar funcionarios del Ministerio de Agricultura de Honduras).
- La cooperación triangular: una fórmula bajo la cual el país del Norte brinda generalmente apoyo financiero para que un país del Sur proporcione la asistencia técnica a un tercer país del Sur (ejemplo: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo proporciona financiación para que expertos del Ministerio de Justicia de Chile capaciten a sus homólogos hondureños). La cooperación técnica triangular y entre países del Sur está adquiriendo una creciente importancia en los últimos años, a medida que

---

<sup>2</sup> Cada país donante ofrece cooperación técnica en determinados sectores (descentralización, justicia, educación, etc.) basada en su propia trayectoria, en su experiencia y en sus ventajas comparativas. Si no existe el necesario liderazgo del Gobierno receptor para proporcionar orientaciones claras en la política de desarrollo nacional, a menudo el resultado en términos de las políticas públicas puede ser una especie de "monstruo de Frankenstein": distintas áreas geográficas o sectores clave del desarrollo respondiendo a modelos diversos de acuerdo a la presencia más o menos activa de uno u otro donante.

algunos países tradicionalmente receptores de cooperación comienzan a actuar como donantes.

## **2.2. El desarrollo de capacidades.**

Como hemos señalado, el éxito de las intervenciones de cooperación técnica dependerá de su contribución a la creación, aumento o mejora de las capacidades en los individuos, organizaciones y sistemas más amplios con los que se trabaje. De una manera general, desde la perspectiva del donante ello significa transferir las habilidades que permitan a nuestros socios en la cooperación mejorar la realización de funciones, la resolución de problemas y el establecimiento y logro de sus objetivos.

El **concepto de capacidad** continúa siendo ampliamente debatido y la literatura especializada sobre el tema destaca algunas capacidades o habilidades clave para el desarrollo en individuos y organizaciones.

- En primer lugar, la habilidad para analizar y conocer el entorno en el que se opera y derivar de ese conocimiento una respuesta y un posicionamiento coherente que permitan al individuo u organización adaptarse, sobrevivir, crecer e innovar y, en la medida de lo posible, incidir en ese entorno para transformarlo.
- Capacidad para definir objetivos y resultados acordes con ese posicionamiento y orientar la gestión hacia su consecución.
- Capacidad para atraer y captar recursos que permitan a la organización cumplir sus objetivos, así como para utilizar esos recursos de manera eficiente, transparente y sostenible.
- Habilidad para relacionarse con otros individuos, grupos u organizaciones, estableciendo alianzas y acuerdos que sean mutuamente beneficiosos para las partes.
- Capacidad para disponer de un abanico de mecanismos institucionales de diversa índole, tanto materiales (normas, estructuras, procesos y procedimientos) como inmateriales (valores, creencias, motivaciones y actitudes) definidos y aplicados de forma predecible y eficaz, que permitan llevar al individuo u organización al logro de sus resultados y objetivos esperados.

- Capacidad de revisar o evaluar esos mecanismos y resultados, introducir mejoras continuas en los mismos y extraer, sistematizar y difundir el aprendizaje resultante de la experiencia.

Podemos apreciar que algunas de estas capacidades se refieren a aspectos de carácter técnico y tangible (habilidades técnicas, organizativas o productivas, planificación y gestión), mientras que otras (como la motivación, el liderazgo, los valores y la cultura organizacional) se refieren a elementos intangibles, que conforman el llamado “capital social” de las organizaciones. Todas estas capacidades son necesarias y se complementan unas a otras, de forma que ninguna de ellas es suficiente por sí sola para asegurar el desarrollo.

En todo caso, el concepto de desarrollo de capacidades es mucho más amplio que el de la cooperación técnica, constituyendo ésta tan solo un medio o instrumento más entre los posibles para la creación de capacidades.

### **2.3. La gobernabilidad y el fortalecimiento institucional.**

El desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional ocupan un lugar preferente en la agenda de la ayuda al desarrollo y de la cooperación técnica. Desde hace algunos años, el fracaso de los planes de ajuste estructural y la influencia de las corrientes neoinstitucionalistas llevaron a la convicción cada vez más compartida de que la debilidad de ciertas instituciones clave en determinadas sociedades constituye el principal freno y cuello de botella para el desarrollo económico y social.

Desde entonces, la denominada *governabilidad democrática* se ha consolidado como una de las preocupaciones principales de la cooperación técnica. La gobernabilidad es un concepto complejo que involucra distintas dimensiones y que, en consecuencia, no resulta sencillo acotar.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gobernabilidad es *el sistema de valores, políticas e instituciones por las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. La gobernabilidad es la manera en la que una sociedad se organiza para crear e instrumentar decisiones; incluye los mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, negocien sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> United Nations Development Programme (2004).

El concepto de gobernabilidad va por tanto más allá del concepto de *buen gobierno*, esto es, de la mejora de las normas, políticas y la estructura y capacidad de ciertas organizaciones.

Para la Comisión Europea, la gobernabilidad democrática incluye un amplio rango de temas que abarcan<sup>4</sup>:

- el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (incluyendo la libertad de expresión, información y asociación),
- el apoyo a los procesos de democratización y la implicación de los ciudadanos en la elección y supervisión de aquellos que les gobiernan,
- el respeto de la ley y el acceso para todos a un sistema de justicia independiente,
- el acceso a la información,
- un ejercicio del gobierno transparente y responsable ante las instituciones relevantes y el electorado,
- la seguridad humana,
- la gestión de flujos migratorios,
- la existencia de instituciones efectivas,
- el acceso a servicios sociales básicos,
- la gestión sostenible de recursos naturales y energéticos y del medio ambiente,
- la promoción del crecimiento económico sostenible y la cohesión social, en un clima propicio para la inversión privada.

La Comisión recuerda además que la gobernabilidad puede darse en los niveles local, nacional e internacional. Como se puede apreciar, el concepto de gobernabilidad incluye tantas áreas de actuación e involucra a tal cantidad de actores e instancias que bien podría confundirse con el propio concepto de desarrollo (Morgan, 1998), estando tan elaborado desde el punto de vista conceptual, como poco claro a la hora de orientar en la práctica la puesta en marcha de acciones concretas de cooperación.

En todo caso, como se expresa en la *Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la cooperación española*, la gobernabilidad es un sector controvertido y diverso, polémico y polisémico, pero

---

<sup>4</sup> Comisión Europea (2006).

necesario de abordar desde la cooperación internacional por la solidez de su postulado central: “El desarrollo sólo se alcanza cuando existen mecanismos adecuados de buen gobierno en las instituciones del Estado y capacidades para la acción social, económica y política en la ciudadanía”.

La gobernabilidad así entendida está muy vinculada al concepto de **desarrollo institucional**, que también ha ido ganando importancia en los últimos años. En línea con este concepto, la cooperación al desarrollo no sólo debe contribuir a mejorar las capacidades de una serie de organizaciones consideradas clave para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, ya se trate de organizaciones del Estado (las Administraciones públicas, los poderes Legislativo y Judicial, las Fuerzas de Seguridad del Estado, etc.), de la sociedad civil (partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación u otras) o del sector privado (empresas, gremios, asociaciones empresariales, etc.). La cooperación para el desarrollo también debería actuar sobre las **instituciones** formales e informales, sobre las reglas del juego que modelan el comportamiento individual y colectivo. Generalmente se reconoce que realizar contribuciones significativas sobre lo primero puede resultar más fácil y en ello suelen concentrarse los esfuerzos de la cooperación técnica, pero lograr cambios institucionales resulta mucho más complejo y constituye un proceso de largo plazo.

La práctica totalidad de agencias bilaterales y organismos multilaterales de cooperación incluyen entre sus prioridades la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, y una buena parte de las actuaciones en este sector se despliegan a través de la cooperación técnica. En efecto, cada vez son más frecuentes las iniciativas de cooperación técnica dirigidas a reformar las instituciones clave del Estado para hacerlo más eficiente, a la lucha contra la corrupción, a apoyar procesos de descentralización política y administrativa o al fortalecimiento de entidades de la sociedad civil (en la convicción de que los incentivos para la transformación de las organizaciones del Estado no pueden crearse a través de la cooperación, sino que, en última instancia, han de venir básicamente motivados por la presión de la ciudadanía).

En la siguiente tabla, sin ánimo exhaustivo, se incluye una tipología de las iniciativas más frecuentes de cooperación técnica en distintos ámbitos de la gobernabilidad.

**Tabla 1: Cooperación técnica en materia de gobernabilidad y fortalecimiento institucional. Una tipología de intervenciones.**

Sector de actuación	Líneas de intervención	Organizaciones destinatarias	Intervenciones de cooperación técnica
<p>Fomento de la participación social, la democracia participativa y el pluralismo político.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>○ Fortalecimiento del Poder Legislativo.</li> <li>○ Sistemas y procesos electorales.</li> <li>○ Fortalecimiento de partidos políticos.</li> <li>○ Defensa de derechos y libertades fundamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ONG, sindicatos, universidades, gremios y asociaciones empresariales, etc.</li> <li>○ Parlamentos nacionales, regionales o locales.</li> <li>○ Instancias de gestión, observación, supervisión electoral.</li> <li>○ Partidos y organizaciones políticas.</li> <li>○ Organizaciones de defensa de los derechos humanos.</li> </ul>	<p>Investigación, estudios, asesoría, intercambio de experiencias y capacitación en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diálogo de políticas.</li> <li>– Elaboración y aplicación de leyes y normativas.</li> <li>– Diseño de planes estratégicos y operativos referidos a un sector o a una organización.</li> <li>– Diseño de redes de cooperación.</li> <li>– Análisis y rediseño de estructuras organizativas y funcionales.</li> </ul>
<p>Promoción de un entorno propicio para el desarrollo económico y social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Concertación y diálogo social.</li> <li>○ Fortalecimiento de las administraciones fiscal, de ingreso y gasto público.</li> <li>○ Mejora de la seguridad jurídica y económica.</li> <li>○ Legislación y ejercicio derechos laborales.</li> <li>○ Apoyo a procesos de integración regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organizaciones empresariales y sindicales, instancias de diálogo social.</li> <li>○ Ministerios de Hacienda (o similares) y organismos de gestión tributaria y catastro.</li> <li>○ Registros de propiedad, mercantil y notariados.</li> <li>○ Tribunales especializados en derecho laboral, entidades públicas de inspección laboral, prevención de riesgos, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Análisis y diseño de procesos y procedimientos y de protocolos de actuación.</li> <li>– Aplicación de normas y sistemas de gestión de la calidad.</li> <li>– Aplicación de sistemas de gestión por resultados.</li> <li>– Sistemas y tecnologías de información.</li> <li>– Sistemas de registro, monitoreo</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>o Instancias públicas que gestionan y promueven procesos de integración regional.</li> </ul>	<p>y evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades de comunicación y difusión.</li> <li>- Liderazgo y negociación.</li> <li>- Aprendizaje organizacional.</li> </ul>
Fortalecimiento del Estado de Derecho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Modernización, profesionalización e independencia del Poder Judicial.</li> <li>o Acceso a la justicia.</li> <li>o Garantías y derechos constitucionales.</li> <li>o Seguridad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Cortes Supremas de Justicia, tribunales de distintas jurisdicciones, organismos de gestión y gobierno judicial.</li> <li>o Organizaciones de defensa de derechos humanos, defensorías públicas, Defensoría del pueblo, instituciones penitenciarias, policía, fiscalía.</li> <li>o Tribunales constitucionales.</li> <li>o Policía Nacional, sistema penitenciario.</li> </ul>	
Administración pública, buen gobierno y procesos de descentralización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Gestión de políticas públicas.</li> <li>o Descentralización y fortalecimiento de administraciones regionales y locales.</li> <li>o Transparencia y lucha contra la corrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Distintos Ministerios o departamentos encargados de sectores claves del desarrollo (educación, salud, infraestructuras, sectores productivos u otros).</li> <li>o Gobiernos y Administraciones departamentales, regionales y municipales,</li> <li>o Organismos de control (tribunales de cuentas, contralorías, interventores, etc.).</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Las intervenciones de fortalecimiento institucional en la práctica.

#### 3.1. La necesidad de un modelo.

La comprensión del funcionamiento de una determinada organización, sector o sistema institucional, del papel que en el mismo desempeñan los individuos y organizaciones que lo integran y de los mecanismos que permitirían su transformación y desarrollo, exige siempre disponer de un modelo.

Los modelos constituyen marcos de referencia que nos facilitan el análisis, la representación simplificada y la intervención sobre fenómenos complejos, a partir de su descomposición en variables más sencillas. Necesitamos, pues, disponer de modelos para poder comprender y transformar la realidad. La modelización de una determinada realidad o fenómeno supone:

- Descomponer la realidad que queremos estudiar y transformar en un conjunto de dimensiones básicas explicativas de su naturaleza y funcionamiento.
- Seleccionar un conjunto de variables clave para incidir en cada una de las dimensiones explicativas y determinar las relaciones de causa y efecto entre ellas.
- Identificar, a partir del análisis anterior, vías de transformación de esa realidad que permitan actuar sobre las algunas de esas variables (variables independientes) para lograr efectos en otras (variables dependientes).

La cooperación internacional para el desarrollo ha contado a lo largo de sus décadas de existencia con distintos paradigmas y modelos que han dado lugar a distintas interpretaciones, enfoques e instrumentos.

Para trabajar en cooperación técnica para el fortalecimiento institucional necesitamos también recurrir a modelos que nos ayuden a entender cómo se produce la creación de capacidades y cuáles son las estrategias más idóneas para lograrla. A continuación nos serviremos de un primer modelo de partida para analizar los planos en los que las estrategias de fortalecimiento institucional pueden desplegarse.

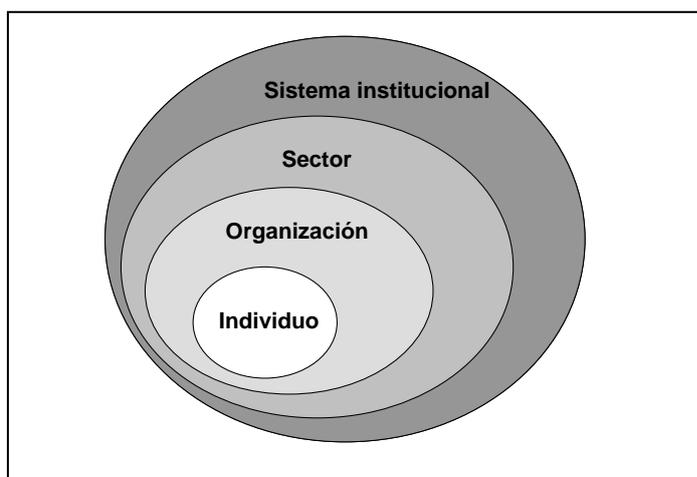
### **3.2. Niveles para el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional.**

El alcance de las actuaciones de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades será diferente en función del nivel en el que éstas se despliegan.

Tradicionalmente se distinguen los siguientes planos o niveles posibles de intervención:

- **Nivel de los individuos**, en el que las actuaciones de cooperación técnica pretenden crear capacidades específicas en personas individuales, ya se trate de funcionarios de nivel directivo o técnico, de productores privados, de líderes políticos o sociales, u otros. Muchas de las actividades de cooperación técnica que habitualmente se llevan a cabo (principalmente los programas de becas y las actividades de capacitación de funcionarios) se han venido concentrando (y continúan haciéndolo) en este nivel.
- **Nivel de las organizaciones**, donde el objeto de creación o fortalecimiento de capacidades es una determinada entidad u organización (por ejemplo un Ministerio, una empresa, una cooperativa, o una organización de la sociedad civil).
- **Nivel del sector**, en el cual se pone el énfasis en el funcionamiento de un sector específico (educación, medio ambiente, salud o desarrollo agrario) y, en consecuencia, en las regulaciones y políticas sectoriales y en las relaciones que se establecen entre los actores y entidades más relevantes implicados en el mismo.
- **Nivel institucional o del sistema**, que comprende las normas y reglas básicas de juego –tanto formales como informales- que pueden facilitar u obstaculizar el proceso general de desarrollo (el marco jurídico, el ejercicio de poder y los estilos de gobierno, la participación social, la tradición, las expectativas o los valores sociales predominantes, entre otras).

**Figura 1: Planos de fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades.**



Fuente: Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), 2000.

Así, las organizaciones están integradas por personas cuyas capacidades influyen en el funcionamiento organizacional, aunque a su vez, el marco que propician las organizaciones (las normas, los incentivos o el clima laboral) influye y condiciona decisivamente el comportamiento y el desempeño individual.

Ascendiendo de nivel, resulta obvio que el comportamiento particular de cada organización y las relaciones formales e informales (de alianza, colaboración, competencia o conflicto) que se establezcan entre los actores individuales y entidades implicados en un determinado sector influirán positiva o negativamente en el éxito y eficacia de la políticas y planes correspondientes a ese sector. Pero, a su vez, el conjunto de normas, regulaciones, incentivos y costumbres que integran la política sectorial condicionará el comportamiento de cada uno de esos actores.

Y así sucesivamente, cada uno de estos niveles está contenido en el siguiente, como si se tratara de las tradicionales *matriuskas* rusas, de forma que todos los niveles se relacionan, condicionan e influyen mutuamente.

### **3.3. Implicaciones para la cooperación técnica.**

La aceptación de este modelo de niveles o escalones tiene varias implicaciones prácticas a la hora de poner en marcha estrategias de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional:

- a) En primer lugar, hay que recordar que el desarrollo o fortalecimiento institucional es un proceso multidimensional, que obliga a actuar no sólo en el plano de los individuos, sino también en el de las organizaciones, instituciones y los sistemas sociales de los que forman parte. Por tanto, para ser efectivas, las actuaciones de cooperación técnica en la práctica han de tener en cuenta que el desarrollo de capacidades debería producirse en el máximo número posible de niveles. En otras palabras, actuar en un solo nivel no garantiza efectos positivos significativos si no se aseguran ciertas condiciones que faciliten la expansión de esos efectos al resto de niveles. Ello exige analizar, en cada contexto, las interacciones entre uno y otro nivel e identificar los elementos catalizadores o los cuellos de botella que facilitan o impiden respectivamente que el desarrollo de capacidades se traslade de unos niveles a otros.
- b) Dependiendo del plano en el que se actúa, la cooperación técnica creará o fortalecerá capacidades de distinta naturaleza y alcance (individuales, grupales, organizacionales o sectoriales).
- c) Lógicamente, a medida que transitamos del nivel inferior (individual) a los niveles superiores, aumenta la complejidad de las intervenciones de cooperación técnica, ya que:
- Está involucrado un conjunto más amplio de actores y, por tanto, existe un mayor número de intereses en juego, lo que confiere al trabajo de cooperación técnica una creciente naturaleza política, siendo esencial propiciar el diálogo y lograr consensos básicos entre distintos actores y grupos. Ello exige al personal responsable de realizar la cooperación técnica cualificaciones y perfiles específicos orientados no sólo al conocimiento técnico en el campo profesional correspondiente, sino a la facilitación, la moderación de grupos y el trabajo en entornos culturales diferentes.
  - El alcance de las intervenciones es mayor, lo que implica trabajar en condiciones menos controladas, donde la influencia de factores externos a las estrategias de cooperación técnica resulta decisiva, con el consiguiente aumento de los riesgos y de la incertidumbre.
  - Conforme la cooperación técnica actúa en los niveles superiores el trabajo adquiere un mayor enfoque procesual, que requiere de largos plazos temporales de intervención y acompañamiento para la obtención de resultados. A menudo las prácticas actuales de gestión de los proyectos de

desarrollo y la asistencia técnica en la cooperación al desarrollo (plazos cortos de intervención, rigidez en la gestión administrativa y presupuestaria, etc.) suponen un claro obstáculo para promover y consolidar resultados en términos de fortalecimiento institucional.

- d) El trabajo en uno u otro nivel también condicionará la selección de los instrumentos más idóneos de intervención de la cooperación técnica, desde la realización de actividades puntuales de capacitación, pasantías o asistencias técnicas, pasando por proyectos específicos de desarrollo organizacional y fortalecimiento institucional, programas o planes sectoriales o procesos más amplios de diálogo de políticas.

**Figura 2: Factores que aumentan la complejidad de las intervenciones de Cooperación Técnica (CT) según el nivel en el que se actúa.**

Plano individual	Plano organizacional	Plano sectorial	Plano institucional
(-)	Nº de actores e intereses en juego		(+)
(-)	Implicaciones políticas		(+)
(-)	Dificultad para consensuar objetivos y estrategias		(+)
(-)	Riesgos e incertidumbre		(+)
(-)	Complejidad de los instrumentos de CT		(+)
(-)	Plazo de obtención de resultados		(+)

Fuente: Elaboración propia.

Veamos a continuación algunas de las particularidades que presenta la cooperación técnica en cada uno de los niveles considerados.

### 3.3.1. Cooperación técnica en el plano individual

Muchas de las estrategias y actuaciones clásicas de la cooperación técnica al desarrollo se han venido concentrando en el plano individual, sin duda por constituir uno de los puntos de entrada más sencillos y directos. A través de cursos de capacitación, becas o pasantías, la cooperación técnica internacional viene intentando

a lo largo de su historia aumentar los conocimientos, capacidades y habilidades de aquellos individuos (funcionarios, gestores y administradores públicos, médicos, jueces y fiscales, policías, productores, líderes de la sociedad civil, investigadores, empresarios, etc.) que ejercen una función relevante en los sistemas económicos, sociales, productivos e institucionales de los países en desarrollo.

Entre las principales capacidades o habilidades que en el nivel individual se pueden transferir, crear y desarrollar a través de la cooperación técnica, podemos señalar las siguientes:

- Directivas (liderazgo, planificación, negociación, gestión y otras).
- Técnicas o profesionales, vinculadas a la producción de un bien o la prestación de un determinado servicio.
- Administrativas o de soporte.
- Académicas o formativas, para la transmisión posterior de conocimientos.
- Analíticas e investigativas.
- Relacionales, de comunicación y de trabajo en equipo.
- Actitudinales, de motivaciones, de pertenencia e identificación con la organización, etc.

No obstante, las estrategias de cooperación técnica exclusivamente basadas en la creación de capacidades individuales olvidan a menudo que en numerosas ocasiones esas mayores capacidades no necesariamente se trasladan posteriormente al nivel organizativo al que los individuos pertenecen. Todos podemos estar de acuerdo en que, por ejemplo, la existencia de jueces mejor formados es un requisito para que el Poder Judicial, y por ende la justicia, funcionen mejor en un determinado país. Pero debemos reconocer que en modo alguno se trata de una condición suficiente, ya que deben producirse otra serie de exigencias complementarias para que eso suceda (que la justicia goce de prioridad entre las políticas públicas, que las instituciones judiciales y los tribunales funcionen con agilidad, que los jueces sean realmente independientes y no estén sometidos a presiones en el ejercicio de sus funciones, la existencia de una carrera judicial, etc.).

Diversos factores suelen actuar en la práctica como obstáculos que bloquean el traslado de esas mejores capacidades individuales a las organizaciones y sistemas de los que los individuos forman parte. Entre los factores que de manera reiterada ejercen ese bloqueo en los países en desarrollo cabe señalar la no siempre adecuada selección de los destinatarios de las actividades de formación, los escasos incentivos

(salariales, de permanencia y estabilidad laboral, de carrera profesional) de buena parte del personal de muchas instituciones públicas o los sistemas de selección de funcionarios directivos y técnicos basados más en criterios clientelistas o de afiliación política que en requisitos de capacidad y mérito profesional. También desde la cooperación técnica internacional a menudo se propician programas de becas y estudios en el extranjero que apenas contribuyen a la creación de capacidades en las organizaciones locales de procedencia, a las que raramente regresan los individuos capacitados. Como se comentó anteriormente, la contribución de la cooperación técnica a la “fuga de cerebros” de los países en desarrollo es una de las principales críticas a la ayuda al desarrollo.

En consecuencia, no debemos exagerar (a veces el discurso prevaleciente en la cooperación para el desarrollo tiende a hacerlo) los efectos positivos que sobre el funcionamiento de una organización, de un sector o un sistema, tiene la formación o capacitación de las personas que lo integran si, como hemos señalado, otras condiciones en el resto de planos no están mínimamente aseguradas. El estudio de cada caso será el que determine las actuaciones complementarias que sea necesario llevar a cabo para garantizar un mayor impacto de las actividades formativas en el resto de niveles.

En cuanto a los instrumentos más típicos de la cooperación técnica en este ámbito, cabe señalar las actividades de formación en sus múltiples modalidades: formación directa o formación de formadores, presencial y/o a distancia, formal e informal, extensiva o intensiva, teórica o práctica, en el exterior o en el propio puesto de trabajo, a través de becas, cursos, seminarios, pasantías o visitas de estudio. No resulta fácil ofrecer recetas universales acerca de los instrumentos más convenientes, aunque desde el punto de vista del desarrollo de capacidades y su aplicación inmediata en las organizaciones a las que pertenecen los beneficiarios de la formación, parece recomendable optar, cuando sea posible, por fórmulas intensivas de capacitación en el propio puesto de trabajo y por esquemas formativos que permitan replicar posteriormente la capacitación, siempre que estén garantizadas algunas de las condiciones organizativas citadas en términos de incentivos y estabilidad laboral.

La siguiente tabla sintetiza de forma genérica algunas de las ventajas y desventajas de realizar las actividades formativas en el propio país o en el exterior.

**Tabla 2: Formación en el exterior y en el puesto de trabajo: ventajas e inconvenientes.**

Instrumento	Ventajas	Inconvenientes
Cursos, seminarios y pasantías internacionales en el exterior (normalmente en países desarrollados).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibilidad de seleccionar centros especializados y profesores de excelencia en el sector correspondiente.</li> <li>- Posibilidad de intercambio de experiencias y enfoques con colegas y homólogos de otros países en desarrollo y del país anfitrión, creando redes de colaboración para el futuro.</li> <li>- Ventaja de “aislarse” plenamente del propio entorno laboral y concentrarse de manera intensiva en la formación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por lo general el coste de la formación resulta más elevado, por lo que sólo una parte del personal de la organización puede participar.</li> <li>- Por el atractivo de la formación en el extranjero (carácter de “premio”) existe un frecuente riesgo de inadecuada selección de los destinatarios de la formación.</li> <li>- Riesgo elevado de no retorno a la institución de procedencia, si no se pacta la misma como condición previa para recibir la formación.</li> <li>- Formación de sesgo más teórico, en la que los conocimientos adquiridos no están necesariamente adaptados a las necesidades específicas del puesto de trabajo y a la realidad y posibilidades del contexto local de origen.</li> <li>- Riesgo de falta de continuidad y tutorización posterior.</li> </ul>
Cursos y seminarios en el propio puesto de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor coste de la formación y posibilidad de participación de una mayor masa crítica de personas de la organización.</li> <li>- Formación “a medida”, con mayor aplicabilidad inmediata de los conocimientos y habilidades adquiridos.</li> <li>- Menores riesgos de sesgos en la selección del personal, al no existir el incentivo de viajar fuera del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menores posibilidades de disponer de expertos extranjeros cuando el periodo de formación es prolongado.</li> <li>- Imposibilidad de los destinatarios de la formación de aislarse del funcionamiento de la oficina, lo que provoca frecuentes interrupciones en las actividades formativas.</li> <li>- Imposibilidad de relacionarse con colegas de otras realidades y países y establecer contactos y redes de cooperación posteriores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, cualquiera que sea la fórmula que se aplique, resulta de vital importancia garantizar la permanencia en la organización de buena parte de las personas capacitadas y acompañar las medidas formativas de incentivos de distinta naturaleza. De lo contrario, la formación servirá para crear capacidades individuales que en la mayoría de las ocasiones no se traducirán en beneficios para la organización.

### 3.3.2. Cooperación técnica en el plano de la organización

Las organizaciones, o partes de las mismas (departamentos, unidades, ramas, etc.) suelen ser también objeto de atención preferente de la cooperación técnica internacional.

También a la hora de comprender cómo funciona una determinada organización es preciso adoptar un modelo de referencia que nos permita centrar el análisis en las variables más importantes y en las relaciones que entre ellas existen. Existen modelos muy diversos para explicar el funcionamiento y el desarrollo organizacional, cada uno de los cuales pone el énfasis en determinados elementos<sup>5</sup>.

Aunque no nos detendremos aquí en la descripción de esos modelos, sí cabe señalar que hoy en día uno de los enfoques más extendidos es el llamado “enfoque sistémico”, que concibe a las organizaciones como sistemas abiertos, que interactúan con el contexto en el que se insertan y a cuyas tendencias deben adecuar su configuración interna para lograr crecer y sobrevivir en el tiempo. Según este enfoque, las organizaciones captan recursos de distinta naturaleza que, a través de una serie de procesos, se transforman en resultados, bajo la forma de bienes y/o servicios.

El enfoque sistémico es consistente con el modelo de niveles del fortalecimiento institucional que hemos descrito anteriormente, de manera que a efectos del análisis de la organización se pueden delimitar claramente dos esferas:

- Los elementos del *entorno* o *contexto* de la organización, distinguiendo entre:
  - o el entorno inmediato, caracterizado por los actores, grupos de interés y otras entidades con las que la organización interactúa.

---

<sup>5</sup> Gareth Morgan ofrece en su magnífico libro “Imágenes de la organización” enfoques muy sugerentes para explicar qué son y cómo funcionan las organizaciones, recurriendo a metáforas en las que asemeja las organizaciones a máquinas, cerebros, seres vivos, etc. en función de los parámetros organizacionales que a cada corriente le interesa resaltar. Los sistemas de gestión de la calidad, que se aplican desde hace años al mundo empresarial y más recientemente a las entidades de la Administración pública y a las organizaciones no lucrativas, ofrecen a veces modelos muy acabados para entender y valorar el funcionamiento de las organizaciones.

- el entorno más amplio, caracterizado por hechos y tendencias de carácter más general (económicos, tecnológicos, sociales, políticos, demográficos, institucionales, etc.) sobre los que la organización individualmente considerada tiene una capacidad de influencia nula o muy limitada, al menos en el corto plazo.
- Los *factores internos* de la organización, diferenciando asimismo entre:
  - Las variables de carácter racional o funcional (división del trabajo, estructuras, recursos, procesos, servicios y productos, entre otras).
  - Las variables de carácter social o político (fundamentalmente el liderazgo, las relaciones de poder, los conflictos de interés, los incentivos y motivaciones existentes o las resistencias al cambio), que conformarían el llamado “capital social” de las organizaciones.

Bajo este enfoque, el análisis debe comenzar por explorar y conocer el entorno (sus principales tendencias y las oportunidades, estímulos, amenazas y restricciones que plantea para el desarrollo organizacional) y los intereses y expectativas de los grupos de interés de la organización (*stakeholders*) y, sólo después, mirar lo que ocurre dentro de la organización, puesto que su configuración idónea dependerá de su mejor posicionamiento frente a las características y posibilidades de ese entorno<sup>6</sup>.

Cuando las intervenciones de cooperación técnica se centran en el nivel de la organización, se efectúan a menudo bajo la forma de misiones de asistencia técnica o consultoría, centradas en la realización de estudios, informes y recomendaciones sobre diversos aspectos (según el modelo que se adopte), entre los cuales suelen estar presentes:

- El marco jurídico y normativo al que está sujeta la organización y que regula su accionar.
- La dirección estratégica, para analizar las tendencias del entorno en el que la organización interviene, sus principales grupos de interés y definir los objetivos y las estrategias a través de las cuales lograr un mejor posicionamiento de la organización que garantice su crecimiento y supervivencia en el tiempo. El producto más habitual de esta asistencia técnica sería la facilitación de un proceso de consultas internas y externas y la elaboración de un plan estratégico, de un plan

---

<sup>6</sup> La organización podría asimilarse así a una caja con fronteras abiertas con el contexto. Cuando el análisis se centra en los factores externos, lo que ocurre en el interior de la organización pasa a un segundo plano y se oscurece, por lo que hablamos de modelos de “caja negra”; mientras que cuando el análisis se centra en los factores internos, la organización en sí se vuelve transparente y hablamos de modelos de “caja blanca”.

de modernización o de desarrollo organizacional, acompañado a veces de sus correspondientes planes operativos.

- El estudio de la estructura organizativa y funcional, lo que comportará el análisis del organigrama, la toma de decisiones y la asignación de funciones y responsabilidades, la relación de puestos de trabajo, los mecanismos de coordinación entre unidades y, en su caso, la realización de propuestas de rediseño para lograr que la organización cumpla su misión de forma más eficaz y eficiente.
- El análisis y rediseño de los procesos de la organización, tanto de los procesos clave –aquellos que dan contenido a la misión de la organización, relacionados con los bienes que produce o los servicios que presta-, como los procesos de apoyo o soporte –la planificación, la comunicación, la información, la gestión de recursos, etc.- y la elaboración de manuales de procesos y procedimientos o protocolos de actuación.
- Los recursos con los que cuenta la organización y sus mecanismos y procesos de gestión:
  - Recursos humanos: procesos de selección, contratación, promoción, reconocimiento y evaluación del desempeño del personal de la institución, así como la elaboración de planes de formación para el mismo.
  - Recursos financieros: presupuestos y sistemas de gestión contable, presupuestaria y financiera, auditorías y otros.
  - Recursos de infraestructura: oficinas, medios materiales, gestión de inventarios, etc.
  - Recursos tecnológicos y de información: equipos informáticos y de comunicación, redes tecnológicas, etc.
- Las prácticas de evaluación y los procesos de aprendizaje organizacional, mediante el análisis y establecimiento de sistemas de información y monitoreo, mecanismos de rendición de cuentas e indicadores de gestión y desempeño.
- Las relaciones de poder, las presiones e intereses, los incentivos, los conflictos existentes, es decir, los factores políticos.

Cuando las actuaciones de cooperación técnica se concentran específicamente en alguno de estos aspectos suelen denominarse asistencias técnicas o consultorías,

llevándose a cabo habitualmente a través de misiones de expertos externos a la organización destinataria, ya se trate de especialistas extranjeros, del propio país o de equipos mixtos. No obstante, en ocasiones la cooperación actúa conjuntamente en varios o en todos los aspectos señalados, con el fin de apoyar procesos integrales de desarrollo organizacional, en cuyo caso se habla más bien de proyectos de fortalecimiento institucional.

Por supuesto, el fortalecimiento institucional en este nivel siempre conlleva actuaciones de creación de capacidades diversas en los individuos que integran la organización en cuestión, pero complementándolas con otras medidas de alcance organizacional en los ámbitos referidos (dirección estratégica, organigrama y funciones, procesos, etc.).

Hay que tener en cuenta varias cuestiones importantes con el fin de aumentar las posibilidades de éxito de la cooperación técnica en el ámbito organizacional:

- Por el lado de la demanda, garantizar que se cuenta con la voluntad y el compromiso activo e inequívoco de cambio por parte de los líderes y directivos de las organizaciones implicadas. Las iniciativas de cambio organizacional, aunque puedan provenir de cualquier nivel de la estructura jerárquica de la organización, deben ser asumidas plenamente y promovidas desde los más altos niveles de la dirección. Ningún cambio organizacional significativo puede implantarse sin la implicación de los líderes de la organización. Si no existe el necesario liderazgo, tal vez valga la pena replantearse la intervención e invertir los recursos de cooperación en otra entidad donde aquel esté asegurado. Por supuesto, esto conecta con la idea de que los donantes no pueden en ningún caso dirigir (sustituyendo a los líderes nacionales y locales) un proceso de cambio organizacional.
- Por el lado de la oferta, es importante evitar el traslado acrítico de experiencias de la organización donante sin tener en cuenta las posibilidades reales de adopción y adaptación de los modelos de referencia que la cooperación técnica ofrece.
- A la hora de promover iniciativas de cambio y fortalecimiento institucional siempre hay que tener en cuenta tanto las variables técnicas (la dimensión funcional-racional) y los aspectos formales, como las variables políticas e informales de la organización, ya que estas últimas son a menudo más importantes que las primeras.

- El énfasis de las intervenciones de fortalecimiento institucional debe situarse principalmente en la definición de la orientación y los resultados que la organización pretende alcanzar, en lugar de comenzar por identificar las carencias de medios en la organización. Resulta bastante habitual que las demandas de cooperación se centren en la provisión de recursos (presupuestos, consultores o equipos informáticos) sin tener previamente claros cuáles son y qué alcance tienen los resultados que se pretende lograr.

En el apartado 5 se explica el itinerario que habitualmente se sigue para la gestión de este tipo de iniciativas, muy frecuentes en el ámbito de la cooperación técnica.

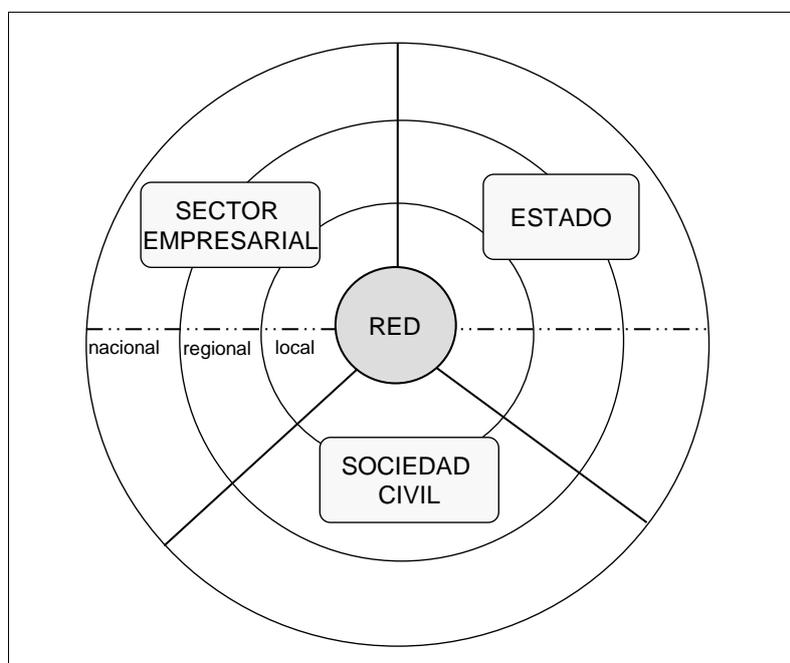
### **3.3.3. Cooperación técnica en el plano sectorial**

Ascendiendo de nivel nos encontramos con el plano sectorial, en el que la cooperación técnica se centraría en realizar análisis y recomendaciones en torno a aspectos como:

- El marco jurídico sectorial. Es relativamente frecuente en distintos contextos y sectores de los países en desarrollo encontrar una compleja maraña de regulaciones que otorga funciones de similar naturaleza a distintas entidades dentro del mismo sector, o que deja sin normar aspectos básicos, dificultando la claridad, la transparencia y el establecimiento de lineamientos para el ordenamiento sectorial.
- La coherencia de las políticas sectoriales (de sus objetivos, estrategias y recursos) y el papel desempeñado por los entes que ejercen un rol rector en el sector correspondiente.
- Las organizaciones principales implicadas en el sector (públicas y privadas, nacionales e internacionales) y el papel que cada una desempeña (ámbito territorial, funciones, mandato y competencias, recursos, ventajas competitivas, especialización y diferenciación funcional y formas de gestión).
- Las relaciones, vínculos e interacciones de distinta naturaleza entre dichas organizaciones (coordinación, complementariedad, alianzas, competencia, regulación de conflictos, negociación y acuerdos, relaciones de poder y subordinación) y la constitución de redes de cooperación en el sector.
- Las tendencias de privatizaciones/nacionalizaciones en el sector.
- La cobertura, acceso y calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Uno de los ámbitos de los que se ocupa de manera cada vez más frecuente la cooperación técnica concerniente a este nivel sectorial es el correspondiente al establecimiento y/o fortalecimiento de *redes de organizaciones*, en las que se busca la mejor configuración y combinación posible de entidades para la realización de proyectos, la resolución de problemas o la prestación de un determinado servicio, ya se trate de organizaciones del Estado (administración central, regional o local), del sector privado lucrativo (empresas, asociaciones empresariales), del no lucrativo (organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones) o de otras organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, gremios, partidos políticos, universidades, etc.).

**Figura 3: Redes sectoriales.**



Fuente: Zimmermann (2004).

Podemos encontrar una amplia tipología de redes según el tipo de interacciones posibles entre los actores integrantes de la red: de elaboración de políticas públicas, de ayuda y apoyo mutuo, de articulación y armonización de intereses, de prestación de servicios, de coordinación, de aprendizaje e innovación, etc.

Como es bien sabido, desde hace algunos años y como consecuencia del proceso de reflexión iniciado en torno a la calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo, han ido ganando importancia los denominados enfoques sectoriales, para los que se han ido

diseñando y poniendo en práctica nuevos instrumentos de cooperación. En ellos el énfasis se ha venido estableciendo en aspectos como la apropiación y el liderazgo por parte del socio receptor, el alineamiento de todos los donantes con las prioridades nacionales de desarrollo en el correspondiente sector, la armonización, complementariedad y coordinación de los distintos donantes que intervienen en el mismo, la orientación hacia resultados y la mutua responsabilidad. Todos estos criterios dan contenido a la Declaración de París sobre eficacia y calidad de la ayuda al desarrollo, de marzo de 2005, cuyas orientaciones están dando paso a una nueva arquitectura del sistema de cooperación internacional y constituyen algunas de las referencias principales a las que la cooperación técnica deberá responder, con independencia del nivel en el que se despliegue.

#### **3.3.4. Cooperación técnica en el plano institucional**

En este plano, como se expresó con anterioridad, se dirimen aspectos más intangibles, muy relacionados con el amplio concepto de gobernabilidad, comprendiendo:

- El marco legal-constitucional, las normas (formales e informales) de gobierno.
- El Estado de derecho y la garantía de los derechos y libertades fundamentales.
- El contexto político, la forma de gobierno y el ejercicio de la autoridad, las relaciones de poder y toma de decisiones.
- Las políticas públicas y la Administración pública.
- La legitimidad de las organizaciones (corrupción, clientelismo, etc.).
- El sistema económico (el contexto y la política macroeconómica, la deuda, el mercado, la competencia o la protección de las inversiones, entre otros aspectos).
- Los valores, costumbres, creencias e ideales culturales y religiosos en la sociedad, así como los mecanismos y prácticas sociales de recompensa y castigo.
- Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la participación social y los canales para ejercerla.

En este nivel, en el que se sitúan las principales reglas del juego y las relaciones de poder en una sociedad, es muy difícil que la cooperación técnica pueda directamente trabajar desde una perspectiva exclusivamente técnica y con un enfoque de corto

plazo. Recordemos que la cooperación debe apoyar o reforzar (en ningún caso sustituir) la voluntad y los esfuerzos de los socios locales para impulsar los cambios individuales y sociales perseguidos. En este sentido, resulta delicado y seguramente una empresa baldía el tratar de promover cambios institucionales si no se cuenta con el compromiso y el liderazgo nacional y si, de alguna forma, no se proporcionan desde la cooperación los incentivos necesarios para propiciar los cambios perseguidos.

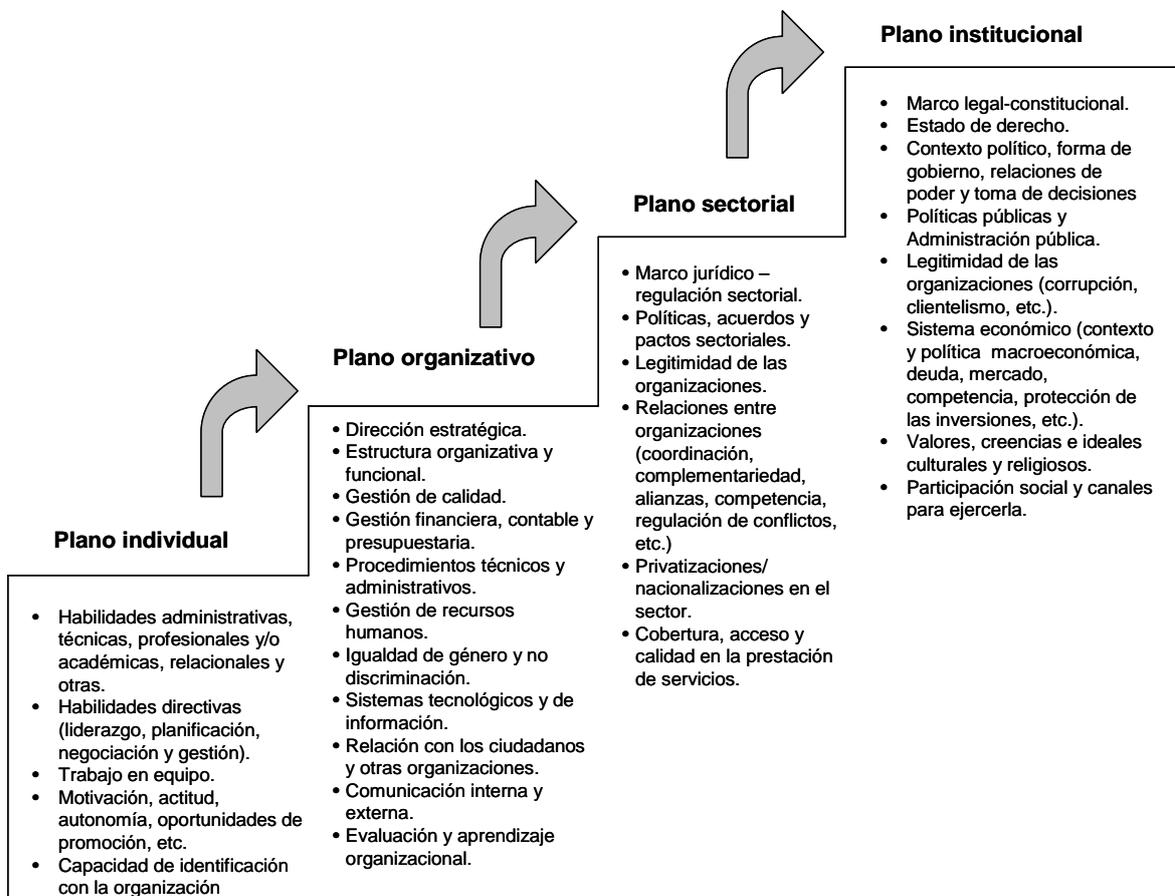
Lógicamente, las élites políticas y económicas en el poder que se benefician de un determinado *status quo*, serán reticentes a adoptar medidas que puedan poner en peligro su posición dominante en la sociedad y verán como una amenaza muchas de las iniciativas para el cambio que se propicien desde la cooperación técnica. Ello explica la dificultad de la ayuda al desarrollo (a pesar de los ingentes recursos invertidos), para promover reformas fiscales, reformas agrarias y otras medidas de carácter progresivo cuando esas élites no encuentran algún tipo de recompensas o incentivos asociados<sup>7</sup>.

Aquí es donde la cooperación adquiere, por tanto, un carácter más marcadamente político, que aconseja el establecimiento de alianzas con líderes fuertes y comprometidos con las reformas, a la par que iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil que a largo plazo redunden en mayores exigencias a sus Gobiernos. Y también aquí es donde se corre el mayor riesgo de que la cooperación sea percibida como un instrumento de ingerencia política.

---

<sup>7</sup> Junto con el liderazgo nacional, la cuestión de los incentivos es un tema clave en cualquier iniciativa de fortalecimiento institucional. Por ejemplo, en el proceso de construcción de la Unión Europea, la incorporación de nuevos miembros siempre ha estado condicionada por la adopción por los países candidatos del llamado “acervo comunitario” en distintas esferas institucionales: políticas macroeconómicas, fiscales y arancelarias, políticas sociales, derechos y libertades, etc. Difícilmente los profundos cambios que muchos países de Europa han experimentado en los últimos años podrían explicarse sin la ayuda proporcionada desde la Comisión Europea, la condicionalidad de cumplir ciertos requisitos y el premio final de la incorporación a la Unión Europea y los beneficios asociados que han actuado como principal incentivo para impulsar las reformas.

Figura 4: Capacidades a desarrollar en los distintos niveles.



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Recomendaciones generales para abordar intervenciones de cooperación técnica y fortalecimiento institucional.

Ya se trate de actividades puntuales de corto plazo o de intervenciones de carácter más integral y de más largo alcance, y se lleven a cabo en un nivel más restringido o más amplio, las acciones de cooperación técnica deberían cumplir algunos “requisitos de calidad”. A continuación se avanzan algunas de las cuestiones a tener en cuenta a la hora de abordar este tipo de acciones:

- En primer lugar, aunque resulte obvio, en toda actividad de cooperación técnica debe existir algo que transmitir, normalmente unos conocimientos y/o una experiencia de base del socio donante que se estima de interés y aplicable por parte del socio receptor.

- En segundo término, la cooperación técnica impulsada desde los donantes debe ofrecer soluciones prácticas a los problemas que plantea el socio receptor, por lo que debe de tratarse de un proceso a medida de las necesidades existentes, que idealmente han de estar expresadas en una demanda de cooperación. Por un lado, ello implica que se deben transmitir habilidades de carácter aplicado (y no exclusivamente conocimientos teóricos sin un anclaje práctico) y, por otro lado, es imprescindible que la aplicación de esas habilidades y capacidades sea factible en un contexto económico, político e institucional que, a menudo, difiere enormemente de aquél del cual provienen las experiencias de referencia que se tratan de transmitir y donde por lo general los recursos escasean.
- La cooperación técnica debe, en consecuencia, partir de los conocimientos, habilidades e instituciones locales existentes, apoyándose en ellas y aprovechándolas, en lugar de sustituirlas o desplazarlas. El desarrollo es un proceso de transformación social que ha de sustentarse siempre en las capacidades locales, debiendo en consecuencia evitarse las iniciativas completamente desconectadas de esas capacidades y de la realidad en la que las nuevas ideas y prácticas tratan de integrarse. En este sentido, un importante riesgo de las actividades de cooperación técnica, en el que a menudo se incurre, es el intento de trasladar miméticamente soluciones que han funcionado en el contexto de un país desarrollado, sin valorar suficientemente las posibilidades reales para su implantación en el nuevo contexto, la voluntad y capacidad de absorción local y el ritmo al que los cambios pueden ir introduciéndose, desplazando así las capacidades locales preexistentes. Cuando no se consideran suficientemente estas cuestiones, nos encontramos con un estilo de cooperación fuertemente marcado o condicionado desde la oferta, normalmente protagonizado por expertos y consultores con escasa o nula capacidad de escucha, dispuestos a ofrecer paquetes estandarizados de cooperación técnica independientemente de las capacidades existentes, y “soluciones universales” (basadas en la propia experiencia en sus países) para afrontar todo tipo de situaciones.
- La cooperación técnica, como se indicó anteriormente, debe impulsarse a partir de una demanda específica y de una decidida voluntad de cambio local que cuente con el respaldo y el compromiso activo de los socios locales<sup>8</sup>. La

---

<sup>8</sup> La aportación de recursos de distinta naturaleza por parte de los socios locales a las iniciativas de cooperación para el fortalecimiento institucional constituye el mejor signo de compromiso y apropiación con los cambios que se pretenden impulsar.

apropiación y la mutua responsabilidad son condiciones extraordinariamente importantes para acometer intervenciones de fortalecimiento institucional. Buena parte de los programas de cooperación técnica contienen un elevado grado de concesionalidad provocando en los socios locales una cierta percepción de “gratuidad” de la cooperación que en nada ayuda a estimular el compromiso y participación locales.

- En relación con lo anterior, y con el fin de comprender mejor los contextos en los que se actúa, las capacidades disponibles y la voluntad de cambio existente, es imprescindible consolidar diagnósticos institucionales previos, realizando análisis en profundidad de los principales actores implicados en los distintos niveles, los roles que desempeñan, su grado de poder e influencia y las posibles alianzas a establecer para propiciar los cambios pretendidos.
- Las capacidades que se crean o fortalecen con la cooperación técnica deben ir en última instancia dirigidas a generar en sus destinatarios la necesaria autonomía, esto es, que los destinatarios asuman plenamente y hagan suyas las nuevas habilidades adquiridas y que sean capaces de utilizarlas en lo sucesivo sin depender de quienes se las transfirieron. Ello aconseja la participación activa de los destinatarios en todas las fases del ciclo de gestión de las intervenciones de cooperación técnica: en la determinación de los cambios a promover y las capacidades a desarrollar, en el diseño y ejecución de las acciones, en la evaluación de sus resultados y en la sistematización del aprendizaje obtenido.
- Las acciones y proyectos de fortalecimiento institucional, en la medida en que provocan cambios significativos en las organizaciones, precisan periodos largos de maduración cuyos resultados pueden no apreciarse a corto plazo. Pero ello no es obstáculo para dotar a estas intervenciones de una orientación clara hacia la obtención de los resultados que se esperan con la estrategia seguida. Como en cualquier proyecto de cooperación al desarrollo, los resultados y efectos de las actuaciones de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades deben ser evaluados, con el fin de compararlos con las previsiones iniciales y extraer el aprendizaje necesario para orientar futuras intervenciones. Como se indicó anteriormente, el fortalecimiento institucional es un proceso, con largos periodos de maduración y obtención de resultados y cuyos efectos e impactos en distintos niveles presentan dificultades de medición. Pero ello no exime a los gestores de estas intervenciones de la responsabilidad de mejorar el diseño y la evaluabilidad de las mismas, mediante diagnósticos más exhaustivos, una formulación clara de objetivos y metas y el establecimiento

de sistemas básicos de indicadores del desarrollo de capacidades que permitan un adecuado seguimiento y evaluación.

- En cuanto a las características y el perfil de los expertos que vayan a realizar actuaciones de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional, cabe señalar que además de los obligados conocimientos técnicos y experiencia en la materia de que se trate (justicia, sistemas penitenciarios, medio ambiente o educación), el consultor debe disponer de la capacidad para buscar soluciones aplicables, distintas a las que se conocen y ponen en práctica en su realidad de origen. Por esta razón, es recomendable incluir en las misiones de asistencia técnica equipos multidisciplinarios de consultores en los que además de expertos externos se integren expertos conocedores del contexto local. Además, el consultor en fortalecimiento institucional ha de ejercer más el rol de acompañante o facilitador de los procesos de cambio, que de ejecutor directo de las acciones. La idea es lograr la implicación activa de los actores locales en dichos procesos y ser capaz de trabajar con la resistencia al cambio que los mismos siempre generan.
- Un requisito básico de la cooperación técnica es dejar en las instituciones locales la capacidad y el saber hacer necesario para que puedan resolver por ellas mismas los problemas y afrontar los retos que se planteen una vez que la cooperación finalice. Debe evitarse la práctica habitual de finalizar las misiones de asistencia técnica con el clásico informe de recomendaciones, más o menos aplicables, y un “allá se las apañen”. Los procesos de desarrollo de capacidades requieren un acompañamiento y facilitación continuos en la implantación de las medidas que se recomienden como consecuencia de la asistencia técnica.
- Por último, a la hora de seleccionar entre posibles intervenciones alternativas de fortalecimiento institucional conviene tener en cuenta, entre otros, algunos criterios básicos:
  - **Selectividad;** intentando centrarse en aquellos sectores, organizaciones e individuos que realmente ejercen un papel clave para impulsar los cambios y reformas pretendidas y que presentan un mayor potencial multiplicador. Deberán acometerse intervenciones de fortalecimiento institucional sólo en aquellos casos en los que exista el liderazgo y voluntad política de cambio suficientes por parte de los socios locales para asegurar la implantación de las medidas que se acuerden. Algunos indicios para poder detectar con mayor claridad esa

voluntad pueden encontrarse en la garantía de cumplimiento de ciertas condiciones previas (en términos de suministro de información, apoyo logístico, un entorno legal favorable, soporte de personal o apoyo administrativo a las intervenciones que se acometan) o en la realización efectiva y a tiempo de las contribuciones de recursos y presupuestarias pactadas por parte de las instituciones locales. Asimismo, cuando se trabaja con instituciones estatales no está de más introducir ciertos mecanismos de monitoreo de las intervenciones y sus resultados por parte organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar la transparencia y velar por que el fortalecimiento de las organizaciones públicas se traduzca de manera efectiva en mejores servicios para los ciudadanos.

- **Ventajas comparativas;** orientando la cooperación hacia aquellos sectores en los que realmente el donante dispone de conocimientos y experiencia destacables, así como de resultados exitosos que transmitir a los socios locales. En la actualidad, cada vez se pone un mayor énfasis en la necesidad de que los donantes se dividan el trabajo en cada país, coordinándose y complementando sus actuaciones, y avanzando progresivamente hacia mecanismos de cooperación delegada<sup>9</sup>.
- **Riesgos;** dado su carácter marcadamente político, cualquier intervención de fortalecimiento institucional ha de asumir necesariamente riesgos que, en cada caso, habrán de ser ponderados. No obstante, hay que tener en cuenta que las intervenciones más arriesgadas son a menudo las que presentan un mayor potencial transformador.
- **Replicabilidad;** resulta recomendable que las experiencias para el fortalecimiento de capacidades puedan mostrar un camino para el abordaje posterior de intervenciones similares.

---

<sup>9</sup> Hablamos de cooperación delegada cuando un donante cede sus recursos de cooperación en un determinado sector (por ejemplo, educación) para que sea gestionado por otro país donante reconocido como líder en esa materia.

## 5. La prestación de asistencia técnica.

Como se señaló al principio, es posible que el trabajo de cooperación técnica consista en un encargo puntual específico, o bien que se trate de una actividad contemplada en el marco de un proyecto o programa más amplio.

Dado que otros capítulos de este libro se dedican al estudio de los programas y proyectos y de los nuevos instrumentos, bajo los cuales se lleva a cabo la cooperación técnica, en este apartado nos vamos a centrar en la gestión de las actividades específicas de *asistencia técnica*.

En el campo de la cooperación técnica en el sector de la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional es bastante común que la destinataria de este tipo de actividades sea una *organización*, por lo general una entidad estatal (de ámbito nacional o territorial) del socio receptor o, en algunos casos, una organización de la sociedad civil. Nuestro punto de atención se situará principalmente en el plano organizacional, si bien es cierto que, en ocasiones, la asistencia técnica puede tener un alcance más reducido (una unidad o departamento específico y las personas que lo conforman) o a veces más amplio (un grupo o una red de entidades que trabajan en un determinado sector).

La organización y gestión de una intervención de asistencia técnica suele constar de una serie de etapas, que se sintetizan a continuación:

- a) La solicitud de asistencia técnica.
- b) La preparación de la oferta por parte de la organización que prestará la asistencia.
- c) La aprobación de la oferta y la firma del contrato.
- d) La realización propiamente dicha de los trabajos de asistencia técnica.
- e) La transferencia de los resultados.

Analizaremos a continuación las fases principales en que se articula el trabajo de asistencia técnica, los contenidos básicos de cada una de ellas y las herramientas más utilizadas.

### 5.1. La solicitud de asistencia técnica.

Idealmente la actuación de asistencia técnica debería ponerse en marcha como respuesta a una solicitud realizada por una organización (principalmente por sus

responsables) para recibir el consejo, asesoría o capacitación práctica que le permita hacer frente a un determinado desafío o resolver un problema específico.

El disponer de una solicitud ayuda a evitar que la actuación de cooperación técnica responda más a los intereses del propio donante que a los del destinatario, lo que pone en peligro desde el mismo punto de partida las posibilidades de apropiación de los conocimientos y habilidades transferidas y de aplicación efectiva de los resultados. Esto ocurre en la práctica con más frecuencia de la deseable, especialmente cuando la ayuda está ligada a su ejecución por empresas o entidades consultoras del país donante.

Algunas cuestiones a tener en cuenta en la solicitud inicial:

- *Quién hace la demanda*, si se trata del órgano directivo de la entidad o de alguna persona aislada, valorando el interés real y el interés oculto que puede haber tras la demanda, así como la capacidad real del interlocutor para tomar decisiones y, en su caso, aplicar las recomendaciones que puedan derivarse de la asistencia técnica. Conviene conocer también si existe suficiente acuerdo interno en la solicitud y sus contenidos o si existe enfrentamiento entre personas o grupos al respecto. Por lo general, es recomendable que la solicitud de asistencia técnica provenga directamente o esté avalada por los máximos responsables de la entidad, con el fin de que exista una mayor probabilidad de llevar a cabo los trabajos y, sobre todo, de aplicación práctica de los resultados.
- *¿Por qué se hace la solicitud?* Vinculado al punto anterior, conviene conocer las razones por las que se efectúa una solicitud de apoyo técnico y qué aplicación se dará a los resultados, tratando en lo posible de discernir si la petición responde al interés de la organización en su conjunto o al interés particular de un individuo o de un grupo de la organización, que recurre al apoyo externo para legitimar, mediante una opinión “cualificada” externa, algunas posiciones preexistentes o decisiones ya tomadas, o para mejorar su posición frente a otros en la organización. En definitiva, conviene asegurarse de si la asesoría se solicita por el interés que suscita la capacidad y experiencia de quien la presta o si en última instancia lo que se pretende es utilizarle para legitimar posiciones preestablecidas.
- *Cómo se plantea la solicitud de apoyo técnico y el alcance* de la misma. A veces se trata de un encargo directo y en otras ocasiones se efectúa a través de un proceso de licitación abierta, donde varias entidades o consultores

individuales presentan propuestas que compiten entre sí. Lo más idóneo es que el alcance, contenidos, plazos de ejecución y resultados o productos esperados de la asistencia técnica se reflejen en unos *términos de referencia* iniciales. No obstante, no siempre ocurre así, de manera que frecuentemente el equipo consultor debe tratar de interpretar qué es exactamente lo que el cliente desea o está solicitando, teniendo en muchos casos que elaborar incluso los propios términos de referencia. Sea por una u otra vía, desde el principio y antes de dar comienzo a los trabajos de asistencia técnica, conviene dejar muy claro cuál es el alcance y cuáles son los contenidos, plazos y resultados o productos esperados de la consultoría. Habitualmente, ello implica mantener algunas reuniones previas con responsables de la entidad solicitante para ir acotando la naturaleza, contenidos y productos esperados de la asistencia técnica.

- *¿Cuándo se hace la solicitud?* El momento en que se hace la solicitud también resulta importante, e influirá en que los resultados puedan tener mayor o menor aplicación. Piénsese por ejemplo en solicitudes de cooperación técnica que se efectúan desde una Administración cuando está próximo un periodo electoral: un cambio en los directivos de la entidad puede fácilmente conllevar que los nuevos responsables no asuman los planteamientos que dieron lugar a la solicitud de asistencia técnica y, consecuentemente, tampoco sus recomendaciones.

## **5.2. Preparación de la propuesta.**

Con independencia de que la adjudicación de los trabajos de asistencia técnica se realice directamente o a través de un proceso abierto o restringido de licitación, por lo general habrá de prepararse una oferta técnica y financiera que desarrolle y detalle los términos de referencia iniciales en que se concreta la solicitud.

La oferta técnica y financiera constituye la base para valorar con precisión todos los elementos del trabajo de asistencia técnica o capacitación y, por lo general, formará parte del contrato que se suscriba entre las partes.

Cuando se trata de concursos abiertos sometidos a licitación, generalmente los pliegos de cláusulas técnicas y administrativas emitidos por la entidad contratante establecen la estructura y contenidos a los que deberá responder la oferta técnica y financiera, así como los criterios y baremos que servirán para valorar las ofertas recibidas (normalmente en función de la experiencia institucional y del equipo

propuesto, la calidad técnica de la oferta y el precio final, entre otros). A título orientativo, la oferta técnica y financiera suele incluir los siguientes apartados:

**a) Oferta técnica.**

- Antecedentes: donde se sintetizan los elementos e iniciativas básicas para contextualizar la asistencia técnica a realizar.
- Entendimiento de la situación de partida y comprensión de los Términos de Referencia.
- Objeto y alcance de la propuesta.
  - Metodología a utilizar: herramientas de recogida de información, medición de resultados, etc. que se prevé utilizar.
  - Plan de Trabajo: fases en las que se estructurarán los trabajos de asistencia técnica y contenidos y productos de las mismas.
  - Cronograma previsto de ejecución.
  - Organización del proyecto (instancias de dirección, comités de seguimiento, unidades ejecutoras, etc.).
  - Equipo de trabajo encargado de realizar las tareas de asistencia técnica: grupo de expertos nacionales e internacionales que conformará el equipo de asistencia técnica y principales perfiles y cualificaciones.
- Dossier institucional de la entidad que prestará la asistencia técnica, incluyendo las referencias de trabajos anteriores de similar naturaleza.

**b) Oferta financiera.**

En la oferta financiera se recoge el coste total de la asistencia técnica por todos los conceptos, incluyendo en ocasiones, en función de los formatos existentes, un desglose por conceptos o partidas presupuestarias (honorarios, gastos de desplazamiento, dietas, comunicaciones, gastos de gestión, e impuestos de aplicación). Asimismo, puede pactarse un calendario de desembolsos, normalmente mediante un anticipo a la firma del contrato -que permita cubrir los gastos de desplazamiento, seguros y dietas de los expertos- y pagos sucesivos contra entrega de los productos acordados.

La oferta técnica y financiera será valorada por las instituciones solicitantes, quienes procederán a notificar la adjudicación a la entidad o al profesional que realizará las labores de asistencia técnica.

**c) Documentación administrativa de soporte.**

En ocasiones, en la oferta han de incluirse documentos administrativos de la entidad que realizará los trabajos, tales como actas de constitución, estatutos, certificados de estar al corriente de obligaciones tributarias o cuentas auditadas. Normalmente, la exigencia de documentos administrativos se incrementa cuando se trata de acciones de cooperación técnica con un elevado presupuesto.

**5.3. La firma del acuerdo (convenio o contrato).**

Cuando los trabajos de asistencia técnica son finalmente adjudicados o encargados a una entidad o un consultor individual, habitualmente las partes suelen firmar un contrato o convenio donde se establecen las condiciones básicas para la prestación de los servicios de asistencia técnica y las responsabilidades y funciones de cada una de ellas.

Entre los aspectos habituales que recogen los contratos de asistencia técnica o consultoría cabe señalar:

- La identificación y designación de cada una de las partes y de las personas que las representan a efectos del contrato.
- Los antecedentes de la intervención, indicando en su caso los acuerdos marco de cooperación bajo los cuales se desarrollará la actividad, las políticas y estrategias de la organización destinataria y los objetivos y finalidades principales de la asistencia técnica.
- Los resultados esperados y los productos a entregar a lo largo de la asistencia técnica (informes, cursos, planes, estudios u otros).
- La duración total de la asistencia técnica y el plazo para la entrega de los productos acordados.
- El presupuesto y el calendario y condiciones de pago.

Normalmente, los términos de referencia y la oferta técnica y financiera forman parte del contrato.

La organización que presta los servicios podrá en algunos casos hacerse cargo de los trabajos con su propio personal; en otros, subcontratará expertos externos para este fin.

#### **5.4. La realización de los trabajos de asistencia técnica.**

Por lo general, la realización de una misión de asistencia técnica suele estructurarse en tres momentos:

##### **a) Trabajo previo o “de gabinete”.**

Antes de abordar el trabajo en el terreno se suele realizar una serie de tareas previas que permiten una primera aproximación a la organización destinataria de la asistencia técnica y al contexto en el que opera. El trabajo previo implica por lo general el análisis de la documentación disponible sobre la entidad, unidad, departamento o área objeto de la asistencia técnica. Esta documentación deberá en lo posible ser facilitada por la organización beneficiaria de la asistencia, aunque en ocasiones es necesario buscar referencias sobre la entidad a través de otros medios (búsquedas en Internet, consulta de la página web, etc.). También en esta fase pueden mantenerse algunas entrevistas con responsables de organizaciones nacionales o internacionales que conozcan o hayan trabajado con la entidad, que permitan completar la información disponible.

La documentación previa necesaria podrá abarcar:

- información institucional general: marco jurídico que establece su mandato y competencias, memorias, estudios, planes y documentos programáticos;
- información detallada de otros aspectos de la organización, en función del alcance y contenido de la asesoría: organigramas, manuales de funciones, relación de puestos de trabajo, sistemas de gestión, procesos, procedimientos, balances y cuentas, principales clientes o usuarios de sus servicios;
- información de otras iniciativas de cooperación que se hayan llevado a cabo con la entidad (informes de seguimiento de proyectos, informes de evaluación, etc.);
- información de organizaciones homólogas de otros países del entorno, cuya experiencia pueda servir como referente.

La fase de gabinete debe servir para establecer unas primeras hipótesis de partida sobre el diagnóstico y funcionamiento de la organización, sus fortalezas y puntos

débiles y sobre su entorno, que serán contrastadas posteriormente durante la fase de trabajo sobre el terreno.

#### **b) Fase de trabajo sobre el terreno.**

Durante esta fase se realizan las principales actividades que integran la asistencia técnica y que por lo general suponen:

- La conformación de una instancia (un comité o un grupo de trabajo) que proporcione directrices y orientaciones a la misión de cooperación técnica y realice un seguimiento de la marcha de los trabajos.
- La realización de entrevistas individuales con informantes clave de dentro y fuera de la organización. Es importante obtener una visión amplia, no sólo de cómo ven a la organización sus propios miembros -de distintos niveles jerárquicos-, sino también otros grupos de interés de fuera de la organización.
- La realización de entrevistas de grupo y talleres (con determinadas categorías profesionales y niveles de la estructura jerárquica, con miembros de un mismo departamento o de varios departamentos o con grupos seleccionados de usuarios de los servicios que presta la organización, por ejemplo).
- La observación directa, a través de visitas, de las instalaciones, equipos o prácticas de trabajo.
- La medición directa de los procesos y la obtención de indicadores.
- El análisis o consulta de documentación adicional que se facilite al equipo durante la misión técnica.

Durante la fase de trabajo en el terreno se lleva a cabo, pues, toda una serie de tareas que permiten realizar un diagnóstico de la situación de la organización, sobre el cual se basarán las propuestas y recomendaciones de cambio. Es importante señalar que cualquier diagnóstico organizacional es ya en sí mismo una intervención de fortalecimiento institucional, en la medida en que provoca una dinámica nueva de reflexión y genera expectativas de cambio, resistencias y posicionamientos del personal de la organización.

Antes del regreso del equipo consultor es recomendable organizar una sesión de presentación preliminar de resultados ante los responsables de la organización destinataria de la asistencia técnica, en la que se plantean las primeras conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado y se abre un debate inicial

para su discusión. La finalidad de esta sesión es validar las conclusiones preliminares a las que el equipo consultor ha llegado o, en su caso, introducir las reorientaciones o nuevos enfoques de cara a la elaboración de las conclusiones y recomendaciones definitivas.

### **c) Fase de elaboración y presentación del informe de consultoría.**

En la mayor parte de actividades de asistencia técnica, el producto final consiste en un *informe de consultoría* que se suele redactar tras la fase de trabajo de campo.

Normalmente, se comienza por hacer entrega de una versión preliminar del informe, de manera que en un plazo determinado la entidad pueda trasladar al equipo sus alegaciones, preguntas, comentarios o sugerencias que, una vez analizados, podrán incorporarse de manera razonada al informe final.

Cualquiera que sea el área objeto de estudio de la asistencia técnica, el informe de consultoría suele incluir:

- Una descripción y un diagnóstico de la situación actual de la organización, unidad, proceso, etc., detectando los puntos críticos e identificando las áreas de mejora.
- La priorización de las líneas de mejora y el establecimiento de una serie de recomendaciones aplicables en cada caso.
- Un itinerario para organizar la implantación de dichas recomendaciones, incorporando las distintas actividades y tareas para su puesta en práctica, un cronograma y los mecanismos organizativos sugeridos para hacerlas posibles, incluyendo los responsables de su ejecución.
- Una propuesta de sistema de información y mecanismos para el seguimiento de la implantación de esas medidas y de evaluación de sus resultados.

## **5.5. La transferencia y consolidación de los resultados.**

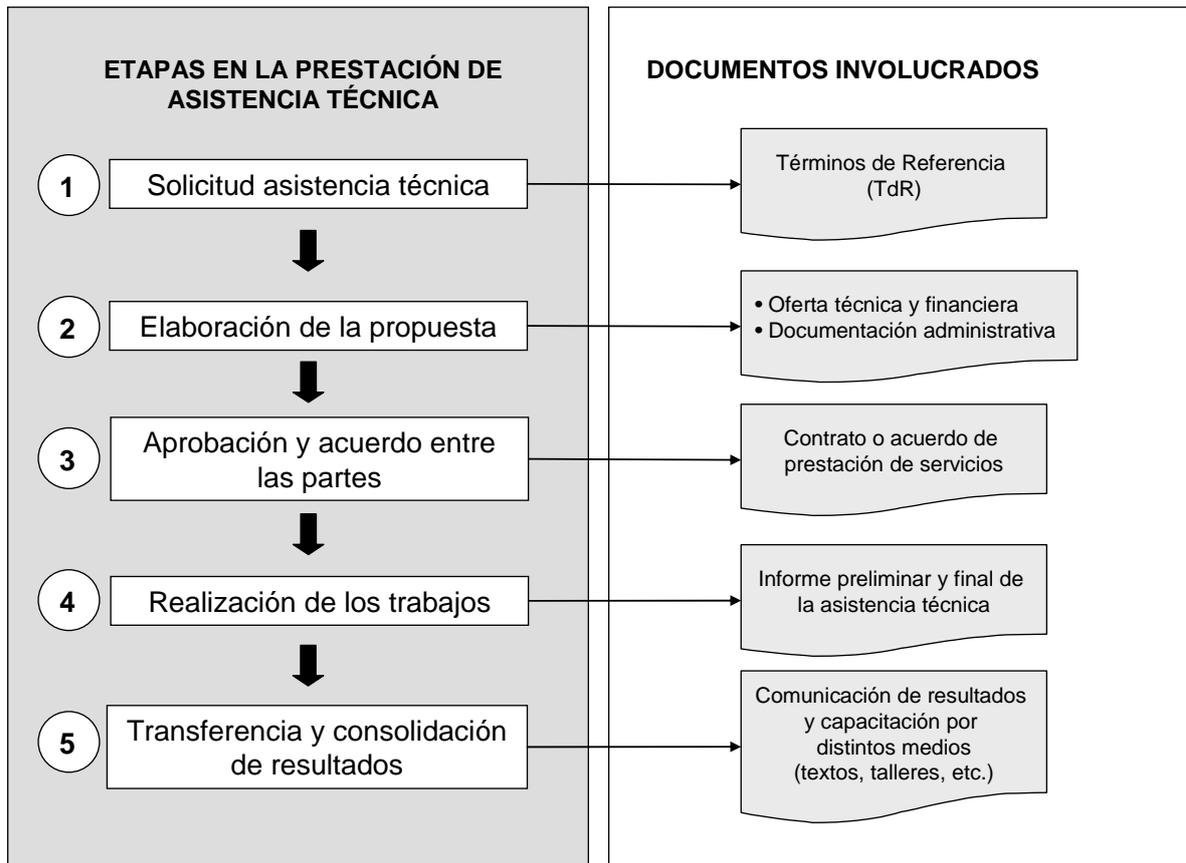
Para garantizar que la misión de asistencia técnica resulta realmente eficaz, deberían tenerse en cuenta algunos requisitos mínimos:

- a) En primer lugar, idealmente el informe final debería presentarse o circularse entre todas aquellas personas que han colaborado proporcionando información

al equipo de la asistencia técnica, restituyendo a los informantes los resultados del ejercicio. Esta práctica es la más idónea, tanto desde un punto de vista ético -al propiciar la total transparencia del proceso-, como desde un punto de vista práctico -al permitir una mayor apropiación de los resultados en la organización y la sensación de haber contribuido en un ejercicio colectivo de análisis y reflexión que realmente conduce a la puesta en marcha de una serie de medidas de mejora-.

- b) Es recomendable que el equipo consultor esté integrado no sólo por personal externo, sino también por personal de la organización que participe activamente y en todo momento en los trabajos de asistencia técnica, adquiriendo las capacidades para conducir de manera autónoma futuros procesos de consultoría en la organización.
  
- c) Además, resulta conveniente que las misiones de consultoría no terminen con la mera entrega del informe final, sino que incluyan sesiones de explicación al personal de la organización destinataria de cómo se ha conducido el proceso, o jornadas específicas de capacitación en la aplicación de las técnicas y herramientas utilizadas. Otra opción recomendable es la tutorización de la puesta en marcha y desarrollo de las medidas propuestas por los especialistas durante un periodo determinado tras la finalización de la misión, o cualquier otra actuación dirigida a generar y mantener las capacidades internas y la autonomía en los destinatarios para resolver en el futuro por ellos mismos situaciones similares a aquellas que dieron origen a la solicitud de apoyo técnico.

**Figura 5: Etapas y documentos principales en la prestación de asistencia técnica.**



Fuente: Elaboración propia.

De cara a la implantación posterior de las medidas propuestas en la asistencia técnica, un aspecto importante a considerar es que los tiempos de unos y otros en el proceso difieren. Habitualmente las instituciones receptoras están muy condicionadas por los ritmos políticos (normalmente más lentos), mientras que la entidad que presta la asistencia técnica está más condicionada por los ritmos más ágiles que imponen los ciclos de la gestión y ejecución presupuestaria.

## 6. Herramientas clásicas del trabajo de cooperación técnica

Toda prestación de asistencia técnica requiere la recogida, sistematización, procesamiento, interpretación y presentación final de un volumen más o menos amplio de información.

Todo este proceso tiene lugar, por lo general, en un periodo de tiempo relativamente corto. Por esta razón, un criterio básico a la hora de seleccionar las herramientas más adecuadas es el de equilibrar la validez y fiabilidad de la información con el coste o la dificultad de recogerla o acceder a ella.

Tradicionalmente, suele distinguirse entre herramientas o métodos de carácter cuantitativo (que suelen aportar mayor fiabilidad y por lo general resultan más lentos y costosos) y métodos de índole cualitativa (menos fiables, pero más rápidos y baratos), muy utilizados.

Entre los primeros, los más características son las encuestas formales o informales, los cuestionarios cerrados -en sus distintas modalidades-, la medición directa y los análisis de costes y beneficios.

Entre los segundos se encuentran el análisis documental, la observación directa, las listas de chequeo y las entrevistas –individuales, con informantes clave o de grupo- los análisis DAFO, los diagramas de causa-efecto, las matrices de posicionamiento, los ejercicios de *brainstorming*, etc.

En la siguiente tabla se sintetizan<sup>10</sup> algunas de las herramientas que suelen utilizarse en las asistencias técnicas en el ámbito del desarrollo organizacional, muchas de ellas en la fase de diagnóstico<sup>11</sup>.

**Tabla 3: Herramientas básicas de la asistencia técnica en el plano organizacional.**

Herramienta	Descripción	Cuándo utilizarla
<i>Brainstorming</i> o lluvia de ideas.	Herramienta grupal utilizada para la obtención de un amplio abanico de ideas, sugerencias y propuestas individuales de distintos participantes en un corto periodo de tiempo.	Puede resultar útil en cualquier proceso de descripción, análisis o discusión de algún aspecto de la realidad, para proponer posibles soluciones o adoptar estrategias frente a un

<sup>10</sup> No se incluyen, por ejemplo, herramientas destinadas al análisis de la dimensión presupuestaria, contable y financiera de la organización, propias del ámbito de la contabilidad (balances, inventarios, cuantías de pérdidas y ganancias, etc.).

<sup>11</sup> Un resumen de las principales herramientas utilizadas en el diagnóstico organizacional puede encontrarse en Cámara (2005).

		determinado problema.
Análisis DAFO.	Técnica habitualmente utilizada para reflexionar acerca de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de una organización y sistematizarlas de manera global (también puede aplicarse a un departamento o unidad dentro de ella a una estrategia o a un determinado proceso de trabajo).	De gran utilidad para analizar cuáles son los principales desafíos (amenazas, oportunidades) que presenta el entorno y determinar cómo responder ante los mismos (potenciando las fortalezas y reduciendo las debilidades internas).
Análisis de implicados o de partes interesadas.	Herramienta de utilidad para la identificación y análisis de los principales grupos de interés relacionados con la organización, de sus principales características e intereses y de su grado de importancia e influencia.	Se trata de una herramienta a utilizar principalmente para analizar el entorno próximo de la organización y anticipar posibles relaciones de conflicto o alianza con los distintos grupos de interés de la organización.
Análisis de expectativas.	Complementaria del análisis de implicados, esta herramienta analiza las principales expectativas de cada actor relevante que se relaciona con la organización y el grado en que ésta las satisface.	De gran interés para identificar puntos críticos en la relaciones de la organización con sus grupos de interés.
Diagramas de causa-efecto.	También conocidos como “árboles de problemas”, analizan un determinado problema o situación por la que atraviesa la organización, estudiando sus causas y efectos principales.	Sirve para analizar en profundidad las debilidades principales de la organización y al determinar sus causas u orígenes, permite identificar soluciones posibles.
Análisis de la estructura organizativa y funcional (organigramas).	A través de esta herramienta se analiza cómo se divide el trabajo entre las distintas unidades o miembros de la organización, la asignación de funciones y responsabilidades.	Este tipo de análisis sirve básicamente para documentar por escrito la estructura de la organización e identificar posibles líneas de mejora.
Diagramación de procesos: flujogramas.	Los diagramas de flujo permiten, a través de símbolos estandarizados, expresar de manera gráfica y con alto grado de detalle el conjunto de procedimientos, actividades, tareas y operaciones que integran los procesos de una organización (estratégicos, operativos y de apoyo), facilitando el control y la mejora continua de los mismos.	Facilitan la evaluación de costes, de la duración y eficacia de cada proceso y permiten la identificación de puntos críticos (duplicidades, retrasos, trámites o papeleos innecesarios, tiempos muertos, claridad e idoneidad de los documentos generados, etc.), permitiendo el rediseño, optimización y estandarización de los procesos más importantes.
Listas de comprobación ( <i>check list</i> ).	Recogen información mediante discusiones en grupo o a través de cuestionarios individuales que sirven para analizar la situación de una organización o de una parte de ella (unidad, área,	Resultan de utilidad para medir la situación en cada área de capacidad identificada y en la organización como conjunto,

	departamento, servicio, proyecto o proceso).	y para valorar, registrar y medir el avance o retroceso en distintos momentos de la vida de la organización y realizar comparaciones con otras organizaciones.
Diagramas de red o de "araña".	Representación gráfica de la situación de las variables de la organización estudiadas.	Útil para obtener una especie de fotografía del perfil de la totalidad o de una parte de la organización en un momento determinado, que ayude a detectar aquellos aspectos en los que existen mayores debilidades y, en consecuencia, dónde deben concentrarse los esfuerzos de mejora.
Matrices de decisión multicriterio.	Se trata de tablas en las que se valoran cualitativa y cuantitativamente las distintas alternativas o estrategias de la organización, a la luz de una serie de criterios.	Se utilizan cuando es necesario adoptar un debate entre posibles estrategias de acción a adoptar que conduzca a una toma de decisiones racional y transparente.
Matrices de posicionamiento.	Matrices en las que se valora el posicionamiento relativo de la organización en el sector del que forma parte, de acuerdo a una serie de criterios.	De utilidad para determinar los programas y/o servicios que es necesario impulsar para fortalecer y consolidar esa posición, aquellas áreas en las que conviene establecer relaciones de colaboración con otras entidades y aquellas otras que, por el contrario, es preferible abandonar.
Matriz de impacto-dificultad.	Matriz en la que se analizan las líneas de mejora identificadas en una organización, en torno a los siguientes criterios que permiten organizar la ejecución de las mismas: impacto (considerando el alcance y el beneficio de la medida en cuestión) y dificultad (incluyendo el coste y la complejidad de su implantación).	Útil para programar la implantación de las líneas o proyectos de cambio identificados durante un proceso de planificación estratégica o cambio organizacional, ofreciendo un mapa u hoja de ruta para la organización en el tiempo de las distintas acciones.

Fuente: Cámara (2005).

La situación concreta y el tipo de información que se desee obtener aconsejarán en cada momento la utilización de unas u otras herramientas o una combinación de las mismas.

En cualquier caso, debemos tener presente que los trabajos de recogida, sistematización e interpretación de la información que acompañan a toda intervención de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional deben proporcionar los datos mínimos imprescindibles que permitan, de manera fundamentada, tomar las decisiones de cambio y desarrollo de capacidades que se adopten. Dado que el esfuerzo de diagnóstico debe ir, en última instancia, dirigido a la acción, es decir, a la intervención sobre esa realidad que se desea transformar, deberemos siempre valorar los costes (el tiempo y los recursos que se invierten) y la utilidad de la información obtenida para ese fin, evitando complejos procesos de recopilación de datos de dudosa utilidad para orientar la toma de decisiones.

Otras cuestiones a tener en cuenta a la hora de valorar la utilización de unas u otras herramientas de diagnóstico en el plano organizacional son la validez de las mismas (su utilidad para explicar los fenómenos que se están analizando), su fiabilidad, así como la posibilidad que ofrecen de dar cabida a la participación de los distintos miembros de la organización y a la pluralidad de intereses que representan, propiciando así un mayor consenso, identificación y apropiación de los mismos con las medidas de cambio que se propongan.

## Bibliografía

- BASER, H. y BOLGER, J. (1996): *From Technical Cooperation to Capacity Development: Changing Perspectives in CIDA*. Febrero. Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch.
- BOLGER, J. (2000): *Capacity Development: Why, What and How*. Occasional Series, Vol.1, Nº1, mayo. Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch.
- BRINKERHOFF, D.W. (1995): *Technical Cooperation for Capacity-Building in Strategic Policy Management in Developing Countries*. Documento presentado en la 56ª Conferencia Nacional de la American Society for Public Administration. San Antonio (TX), 22-26 de julio. US Agency for International Development.
- CÁMARA, L. (2005): *Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*. CIDEAL - Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo, Madrid.
- CÁMARA L. (2002): "La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, Nº23, páginas 67-78, enero/abril. Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- CARLSSON J. y WOHLGEMUTH, L. (Eds.) (s.f): *Learning in development Co-operation*. Almqvist & Wiksell International, Estocolmo.
- CASSEN, R. and ASSOCIATES (1986): *Does Aid Work?* Oxford University Press, Oxford.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Governance in the European Consensus on Development: Towards a harmonised approach within the European Union*. COM 2006, 421 final, pág. 3, 30 de agosto de 2006.
- CRACKNELL, B.E. (2000): *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*. SAGE Publications, Nueva Delhi.
- DOVE, S. (s.f): *Las decisiones políticas: Instituciones v/s organizaciones*. Colección de Papers, paper Nº7. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
- EUROPEAID (2006): *Aid Delivery Methods. Concept paper. A contribution to development thinking. Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How*.
- FUKUDA-PARR, S.; LOPEZ, C. y MALIK, K. (2002): *Capacidad para el Desarrollo. Nuevas soluciones a viejos problemas*. Earthscan Publications – PNUD.

- GALPIN, T. (1998): *La cara humana del cambio: Una guía práctica para el rediseño de organizaciones*. Editorial Díaz de Santos, Madrid.
- GRUPO COORDINADOR INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2007): *De París 2005 a Accra 2008: ¿Podrá ser la ayuda al desarrollo eficaz y responsable?*
- HERRSCHER, E. (2007): *Pensamiento sistémico*. Ediciones Granica, Buenos Aires.
- HODGE, B.J.; ANTHONY, W.P. y GALES, L.M. (1998): *Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico*. Editorial Prentice Hall, Madrid.
- JACOBS, C. (1998): "Institutional strengthening and technical co-operating: developing a best practice model". En *Journal of International Development*, N°10, pág. 397-406, octubre.
- LAND, A. (2000): *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*. ECDPM Discussion Paper 14. European Centre for Development Policy Management, Maastrich.
- LUSTHAUS, C.; ADRIEN, M.H. y PERSTINGER, M. (1999): *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*. Universalia Occasional Paper N°35, septiembre. Universalia, Montreal.
- LUSTHAUS, C.; GRAY, D. y ADRIEN, M.H. (1996): *Strengthening Institutions in the Developing World: Trends and Issues*. Universalia Occasional Paper N°18, noviembre. Universalia, Montreal.
- MENTZ, J.C.N. (1997): *Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development*. ECDPM Working Paper N°14. European Centre for Development Policy Management, Maastrich.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2008): *Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional*.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B. y LAMPBELL, J. (1999): *Safari a la estrategia*. Ediciones Granica, Buenos Aires.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel, Barcelona.
- MORGAN, P. (2005): *The idea and practice of systems thinking and their relevance for capacity development*. Marzo. European Centre for Development Policy Management, Maastrich.
- MORGAN, P. (1998): *Capacity and Capacity Development - Some Strategies*. Octubre. Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch, Political and Social Policies Division.

- MORGAN, P. (1997): *The design and use of capacity development indicators*. Diciembre. Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch.
- MORGAN, P. y TASCHEREAU, S. (1996): *Capacity and institutional assessment: Frameworks, Methods and Tools for Analysis*. Junio. Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch.
- MORGAN, P. y BASER, H. (1993): *Making Technical Cooperation More Effective: New Approaches by the International Development Community*. Canadian International Development Agency (CIDA).
- MORGAN, G. (1990): *Imágenes de la organización*. Editorial Ra-ma.
- MOSS, T.; PETTERSSON, G. y VAN DE WALLE, N. (2006): *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Working paper N°74, enero. Center for Global Development.
- NORWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION (2000): *Handbook in Assessment of Institutional Sustainability*. Junio, Oslo.
- OCDE (2006): *The challenge of capacity development. Working toward good practice*. DAC guidelines and reference series.
- OCDE (2005): *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. París.
- OCDE (2005): *Harmonisation, Alignment, Results. Progress report on aid effectiveness*. París.
- OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION (1992): *The process approach to projects*. Londres, multicopiado.
- PATERSON, R. (2004): *Participatory capacity assessment of Civil Society organizations*. Canadian International Development Agency (CIDA).
- QUALMAN, A. y MORGAN, P. (1996): *Applying results-based management to capacity development*. Febrero. Canadian International Development Agency (CIDA) Policy Branch, Political and Social Policies Division.
- RODRÍGUEZ, D. (2005): *Diagnóstico organizacional*. Alfa Omega grupo editor, México.
- RONDINELLI, D.A. (1993): *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. Routledge, Londres - Nueva York.
- SCHACTER, M. (2001): *The Heart of the Matter: Donors, Development Assistance and Public Sector Reform*. Policy Brief N°10, febrero. Institute on Governance. Ottawa, Canadá.

- SCHACTER, M. (2000): *“Capacity building”: A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations*. Policy Brief N°6, enero. Institute on Governance. Ottawa, Canadá.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2004): *Strategy Note on Governance for Human Development*.
- USAID CENTER FOR DEVELOPMENT INFORMATION AND EVALUATION (2000): *Measuring institutional Capacity*. TIPS, N°15.
- USAID (1998): *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Technical Publications Series, agosto. Center for Democracy and Governance. Bureau for Global Programs, Field Support and Research. U.S. Agency for International Development, Washington D.C., 20523-3100.
- WORLD BANK (2000): *The World Bank experience with institutional development*. Lessons and Practices, N°14. Operations Evaluation Department. World Bank, Washington DC.
- WORLD BANK (1996): *Technical Assistance*. Lessons and Practices, N°7. Operations Evaluation Department. World Bank, Washington DC.
- ZIMMERMANN, A. (2004): *La gestión de redes. Caminos y herramientas*. Ediciones Abya-Yala, Quito.
- ZIMMERMANN, A. (1998): *Gestión del cambio organizacional. Caminos y Herramientas*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

## **Sitios de Internet sobre cooperación técnica, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades**

AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO INTERNACIONAL (CIDA):

[www.acdi-cida.gc.ca/index.htm](http://www.acdi-cida.gc.ca/index.htm)

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID):

[www.aecid.es](http://www.aecid.es)

BANCO MUNDIAL:

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

CENTRO EUROPEO PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO (ECDPM):

[www.ecdpm.org/](http://www.ecdpm.org/)

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE:

[www.oecd.org/dac/](http://www.oecd.org/dac/)

CAPACITY.ORG. Portal sobre desarrollo de capacidad:

[www.capacity.org](http://www.capacity.org)

EUROPEAID:

[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm)

PROGRAMA DE NACIONALES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD):

<http://www.undp.org>