



LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL NUEVO MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Grupo de Gestión para Resultados de Desarrollo de la
Coordinadora

PRESENTACIÓN.

La Coordinadora de ONG de Desarrollo de España es una institución formada por 94 ONGD y 14 Coordinadoras Autonómicas que, en conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional. Todas las organizaciones comparten un proyecto común, la lucha contra la pobreza, y asumen como forma de autorregulación el Código de Conducta para garantizar los principios de transparencia y democracia interna de las ONGD. La Coordinadora es la única plataforma estatal de acción humanitaria y desarrollo en España. Es punto de encuentro para las ONGD, lugar de debate y reflexión donde compartir experiencias y plantear propuestas.

Este informe ha sido elaborado por el Grupo de Reflexión de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Coordinadora, integrado por las siguientes ONGD:

- ☞ ADRA
- ☞ AIETI
- ☞ Asociación Nuevos Caminos
- ☞ Caritas española
- ☞ Consejo Interhospitalario de Cooperación
- ☞ Entreculturas
- ☞ Farmamundi
- ☞ FUNDESO
- ☞ Grupo Género Coordinadora
- ☞ Intermón Oxfam
- ☞ INTERED
- ☞ IPADE
- ☞ ISF ApD
- ☞ Manos Unidas
- ☞ Mujeres en Zona de Conflicto
- ☞ Prosalus
- ☞ Proyecto Solidario
- ☞ REMCODE
- ☞ Solidaridad Internacional

La coordinación de este grupo y la elaboración de este informe estuvieron a cargo del Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente –GOGMA- de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

En este documento se presenta el trabajo desarrollado por el Grupo. El equipo se constituyó en enero de 2009 y el trabajo se ha desarrollado en tres partes claramente diferenciadas, que son las que justifican la estructura de este documento final de síntesis. En primer lugar se realizó un estudio conceptual sobre qué es la Gestión para Resultados de Desarrollo, cuáles son sus principios, aplicación y alcance. En segundo

lugar, se muestran los resultados cualitativos y cuantitativos de la percepción en la GpRD para su implantación en las ONGD. Finalmente, y con el propósito de contrastar todo el trabajo desarrollado anteriormente, se preparó una jornada de reflexión con expertos consultores en esta área y con representantes de la Cooperación Española para conocer el posicionamiento actual y los pasos a dar en GpRD.

Para terminar con este proceso de reflexión, la Coordinadora celebra el “II Encuentro de las ONG de Desarrollo: Transformación y Retos del Sector en una Sociedad en Cambio. Será un punto de encuentro interesante para los profesionales del sector, posibilitando el diálogo y la reflexión conjunta sobre los temas que allí se presenten.

El debate y las propuestas que se generen en el mismo completarán las conclusiones preliminares del presente documento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I PARTE. La Gestión para Resultados de Desarrollo. Marco Conceptual.....	7
I.1. Antecedentes.....	7
I.2. La evolución de los modelos de gestión para el desarrollo.....	11
I.3. La GpRD en el nuevo marco de la cooperación para el desarrollo.....	14
I. 3.1. Qué es la Gestión para Resultados de Desarrollo.....	14
I. 3.2. Principios de la GpRD.....	16
I. 3.3. Aplicación y alcance de la Gestión para Resultados de Desarrollo.....	21
II PARTE. La Gestión para Resultados de Desarrollo y su implicación en las ONGD. 24	
II.1. Planteamiento del taller.....	24
II.2. Resultados.....	26
III PARTE. Experiencias de implantación de GpRD. La GpRD en el Sistema de la Cooperación Española.	31
III.1. Consultores expertos en GpRD. Situación actual y experiencias de implantación de GpRD.....	32
III.1.1. Situación actual y avances en la aplicación de GpRD.....	32
III.1.2. Experiencias de implementación de GpRD.....	35
III.2. La GpRD en el Sistema de la Cooperación Española.....	41
III.2.1. La GpRD en el contexto de la ayuda para el desarrollo.....	41
III. 2.2. Contexto nacional de la GpRD.....	44
CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	48
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50
GLOSARIO DE TÉRMINOS Y DEFINICIONES.....	51

LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO EN EL NUEVO MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN.

La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, acordada en marzo de 2005, establece compromisos globales que corresponden tanto a países donantes como receptores, con el fin de avanzar hacia una ayuda al desarrollo más eficaz, en el contexto de un incremento significativo de la misma. Las reformas tratan de *“incrementar el impacto de la ayuda al desarrollo [...] reduciendo la pobreza y la desigualdad, aumentando el crecimiento, el fortalecimiento y generación de capacidades, así como la aceleración de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*. La Declaración de París adopta cinco principios (Banco Mundial, 2005) que deben conformar la orientación y canalización de la ayuda al desarrollo:

- Apropiación: los países en desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo;
- Alineamiento: los países donantes basarán su apoyo en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países receptores;
- Armonización: los países donantes trabajarán de forma que sus acciones sean más armónicas, transparentes y eficaces colectivamente;
- Gestión para Resultados: todos los países gestionarán sus recursos y mejorarán el proceso de toma de decisiones para conseguir la obtención de resultados; y,
- Rendición de cuentas mutua: los países donantes y los países en desarrollo se comprometen a la mutua rendición de cuentas en torno a los resultados del desarrollo.

Una de las críticas más importantes a la Declaración de París, tanto en su contenido como en su elaboración, es su aparente desconocimiento del papel que corresponde a

las ONGD. A pesar de ello, las ONGD no pueden ser ajenas al debate general sobre la eficacia del desarrollo.

En este sentido, los distintos procesos de consulta realizados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han planteado un primer conjunto de principios-guía sobre la efectividad de las organizaciones sociales, como actores de desarrollo (CONCORD, 2008):

1. Las actuaciones de las OSC están enfocadas hacia la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos: se trata de solidaridad social con la gente que reivindica sus derechos;
2. Las acciones de las OSC están centradas en las personas: se esfuerzan por conseguir el empoderamiento de cada individuo y de las comunidades en las que se organizan, fortaleciendo al mismo tiempo la apropiación democrática y la participación;
3. Las acciones de las OSC hunden sus raíces en la práctica de los derechos humanos (enfoque de derechos humanos) y en la promoción de la justicia social;
4. Las actuaciones de las OSC se basan en verdaderos partenariados realizados a largo plazo, basados en el respeto y en el diálogo, contando asimismo con la importancia que se deriva del reconocimiento de la diversidad de las organizaciones, en la práctica democrática.;
5. Las acciones de las OSC procuran el impacto sostenible y la obtención de resultados, basados en los procesos sociales de empoderamiento y aprendizaje compartidos;
6. La eficacia de las OSC se basa en el mejoramiento continuo de su:
 - Transparencia.
 - Rendición de cuentas en distintos niveles: hacia las personas titulares de derechos, los gobiernos, donantes, organizaciones socias, sus propias bases sociales y el público en general.
 - Autonomía frente a los Estados.

- Coordinación.

Así pues, y de cara a la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) se han identificado una serie de preguntas motivadoras: ¿Se han hecho evaluaciones de impacto de alguna acción de desarrollo? ¿Qué mecanismos de seguimiento y evaluación se llevan a cabo en el área de proyectos? ¿Qué tipo de indicadores se utilizan? ¿En qué medida participan los socios locales/contrapartes y población beneficiaria en el seguimiento y evaluación de las intervenciones? ¿Tenemos en cuenta otros procesos de evaluación en los que puedan verse implicados para la coordinación de las acciones? ¿Tienen los socios y contrapartes locales mecanismos para poder atender las demandas de control, evaluación y seguimiento exigidas? ¿Realizamos fortalecimiento de capacidades en socios y contrapartes locales?

En este nuevo marco de cooperación internacional, las organizaciones de desarrollo se enfrentan al reto de un cambio en sus modelos de gestión para planificar programas y proyectos basados en el modelo de resultados expuesto (Gudiño, 2007).

La GpRD resume los esfuerzos por alcanzar los resultados planteados por las iniciativas de desarrollo y su impacto en las vidas de las personas. Como concepto, la GpRD centra su atención en responsabilizar a las agencias internacionales, a los gobiernos y a los individuos de la entrega de resultados a la ciudadanía que pretenden ayudar. En última instancia, la GpRD debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países mediante la implementación de sistemas nacionales (OCDE, 2008).

El **objetivo general** de este proceso de reflexión es favorecer la adaptación a la GpRD en las organizaciones de desarrollo e identificar retos, con el fin de consensuar una serie de orientaciones y un plan de trabajo común para el Sector. El documento se divide en tres partes. En primer lugar, se hace una revisión de qué es la GpRD, cuáles son sus principios, aplicación y alcance. En segundo lugar, se muestran los resultados cualitativos y cuantitativos de la percepción en la GpRD para su implantación en las ONGD. Finalmente, se resumen las opiniones de expertos consultores en esta área y la posición de la Cooperación Española en GpRD.

I PARTE. La Gestión para Resultados de Desarrollo. Marco Conceptual

I.1. Antecedentes.

La Gestión para Resultados de Desarrollo ha evolucionado como parte del esfuerzo mundial para reducir la pobreza, apoyar el crecimiento económico sostenible y equitativo y mejorar la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de los gobiernos nacionales y de las agencias de desarrollo. La efectividad en el desarrollo (definida de manera amplia) significa que los países y las agencias son más capaces de lograr sus resultados colectivos de desarrollo, y que tienen las herramientas adecuadas a su disposición para medir el progreso hacia esos resultados e informar sobre ellos y usar las enseñanzas extraídas para mejorar continuamente el desempeño (OCDE, 2006).

Durante muchos años la asistencia para el desarrollo se entregaba de manera segmentada, lo que no siempre respondía a las prioridades de los países. Las agencias internacionales controlaban la mayoría de los flujos y las transacciones de ayuda y, en muchos casos, dictaban los tipos de asistencia que los países podían recibir. Los esfuerzos de desarrollo con frecuencia eran fragmentados y no sostenibles e imponían una carga pesada de contratación e información sobre los países. Lo que es más importante, se centraban en financiar insumos y actividades mediante transferencias de recursos, en lugar de apoyar el logro de resultados de desarrollo más amplios.

En los años noventa, el campo del desarrollo internacional emprendió una era de reforma y reformulación en vista de las crecientes disparidades entre los países ricos y los pobres. Los líderes mundiales, en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, reconocieron la necesidad de tomar medidas drásticas para garantizar que los países en desarrollo se beneficien de la globalización, y que los fondos de asistencia para el desarrollo se usen de forma equitativa y eficaz para lograr los objetivos mundiales de desarrollo y otras metas nacionales de desarrollo.

Los socios para el desarrollo reconocieron la necesidad de identificar mecanismos de programación y estrategias específicas para hacer las metas de desarrollo mundiales una realidad. A partir de 2002, una serie de eventos y reuniones internacionales han ayudado a identificar cómo avanzar en el logro de resultados de desarrollo.

En el año 2002 la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (Monterrey, México) analizó los requisitos financieros y operativos para alcanzar los resultados mundiales de desarrollo.

En 2003, los representantes de la comunidad internacional (28 países beneficiarios de ayuda y más de 40 agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo) se reunieron en Roma en el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización para aprovechar su apoyo al Consenso de Monterrey y tratar los principios clave, las lecciones y las ideas prácticas relacionadas con la armonización y la alineación de la asistencia para el desarrollo.

Las Mesas Redondas de Resultados de Washington y Marrakech, celebradas en 2002 y 2004 respectivamente, se centraron específicamente en la gestión para resultados como un aspecto clave y requisito previo para mejorar la eficacia de la ayuda. En ambas mesas redondas, los participantes de los países socios y las agencias de desarrollo trataron los retos de la GpRD en el desarrollo al nivel de país, así como dentro de programas y proyectos específicos, y compararon las herramientas y las estrategias utilizadas para abordar los temas sobre el terreno. Un resultado significativo de estas conferencias fue la formulación de los principios de la GpRD.

La Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo aprobada en 2005 refleja el consenso general respecto de cuál es la mejor manera de reformar la ayuda para contribuir a estos compromisos. La característica más sobresaliente de la Declaración es el carácter compartido de los compromisos, incluido el énfasis que se da a la estrecha vinculación entre las mejoras introducidas en las prácticas de los donantes y el fortalecimiento de los sistemas y las instituciones internacionales.

El Tercer Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda en 2008 (Accra, Ghana) tuvo como propósito analizar en detalle los avances registrados a la fecha en cuanto a la implementación de los compromisos adquiridos en la Declaración de París, identificar los cuellos de botella y desafíos pendientes y determinar aquellas acciones que los donantes y los países socios deben emprender para acelerar la eficacia de la ayuda. Tras tres días de intensas negociaciones se aprobó la Agenda de Acción de Accra: resultado de una alianza sin precedentes de los socios en el desarrollo, países en desarrollo y donantes, economías emergentes, instituciones de las Naciones Unidas y multilaterales, fondos globales y organizaciones de la sociedad civil.

<p>Consenso de Monterrey (2002)</p>	<p>El Consenso de Monterrey recalcó la necesidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Armonizar los enfoques de desarrollo entre los donantes; - Reducir los costos de transacción para los países beneficiarios mediante la alineación de los recursos de los donantes; - Aumentar la capacidad de absorción a nivel de país y mejorar los sistemas de gestión financiera mediante el fortalecimiento de la capacidad; - Aumentar el sentido de pertenencia local en el diseño y la ejecución de marcos de pobreza a nivel de país.
<p>Declaración de Roma (2003)</p>	<p>Los participantes se comprometieron a realizar actividades específicas para mejorar la armonización de la ayuda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proveer asistencia en conformidad con las prioridades del país socio; - Enmendar las políticas, los procedimientos y las prácticas para facilitar la armonización; - Implementar normas de buenas prácticas o principios en la entrega de asistencia y gestión del desarrollo; - Redoblar los esfuerzos de los donantes para cooperar a nivel de país; - Promover los beneficios de la armonización entre el personal; - Prestar apoyo para fortalecer el liderazgo y el sentido de pertenencia de los resultados de desarrollo de los gobiernos de países socios; - Simplificar los procedimientos y las prácticas de los donantes; - Promover enfoques armonizados en los programas mundiales y regionales.
<p>Washington: Primera Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo (2002)</p>	<p>La Mesa Redonda analizó los esfuerzos continuos de los países y las agencias para una gestión para resultados, enfatizando las acciones que se requieren para fortalecer la demanda e incrementar las capacidades para adoptar modelos basados en resultados en los países en desarrollo. Destacó la necesidad de que las agencias de desarrollo proporcionen apoyo coordinado para el fortalecimiento de las capacidades y para armonizar los diversos enfoques relacionados con la medición de resultados, el monitoreo y la difusión de la información. Asimismo, analizó formas en las que las agencias de desarrollo, incluidos los bancos de desarrollo multilaterales, pueden desarrollar culturas e incentivos institucionales orientados hacia resultados.</p>

<p>Marrakech: Segunda Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo (2004)</p>	<p>Los participantes evaluaron los avances registrados desde la Primera Mesa Redonda, y comentaron la manera en que podrían seguir fortaleciendo los compromisos de los países y las agencias a fin de armonizar el proceso de monitoreo y evaluación en torno a estrategias y sistemas nacionales. También reflexionaron acerca de cómo los donantes podrían coordinar mejor el apoyo para fortalecer la planificación, los sistemas estadísticos y la capacidad de monitoreo y evaluación que los países necesitan para gestionar su proceso de desarrollo. Como resultado final de la Mesa Redonda, los directores de los bancos de desarrollo y el Director del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE entregaron su respaldo a una serie de principios comunes sobre resultados de desarrollo, incluido un compromiso de emprender acciones específicas para el año 2004.</p>
<p>Declaración de París (2005)</p>	<p>La Declaración de París consistió en un acuerdo internacional respaldado por más de 100 ministros, jefes de organismos y otros altos funcionarios. Este compromiso de alto nivel de redoblar los esfuerzos relativos a la armonización, la alineación y la gestión para resultados tiene como objetivo ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y comprende un conjunto de acciones e indicadores susceptibles de ser monitoreados.</p>
<p>Hanoi: Tercera Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo (2007)</p>	<p>La Mesa Redonda de Hanoi reafirmó la importancia de la ambiciosa agenda planteada durante la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Entre las ideas centrales de dicha agenda se cuenta la noción de que tanto los países como los donantes deben realizar una gestión más eficaz de sus recursos con el fin de obtener mejores resultados comprobables guiados por un compromiso mutuo de rendir cuentas. Esta renovada urgencia por mejorar los resultados de desarrollo, constituyó la base para seguir avanzando en la preparación del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.</p>
<p>Accra: Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2008)</p>	<p>Entre los puntos de consenso claves de la Agenda de Acción de Accra se encuentran los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Previsibilidad: los donantes entregarán a los países socios información anticipada sobre sus planes de ayuda para los próximos 3 a 5 años; - Sistemas de países: se utilizarán sistemas de países socios para entregar ayuda como primera opción, y no sistemas de donantes;

	<ul style="list-style-type: none"> - Condicionalidad: los donantes ya no se guiarán por condiciones prescriptivas acerca de la forma y el momento de enviar la ayuda, sino por condiciones inspiradas en los objetivos de desarrollo propios del país en desarrollo; y - Distensión: los donantes relajarán las restricciones que impiden que los países en desarrollo adquieran los bienes y servicios que necesitan comprar a quien sea y donde sea que encuentren la mejor calidad a los mejores precios.
--	--

Tabla 1. Eventos y reuniones internacionales para avanzar en el logro de resultados de desarrollo. Fuente: adaptado de OCDE, 2007.

I.2. La evolución de los modelos de gestión para el desarrollo.

Una breve revisión sobre los avances en gestión en los últimos cuarenta años ya avanzaba la perspectiva de la gestión basada en resultados¹. La gestión del sector público ha utilizado modelos de planificación, programación y control de costes en los años 60, haciendo énfasis en la planificación financiera y en la contabilidad de costes.

La gestión de 'inputs' (recursos humanos, costes de operación...) aumentó su importancia demostrando control sobre la gestión, distribución y uso de los recursos financieros (Osborne y Gaebler, 1993). La gestión de programas por actividades (PMBA) alcanzó su auge entre los setenta y los ochenta cuando las organizaciones donantes se involucraron en proyectos de infraestructura y desarrollo industrial. Esto combinado con diversas herramientas y técnicas de planificación de actividades (estructura de descomposición del proyecto EDP, diagramas de Gantt, el Método del Camino Crítico CPM, Evaluación de Programas y Revisión Técnica PERT) impulsaron la implementación de actividades de acuerdo con una estructura de programación que se hicieron extensivas a los sistemas de gestión en la construcción y la ingeniería (Hailey y Songenfrei, 2003).

El concepto de gestión basada en resultados no es una novedad. La idea se hizo popular hace ya más de cincuenta años, cuando Peter Drucker publicó su libro "Management in Practice". Una década después, en 1964, el concepto adquirió

¹ Ver definición de Gestión Basada en Resultados – Glosario de términos – y contrastar diferencias con la GpRD.

entidad y nombre con la edición de una nueva obra de este autor, “Managing by results”.

Muchas empresas comenzaron entonces a aplicar métodos de planificación y gestión centrados en objetivos compartidos y específicos dentro de la organización, incluyendo indicadores precisos de desempeño para el personal y los departamentos o unidades operativas, así como medidas de premio o castigo en función de los resultados conseguidos (Aucoin, 1996).

Fue más tarde, entre finales de los setenta y comienzos de los ochenta, cuando la administración pública comenzó a pensar en términos similares. En el campo de la cooperación internacional, a estas épocas se remonta la introducción de métodos de gestión por objetivos como el Enfoque del Marco Lógico (EML) en la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) o el método de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP, en su acrónimo alemán) en la agencia de cooperación técnica de este país (GTZ).

No es sorprendente que la aplicación de estas técnicas se concretase, sobre todo, en los proyectos de cooperación, principal mecanismo de ejecución de las políticas de ayuda hasta hace muy poco tiempo. El EML, entre críticas y apoyos, fue extendiéndose como metodología dominante para la gestión de proyectos entre donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos de los países receptores.

La primera ruptura con este modelo se produjo a mediados de la década de los noventa, cuando la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, 2003) impulsó la gestión basada en resultados como una estrategia aplicable a todos los niveles y ámbitos de trabajo de la organización. La CIDA prepara regularmente documentos marco sobre resultados corporativos, que se apoyan en una planificación por país y se completa con un sistema relativamente sencillo de seguimiento y evaluación.

La introducción gradual de técnicas de gestión basada en resultados ha ayudado a muchos gerentes de agencias del sector público y de desarrollo a adoptar un enfoque más sistemático sobre todos los aspectos de la gestión de proyectos y programas. Muchas instituciones y agencias en los países tanto desarrollados como en desarrollo ahora usan una variedad de técnicas prácticas para la gestión basada en resultados,

lo que incluye la planificación estratégica basada en resultados, el uso de modelos lógicos o marcos de resultados de proyectos, la presupuestación basada en resultados, la gestión de riesgos y el seguimiento y evaluación basados en resultados (Binnedijk, 2001; Fontaine, 2004).

Ya en esta década, un nuevo elemento se ha añadido al contexto internacional de la gestión basada en resultados: la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Este nuevo consenso, al que se han adherido más de un centenar de países y organizaciones, establece criterios e indicadores para medir cuestiones más vinculadas con el proceso de ejecución de las políticas de cooperación y desarrollo que con sus resultados (en otras palabras, con los medios, más que con los fines). Es en este momento cuando nace el concepto de Gestión para Resultados de Desarrollo.

La GpRD incorpora ideas acerca de la colaboración, la asociación, la apropiación por parte del país, la armonización y la alineación y brinda una norma de gestión más alta porque les pide a todos los interesados directos poner el énfasis continuamente en el desempeño de resultados del país, en lugar de en los resultados a corto plazo (UNPD, 1997).

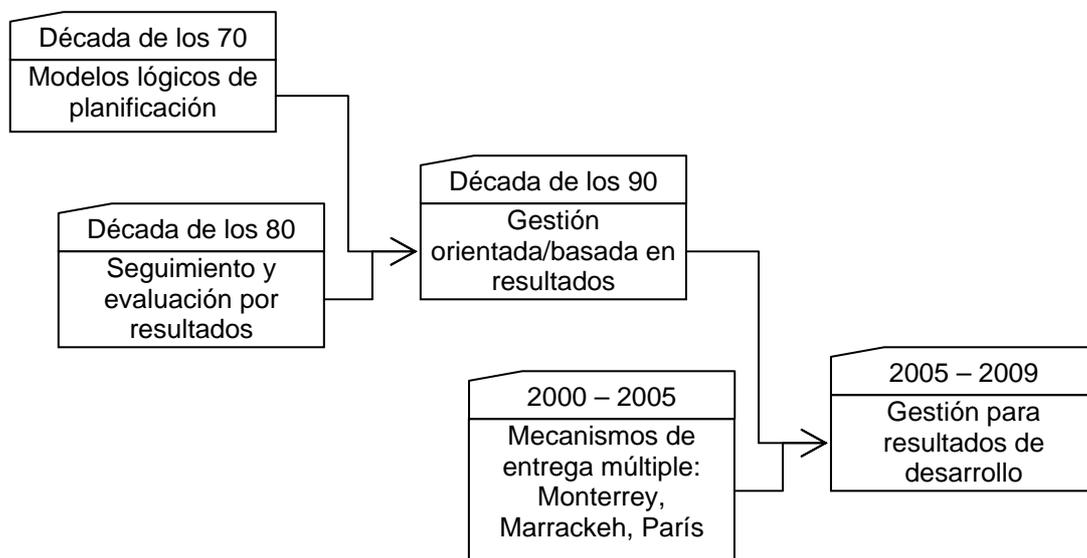


Figura 1. Evolución de los modelos de gestión en las últimas décadas hasta la GpRD. Fuente: adaptado de Juan Toledano, IUDC, 2009.

Como se ha visto, desde mediados de los años ochenta, nuevos planteamientos sobre la gestión en las organizaciones apuntan la necesidad de orientar los principales procesos de las organizaciones – planificación, gestión, seguimiento, evaluación- al logro de resultados. El enfoque de GpRD se dirige a mejorar el rendimiento de una organización para alcanzar, de modo más seguro, los resultados que se propone tanto en sus propios procesos de gestión como, fundamentalmente, en el entorno en el que opera.

La GpRD se centra en una fuerte noción de causalidad. Se presupone que ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados. La relevancia de estos resultados sigue un orden creciente: los resultados más básicos (los ‘productos’ o outputs) contribuyen al logro de resultados más complejos (‘efectos’ o outcomes) y, finalmente, a la obtención de ‘impacto’, que es el resultado de mayor alcance. La atención al logro de resultados debe estar, por tanto, en todas las fases del proceso de gestión, desde la planificación al seguimiento y a la evaluación, pues afecta a todos los niveles en los que cada proceso se desarrolla (OCDE, 2007).

Cadena de Resultados					
¿Cómo debería llevarse a cabo?		¿Cuál debería ser el producto?	¿Qué resultados esperamos de esta inversión?		¿Por qué deberíamos hacer lo que hacemos?
Inputs	Actividades	Outputs	Outcomes a CP	Outcomes a MP	Impactos a LP

Figura 2. Cadena de resultados de la GpRD. Fuente: OCDE, 2007.

I.3. La GpRD en el nuevo marco de la cooperación para el desarrollo.

I. 3.1. Qué es la Gestión para Resultados de Desarrollo.

La GpRD es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la

evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño.

El modelo de GpRD surge como un elemento central de los esfuerzos mundiales por mejorar la eficacia de la gestión pública, siendo ampliamente reconocido como el que representa las mejores prácticas en este campo.

La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar) sino en los resultados mensurables (qué se puede lograr con los fondos) en todas las fases del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, la GpRD se centra en la entrega de información razonable que permita mejorar la toma de decisiones (CoP-MfDR, 2009). Ello implica realizar un seguimiento de los avances y de la gestión basándose en información certera de un modo que ayude a maximizar la obtención de resultados.

La GpRD conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo (Mayne, 2005). De igual modo, estas metas deben expresarse en términos humanos, es decir, en términos de efectos directos del desarrollo. Por ello, la GpRD representa más que un simple método. Es una forma de pensar y actuar que se articula sobre un conjunto de herramientas prácticas tendientes a mejorar la gestión de las organizaciones.

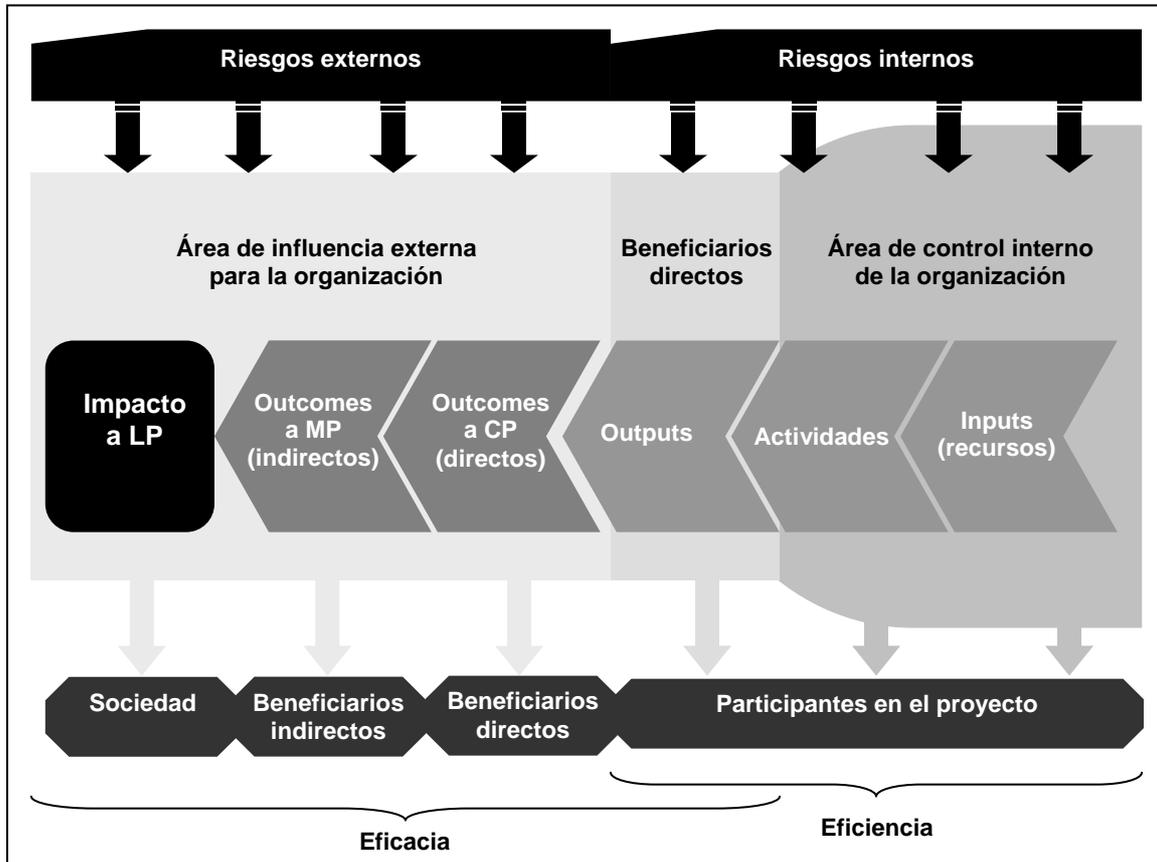


Figura 3. Modelo lógico de la Gestión para Resultados del Desarrollo. Fuente: adaptado de CIDA, 2003.

I. 3.2. Principios de la GpRD.

Los principios de la GpRD forman la base para la gestión del desempeño sólida. Se pueden aplicar a cualquier nivel y dentro de una variedad de intervenciones (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo.

Existe suficiente sinergia entre los principios. Todos se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir cuál herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar.



Figura 4. Principios de la Gestión para Resultados de Desarrollo. Fuente: OCDE, 2006.

A continuación, se presenta una tabla que explica las características más importantes de cada uno de los principios de la GpRD.

Principios de la GpRD	Características
<p>1. Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases. Centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.</p>	<p>El diálogo con los múltiples interesados tiene lugar a lo largo de cualquier iniciativa de desarrollo (por ejemplo, planificación, implementación y evaluación del marco de pobreza de un país, la estrategia de asistencia al país, marco del sector/programa, o proyecto) para asegurar que la concentración se mantenga siempre en la gerencia con miras a los resultados.</p>
	<p>Todos los socios e interesados directos clave se apropian conjuntamente del proceso de definir y ejercer una gerencia para resultados en todas las fases (sin importar cuando entran en el proceso) y acuerdan asumir la responsabilidad colectiva de la orientación de los resultados de cualquier iniciativa.</p>
	<p>Los gerentes usan estrategias de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos para asegurarse de que todos los interesados directos comprendan los riesgos que probablemente afecten el logro de los resultados y para ayudarles a que trabajen juntos para encarar estos riesgos.</p>
<p>2. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados previstos que se han acordado.</p>	<p>Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados (tal como se han definido en los propios planes nacionales o sectoriales de desarrollo del país socio) y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados.</p>
	<p>Los indicadores y las estrategias de seguimiento y evaluación se vinculan lógicamente a los efectos e impactos deseados, y demuestran claramente si los resultados identificados se están logrando.</p>
	<p>El mismo conjunto de indicadores se usa sistemáticamente a lo largo de cualquier intervención de programa o proyecto para aportar pruebas del desempeño de los resultados en curso. Las actividades de seguimiento y evaluación continuas analizan el grado en que los resultados planificados realmente se logran con el fin de ir ajustando la implementación según sea necesario.</p>
<p>3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.</p>	<p>La medición y la información sobre los resultados se mantienen lo más exacto posible para crear eficiencias y apoyar la comunicación eficaz entre los interesados directos.</p>
	<p>Los resultados del país se miden a través de indicadores definidos por el país que son selectivos, económicos y realistas.</p>
	<p>Se usan los indicadores de riesgo y de desempeño institucional para seguir los cambios clave de contexto que puedan afectar</p>

	<p>el logro de los resultados.</p> <p>Los países y las agencias de desarrollo están comprometidos a reducir al mínimo los costos y evitar la duplicación mediante el uso de indicadores definidos por el país que sirven de base para la evaluación e información de desempeño y que se empleen para la toma de decisiones acerca de ajustes o medidas de mitigación.</p>
4. Gestionar para, no por, Resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.	<p>Los resultados planificados se definen de forma clara al comienzo de cualquier intervención, y luego se identifican los recursos y los insumos requeridos para lograr estos resultados (no viceversa, como era el caso en el pasado).</p>
	<p>Los gerentes de desarrollo tienen la latitud, flexibilidad y autoridad para organizar los recursos según sea necesario para lograr los resultados deseados según la intervención de desarrollo vaya avanzando. Los resultados planificados forman el punto focal para cualquier decisión de gestión en curso.</p>
	<p>Si las metas clave no se alcanzan, los interesados directos y los gerentes analizan conjuntamente cómo y por qué los planes o las estrategias se han salido de curso, cómo podrían retomar el curso y luego tomar las medidas correctivas de forma constructiva y de apoyo mutuo para alcanzar los resultados.</p>
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.	<p>La información generada mediante la medición continua del desempeño es fácilmente accesible a todos los interesados directos en cualquier intervención de desarrollo.</p>
	<p>Ya sea positiva o negativa, la información de desempeño se usa para apoyar la toma de decisiones constructiva y proactiva en la gestión y para fomentar el aprendizaje.</p>
	<p>La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas para el logro de resultados tienen en cuenta tanto los factores contextuales como los riesgos y hace los ajustes correspondientes.</p>
	<p>Aún ante los retos y riesgos que se presentan, los gerentes de programas y proyectos continúan preguntando “¿por qué estamos haciendo esto?” y siguen centrados en las oportunidades de aprendizaje inherentes en el proceso de gestión del desempeño.</p>

Tabla 2. Principios y características de la GpRD. Fuente: adaptado de OCDE, 2006.

El EML y la GpRD.

Con el fin de percibir las diferencias entre el Enfoque del Marco Lógico y la Gestión para Resultados de Desarrollo, a continuación se presentan algunas aclaraciones que pueden servir de ayuda.

En general, la estructura de la cadena de resultados es muy similar al modelo lógico del EML, con algunas diferencias referentes a la denominación de los elementos de la cadena. En la siguiente figura se puede observar la correspondencia entre los elementos de la matriz de planificación del EML y de la GpRD.

Elemento de la matriz de planificación del proyecto en el EML	Concepto equivalente en GpRD	Observaciones
Objetivo general	Impacto	El impacto es el resultado último al que el proyecto contribuye.
Indicadores de verificación	Indicadores de impacto	Cualitativos y cuantitativos, incluyendo datos de línea de base. Observables y medibles a medio y largo plazo.
Medios de verificación	Metodología de medición del impacto	Especificación de la metodología de verificación de los resultados, no sólo la fuente de verificación
Hipótesis	Gestión del riesgo para el impacto y factores de éxito	Especificación de posibles riesgos y factores que pueden condicionar conseguir el impacto.
Objetivo específico	Principal efecto directo a medio y largo plazo (outcomes)	
Indicadores de verificación	Indicadores de efecto directo	Cualitativos y cuantitativos, incluyendo datos de línea de base. Observables y medibles a medio y largo plazo.
Medios de verificación	Metodología de medición del efecto	
Hipótesis	Gestión del riesgo para el efecto directo y factores de éxito	Información que proviene del contexto inmediato del proyecto y del contexto nacional e internacional.
Resultados	Productos	Bienes, servicios y otros elementos entregables
Indicadores de verificación	Indicadores de productos	Cualitativos y cuantitativos. Son la base para verificar el logro de los productos. Observables y medibles a medio y largo plazo.

Medios de verificación	Metodología de medición de productos	
Hipótesis	Gestión del riesgo para productos y factores de éxito	Surgen del propio proyecto y de su entorno: actividades operativas, condicionantes, restricciones...
Insumos	Especificación de insumos	
Indicadores de verificación	Indicadores de insumos	Indicadores cuantitativos y cualitativos para la comprobación de la disponibilidad de insumos
Medios de verificación	Metodología de medición de insumos	
Hipótesis	Gestión del riesgo para insumos y factores de éxito	Factores que surgen del entorno interno o externo del proyecto: calidad del diagnóstico, participación prevista...

Tabla 3. Equivalencias con el EML y matices introducidos en la GpRD. Fuente: Dunlop y Swagadogo, 1997.

I. 3.3. Aplicación y alcance de la Gestión para Resultados de Desarrollo.

La GpRD como un enfoque para la gestión del desarrollo está evolucionando rápidamente en la medida que quienes la practican aprenden haciendo. Esta actividad incluye tanto lo que los países están haciendo para ejercer una gerencia para resultados y lo que las agencias de desarrollo están haciendo para medir y vigilar si los recursos que contribuyen a la reducción de la pobreza y los esfuerzos para el crecimiento económico están logrando un cambio. Además, tanto las instituciones del sector público como las agencias de desarrollo están usando las estrategias de la GpRD para planificar y medir el cambio dentro de sus organizaciones. Las teorías del cambio del desarrollo y del cambio de la gestión se refuerzan entre sí en este proceso.

Los profesionales de desarrollo están aplicando la GpRD en muchos niveles y en muchos contextos: por ejemplo, las autoridades y el personal en los ministerios nacionales del sector público, las instituciones de desarrollo y los donantes bilaterales internacionales están experimentando con diversos enfoques a la vez que contribuyen al conocimiento tanto conceptual como práctico acerca de la GpRD. Los gerentes de las agencias de desarrollo y del sector público son los generadores de conocimiento

en cuanto a las implicaciones y la aplicación práctica de la GpRD dentro de sus áreas de trabajo.

El concepto de “resultados de desarrollo”, como refleja el Manual de buenas prácticas sobre la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) del CAD, es el siguiente: *“cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo”*.

El uso de modelos lógicos y teorías del cambio como bases predictivas de las cadenas de resultados tienen limitaciones, por lo que es necesario enfatizar el rol que juegan los procesos de aprendizaje mutuo y adaptación de las intervenciones y programas como las condiciones necesarias para conseguir resultados de desarrollo; en esta línea, es importante potenciar el rol de la participación social y los enfoques de proceso de aprendizaje.

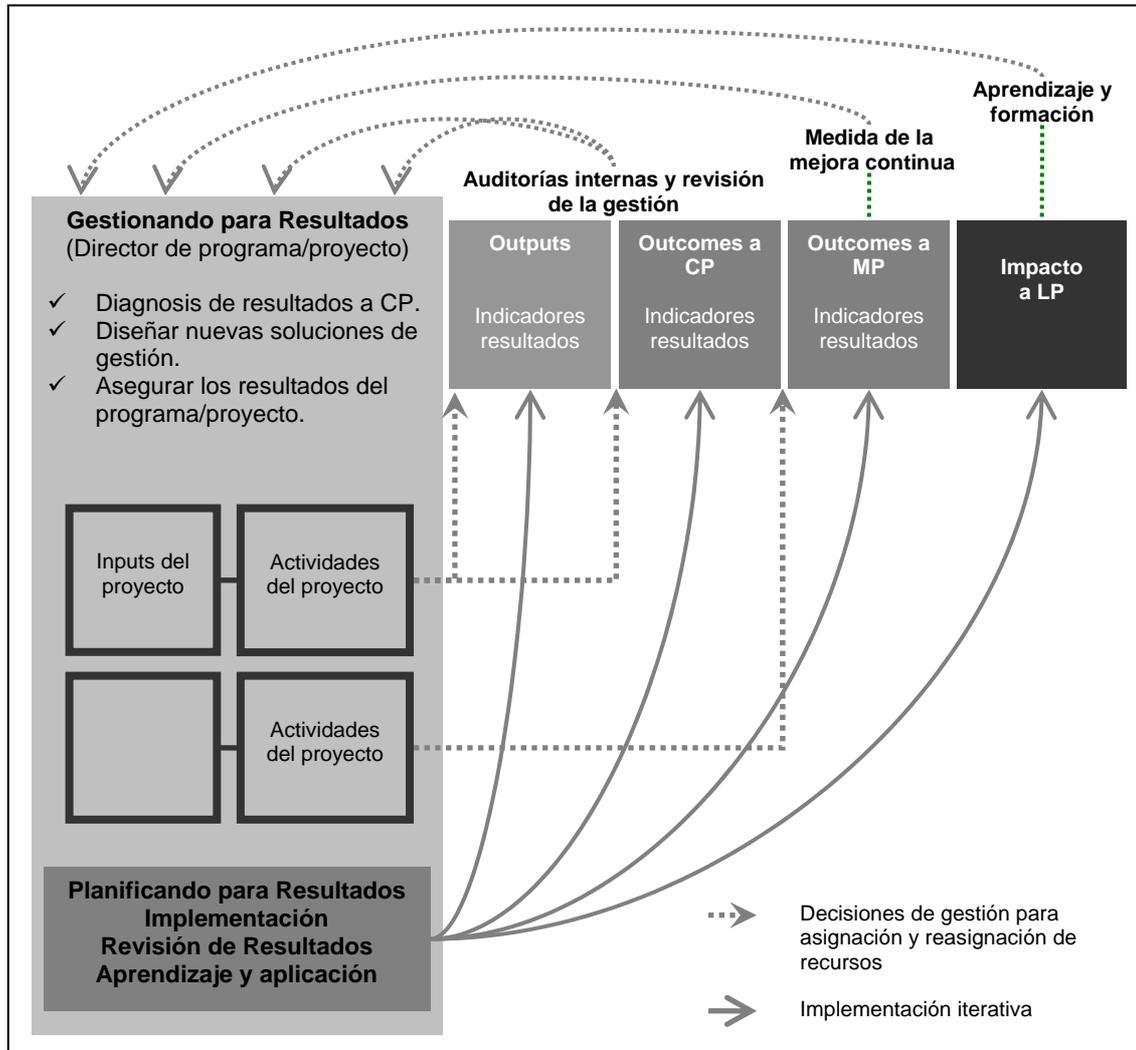


Figura 5. Diseño y aprendizaje de soluciones para la organización. Fuente: adaptado de CIDA, 2003.

En términos generales, la GpRD es importante actualmente porque la comunidad internacional de desarrollo requiere de:

1. Un enfoque común de la gestión del desempeño para facilitar la colaboración.
2. Un lenguaje común y un conjunto de conceptos y términos para usar cuando se discute el desarrollo y el avance hacia los resultados

3. Un enfoque práctico para lograr los resultados de desarrollo que se basa en las enseñanzas concretas extraídas
4. Mejores enfoques para generar eficiencias de gestión en el proceso de desarrollo internacional.

La GpRD provee principios y estrategias generales que los países, las agencias de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil pueden usar para mejorar lo que ya están haciendo.

II PARTE. La Gestión para Resultados de Desarrollo y su implicación en las ONGD.

II.1. Planteamiento del taller.

Una vez conocidas las características más importantes de la Gestión para Resultados de Desarrollo, a continuación se muestran los resultados del segundo taller realizado en el Grupo de Reflexión de la Coordinadora cuyo objetivo consistía en identificar los nuevos retos en la aplicación de GpRD en las ONGD y las medidas a tener en cuenta para su adaptación.

Las organizaciones participantes identificaron experiencias en el modo de trabajar tanto a nivel organización como a niveles programas/proyectos con el fin de conocer su capacidad actual de adaptación a la GpRD y su percepción sobre las ventajas, inconvenientes, dificultades y necesidades para implementar este nuevo enfoque. Para ello se pidió a los participantes no aportar documentación exhaustiva, sino fundamentalmente una reflexión sostenida por la experiencia y en la medida de lo posible, contrastada en la propia organización. La guía sobre la que se apoyaron para este trabajo se resume a continuación:

	Ítems a tener en cuenta
Planificación estratégica y programación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Planificación de objetivos estratégicos a corto, medio y largo plazo. ✓ Definición de objetivos e instrucciones a seguir.

para resultados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis de los agentes involucrados. ✓ Definición de funciones y responsabilidades de los agentes en cada fase del proyecto. ✓ Modelo utilizado para el diseño de las intervenciones. ✓ Definición de los resultados esperados del proyecto. ✓ Distribución de recursos en cada fase del proyecto.
Seguimiento y medición del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Planes de seguimiento y medición del desempeño. ✓ Selección de indicadores de resultados. ✓ Medición de resultados. ✓ Comparación con la Línea de Base del proyecto. ✓ Plan de auditorías. ✓ Estimación de costes de la revisión de resultados. ✓ Identificación de riesgos en el modelo utilizado. ✓ Análisis de riesgos identificados. Efectos y probabilidad de ocurrencia. ✓ Estrategias de mitigación de riesgos.
Gestión de la información	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema o método de gestión de la información empleado. ✓ Desarrollo de instrumentos y sistemas de recogida de información. ✓ Análisis de la información sobre los resultados esperados y riesgos.
Evaluación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificación de las deficiencias de la intervención planteada. ✓ Diseño e implantación de soluciones. ✓ Utilización de la información para mejorar la organización.

Tabla 4. Guía para la identificación de parámetros adaptados a las GpRD. Fuente: elaboración propia.

La muestra inicial que participaba en el estudio fue de 19 representantes de las ONGD que conforman el Grupo de Reflexión de GpRD de la Coordinadora.

El estudio se dividió en dos fases. En primer lugar, se pasó un cuestionario integrado por treinta y seis preguntas relacionadas con los principios que plantea la GpRD:

planificación estratégica, programación para resultados, seguimiento y medición del desempeño, gestión de la información, evaluación y el nivel de integración del Código de Conducta en la GpRD. Se plantearon también en esta primera fase preguntas abiertas relacionadas con las ventajas, inconvenientes, retos y medidas a tener en cuenta para la adaptación e implantación de la GpRD en ONGD.

La segunda ronda del estudio se basó en preguntas desarrolladas a partir de las respuestas, opiniones y reflexiones de los expertos que completaron el primer cuestionario. Los participantes reflexionaron sobre sus opiniones iniciales a la vista de las aportaciones de los demás encuestados y validando las tendencias que apuntaban ya los resultados preliminares. En esta ronda, de carácter cuantitativo, se ofreció a los encuestados la posibilidad de revisar su opinión, para reforzarla o modificarla, completando un cuestionario de preguntas cerradas que pretende testar el grado de adecuación de las ONGD de acuerdo con los diversos ítems categorizados, fruto del análisis de contenido de la fase previa.

II.2. Resultados.

Tras analizar las encuestas, se obtuvo una primera valoración cualitativa de las ventajas e inconvenientes que supondría la implementación de la GpRD en las ONGD. Los resultados se muestran en las siguientes tablas.

Percepción de la GpRD en las ONGD

Ventajas

- ✓ Mejora la eficacia de las ONGD en su organización y mejora la calidad de las intervenciones en todas sus fases.
- ✓ Permite un seguimiento más cercano de los resultados establecidos. Tener líneas de base e indicadores adecuados mejorará la eficacia de las intervenciones.
- ✓ Permite anticiparse a imprevistos y variaciones en el contexto. Disponer de información del grado de consecución de los resultados permitirá reconducir acciones mal definidas y validar modelos de intervención.
- ✓ Es una oportunidad para introducir la perspectiva de género y tenerlo en cuenta como una categoría de análisis transversal presente en todo el proceso.
- ✓ Mejora la comunicación y los flujos de información entre sede y terreno.
- ✓ Permite armonizar los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación.
- ✓ Mejora la medición de resultados y la evaluación continua.
- ✓ Apoya los procesos y consolidación de los objetivos planteados en los planes

estratégicos.

- ✓ Mayor visibilidad del impacto con posibilidad de ajustes en políticas de desarrollo.
- ✓ Es positivo que se centre en el logro de resultados y no sólo en la gestión de los recursos.
- ✓ Puede facilitar el trabajo conjunto con socios, contrapartes y donantes.

Tabla 5. Percepción de las ONGD de las ventajas de la GpRD.

Percepción de la GpRD en las ONGD

Inconvenientes

- X Requiere un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones. Supone un cambio de mentalidad y de la forma de trabajar.
- X Puede influenciar en políticas y planes estratégicos propios de cada organización.
- X Se corre el riesgo de que no todos los actores de la Cooperación Internacional apliquen esta metodología y finalmente complique el trabajo conjunto con socios, contrapartes y donantes.
- X Parece un modelo de gestión que consume mucho tiempo y recursos: líneas de base, seguimiento de resultados, evaluaciones...
- X Es una herramienta desconocida para la mayoría de contrapartes.
- X Aumenta la carga de trabajo para el personal de la organización.
- X Todavía no está suficientemente implantado ni validado por la Cooperación Española.

Tabla 6. Percepción de las ONGD de los inconvenientes de la GpRD.

En cuanto a los retos y medidas a tener en cuenta para la aplicación de la GpRD en ONGD, los resultados del estudio muestran que una amplia mayoría de los participantes coincide en que la GpRD puede mejorar la eficacia de las organizaciones de desarrollo y mejorar la calidad de las intervenciones en todas sus fases.

Se aprecia cierta coincidencia en torno a las necesidades y desafíos prioritarios que la nueva metodología de desarrollo plantea. Entre los principales retos identificados como prioritarios se encuentran la falta de personal formado en GpRD (tanto en las ONGD como en las contrapartes), la adaptación al cambio (romper con la inercia cultural de gestión en los distintos niveles de la organización) y la falta de experiencia

y medios en gestión de la información y evaluación del desempeño. Los resultados cualitativos y cuantitativos² se muestran en la siguiente figura.

Id. Retos para la aplicación de GpRD en ONGD

- 1 Falta de personal cualificado en GpRD tanto en las ONGD como en las contrapartes. Falta de procesos de formación y sensibilización sobre áreas transversales de desarrollo: género, derechos humanos, inclusión social, diversidad cultural, sostenibilidad ambiental.
- 2 Exigencia de los financiadores para formulación y seguimiento con EML
- 3 Falta de recursos necesarios para poner en marcha este modelo
- 4 Adaptación al cambio, inercia cultural y de mentalidad en los distintos niveles de la organización
- 5 Dificultad en la definición de indicadores sencillos de impacto
- 6 Adaptación de las competencias profesionales de todos los actores involucrados
- 7 Resistencia al cambio en las contrapartes: formación, herramientas de implantación...
- 8 Plazos para la adaptación al nuevo modelo
- 9 Falta de experiencia en gestión de la información y evaluación del desempeño en programas/proyectos

Tabla 7. Retos identificados por las ONGD para la implantación de la GpRD.

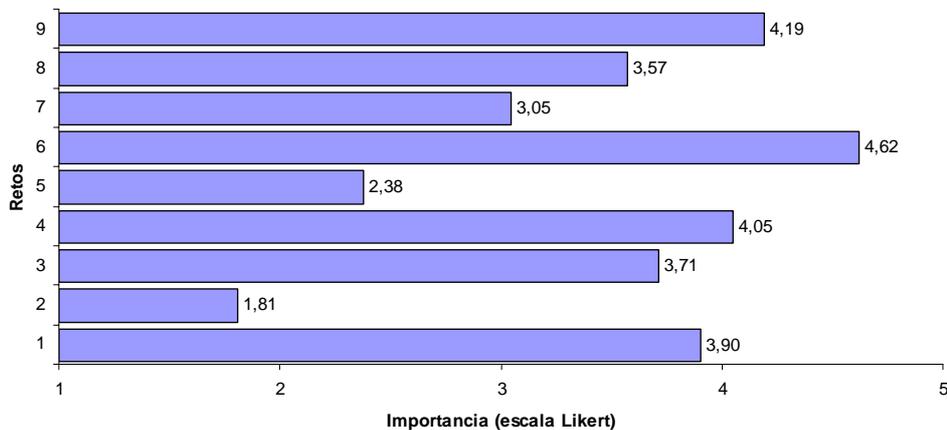


Figura 6. Importancia de los retos para la aplicación de GpRD en ONGD.

² Para la valoración cuantitativa de los resultados se ha utilizado la escala Likert: se presenta cada afirmación (consensuada previamente de forma cualitativa) y se pide al participante que exprese la importancia de ésta utilizando una escala del 1 (importancia muy baja) al 5 (importancia muy alta).

Se observa una sensible concentración de las propuestas a la hora de identificar los retos, y también a la hora de determinar las medidas más adecuadas para hacer frente a éstos. El elemento común en el que más organizaciones han coincidido es la necesidad de mayor acompañamiento, formación y asesoría a las contrapartes en los países en desarrollo. La mayor parte de las propuestas giran en torno al desarrollo de procedimientos, mecanismos y herramientas necesarios de GpRD (validadas por el conjunto de la Cooperación Española), facilitar la integración de sistemas de información, apoyo en sistemas de gestión del conocimiento y apoyo en sistemas de evaluación.

En la segunda ronda de la encuesta, que propicia la retroalimentación de las respuestas vertidas por los participantes, se observan convergencias entre las medidas expresadas para la futura implantación de la GpRD en las ONGD. Tres son las medidas seleccionadas como las más importantes por la mayoría de los participantes: necesidad de motivación por parte de la Administración y gestión del cambio, necesidad de tiempo suficiente para implementar y adaptarse al nuevo enfoque y de consenso entre todos los actores involucrados sobre qué se quiere medir y cómo.

Id. Medidas identificadas para la implantación de GpRD en ONGD

- 1 Formación, información y adecuación organizativa en GpRD
- 2 Dotación de recursos para implementar la nueva metodología
- 3 Promoción y apoyo de las entidades financiadoras
- 4 Creación de herramientas de GpRD validadas por el conjunto de la Coop. Española
- 5 Tiempo para implementar y adaptar el nuevo enfoque
- 6 Acompañamiento, formación y asesoría para contrapartes
- 7 Consensuar qué se quiere medir con todos los actores
- 8 Implantar sistemas integrados de información
- 9 Acompañamiento en el cambio cultural
- 10 Desarrollo de procedimientos, mecanismos y herramientas necesarios para su implementación. Apoyo para el fomento de áreas transversales en los planes estratégicos de las ONGD.
- 11 Apoyo en sistemas de gestión del conocimiento
- 12 Apoyo en sistemas de evaluación

Tabla 8. Medidas identificadas por las ONGD para la implantación de la GpRD.

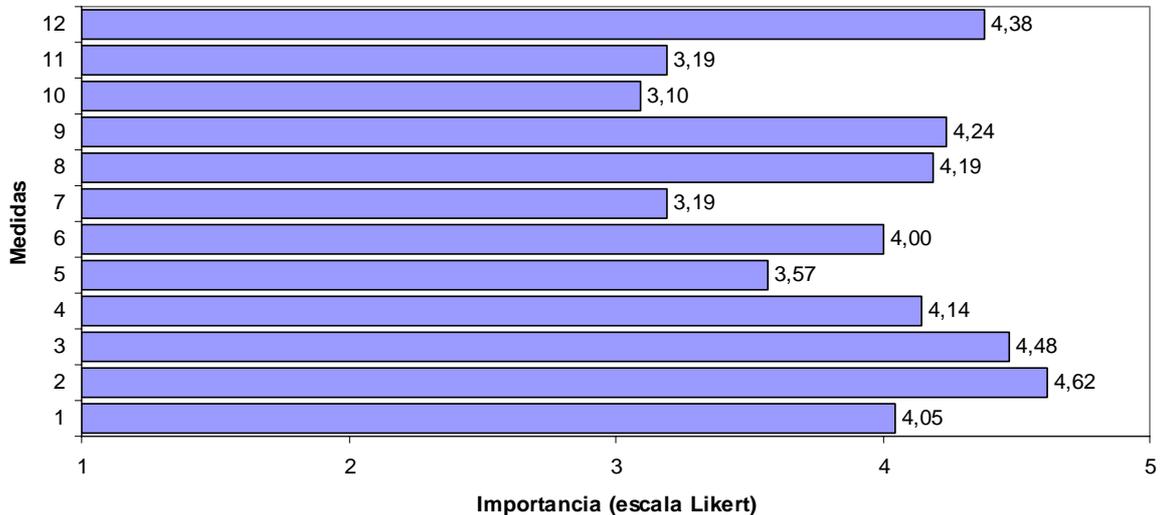


Figura 7. Importancia de las medidas para la implantación de GpRD en ONGD.

Los resultados del estudio ilustran la necesidad de contar con un apoyo firme y decidido de las esferas superiores que permita la plena adopción de las reformas orientadas a resultados. Tal y como se puede apreciar tras el análisis de los resultados, las reformas de GpRD deben ser priorizadas por la Administración y deben servir de complemento a las iniciativas, estrategias y planes de desarrollo ya existentes.

En orden a fortalecer las capacidades e institucionalizar la GpRD, resulta de vital importancia proporcionar formación y crear capacidades entre los profesionales de la GpRD, así como otorgar autonomía a los líderes para ensayar nuevos modelos que puedan mejorar la GpRD en sus organizaciones. En muchos casos, la importancia de los incentivos aparece como un elemento común. Los incentivos negativos pueden llegar a ser tan eficaces como los positivos. Sin embargo, a veces el mero reconocimiento de un esfuerzo meritorio puede ser una fuente importante de motivación.

La inclusión en los planes formativos y de sensibilización de las áreas transversales de desarrollo (género, inclusión social, promoción de derechos humanos, sostenibilidad ambiental y respeto a la diversidad cultural) es esencial, para lograr la incorporación real y efectiva de las prioridades horizontales por parte de todos los actores de la

Cooperación y a todos los niveles, desde la planificación a la gestión, el seguimiento y la evaluación.

Por otro lado, si lo que se desea es adoptar la GpRD de manera exitosa, es necesario contar con suficientes recursos y capacidad operacional, lo que constituye una meta de largo plazo. En muchos casos, el acceso a sistemas de monitoreo y evaluación fiables y a información entregada de manera oportuna ha presentado más de una dificultad. Para llevar a cabo una gestión para resultados eficaz, también es importante contar con la suficiente capacidad humana.

La institucionalización de la GpRD y la consecución de impactos de largo plazo es un proceso complicado. Sin duda es difícil liderar una transición desde un modelo enfocado en la cantidad de insumos o productos derivados de una intervención hacia otro que intente averiguar cómo el uso de estos productos ha servido para cambiar la vida de las personas y cómo ha contribuido a la obtención de resultados concretos.

III PARTE. Experiencias de implantación de GpRD. La GpRD en el Sistema de la Cooperación Española.

La siguiente etapa de trabajo del Grupo de Reflexión de Gestión para Resultados de Desarrollo consistió en la celebración de la 'Jornada sobre la GpRD en el Sistema de la Cooperación Española y experiencias de implantación'. La sesión se estructuró en dos mesas en las que participaron expertos en GpRD en el Sector y sus objetivos eran:

- Conocer la posición y evolución del Sistema de la Cooperación Española en Gestión para Resultados de Desarrollo y sus implicaciones en las ONGD.
- Conocer experiencias de implantación de la GpRD para saber cuáles son sus beneficios, sus puntos críticos y las pautas para poner en práctica este enfoque.

III.1. Consultores expertos en GpRD. Situación actual y experiencias de implantación de GpRD.

Participantes invitados:

Juan Manuel Toledano. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

Maribel Rodríguez. Consultora experta en GpRD.

III.1.1. Situación actual y avances en la aplicación de GpRD.

Los avances logrados en los últimos años en la gestión para resultados muestran de forma más efectiva que el proceso es diverso, adaptativo, creativo e inclusivo. La GpRD como método de gestión del desarrollo está evolucionando rápidamente, según los profesionales aprenden a través de la práctica. Tanto los países que están haciendo un esfuerzo para administrar hacia resultados como los organismos de desarrollo que lo están haciendo para medir y monitorear los recursos que asignan para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico están logrando un cambio. Al nivel de país beneficiario, las instituciones del sector público (ministerios, organismos de línea, etc.) y las agencias de desarrollo están usando ya estrategias de GpRD para planificar y medir la eficacia de sus organizaciones.

Las teorías de cambio en el desarrollo y del cambio de la gestión se refuerzan entre sí en este proceso. Los profesionales de desarrollo están aplicando la GpRD a muchos niveles y en muchos contextos: por ejemplo, los gerentes y el personal en los ministerios nacionales del sector público, las instituciones de desarrollo internacional y los donantes bilaterales están experimentando con diversos enfoques, mientras agregan tanto al conocimiento conceptual como al práctico acerca de la GpRD.

La GpRD se centra en tres conceptos fundamentales. En primer lugar, la **concentración en las metas**, esto es, establecer resultados claros que proporcionen una dirección para el cambio y la posibilidad de contrastar si el cambio se ha logrado o no. Por otro lado, la **causalidad o cadena de resultados**: ciertos insumos y actividades conducen, de manera lógica, a determinados resultados. Y, por último, la **mejora continua**: la contrastación periódica del logro de resultados proporciona las bases para realizar los ajustes oportunos. La GpRD puede verse:

- 1) En el **nivel de país**: requiere sistemas sólidos de planificación, planes estratégicos y una presupuestación que refuerce la ejecución de los planes.
- 2) En el **nivel de organización** general de la gestión: representa un cambio en la forma de pensar y administrar en el sector público sobre lo que se necesita hacer para lograr beneficios. Esto tiene implicaciones en otros aspectos de la gestión: mecanismos existentes de rendición de cuentas y de incentivos, así como la manera en que el estado se relaciona con sus ciudadanos.
- 3) En el **nivel de proyecto/programa**: conlleva que los gerentes planifiquen según las metas y los objetivos del proyecto/programa de desarrollo e identifiquen los medios para alcanzarlos.

Avances en la aplicación de Gestión para Resultados de Desarrollo.

Muchos países están logrando avances al vincular su estrategia de reducción de la pobreza o estrategia de desarrollo nacional a la gestión del gasto para resultados de desarrollo y a la orientación al desempeño en la administración pública. Al mismo tiempo, los ministerios centrales y sectoriales están elaborando estrategias más focalizadas en resultados acompañadas de marcos de resultados para monitorear el progreso.

Los avances en el desarrollo y la consolidación de los aspectos metodológicos y prácticos de la herramienta descrita han ayudado a mejorar la gestión de las instituciones y de los programas públicos. Ocurre lo mismo con aquellas organizaciones de desarrollo que están empezando a implementar este nuevo enfoque. A continuación se listan una serie de experiencias concretas a distintos niveles de los avances de la aplicación de GpRD hasta ahora:

- i) A nivel macro / país: Nepal, Mozambique, Malasia, Vietnam. Otras experiencias: evaluación de Estrategias de Reducción de la Pobreza y Estrategias para SIDA de Nicaragua, Honduras y Bolivia (2004 - 2005), Latinoamérica /CEPAL - BID, México
- ii) A nivel organización / agencia: Canadá, Francia. Otras experiencias: Fundación Alternativas (Documento de Trabajo 22/2008); CAD (GBR) – París.

- iii) Nivel micro / proyecto / programa: Uganda (agua), Indonesia (tsunami), Brasil (bolsa familiar). Otras evaluaciones: Banco Mundial, CIDA (www.acdi-cida.gc.ca – sección “performance”), Monitoring and Evaluation News (www.mande.co.uk)

Además de estas experiencias concretas, se han identificado una serie de buenas prácticas sobre materias específicas:

- i) Definición de “marcos” de resultados; vinculación del desempeño de la organización a estrategias nacionales o internacionales. Elaboración de “estrategias país”, vinculadas con planes nacionales de desarrollo o documentos de estrategia para la reducción de la pobreza. Banco Mundial (PRSP), Naciones Unidas (UNDAF - CCA) – www.undg.org
- ii) Sistemas integrados de seguimiento del desempeño (en Naciones Unidas): Sistema SISTER de UNESCO. En Bancos de Desarrollo: COMPAS (2005-2008).
- iii) Sistemas Enterprise Resource Planning ERP (PNUD, OIT, FIDA). Con aplicaciones modulares integradas para gestión de información (sobre resultados), financiera (presupuestos) y de recursos humanos.
- iv) Agencias bilaterales con sistemas de medición del desempeño de agencias multilaterales: MEFF/DfID, MERA/CIDA, PMF/DANIDA, MMS/Holanda, FARE/SIDA. España creará su sistema de acuerdo con el III PD
- v) Redes de agencias bilaterales que miden el desempeño de agencias multilaterales: MOPAN.
- vi) Más relacionado con la rendición de cuentas: institutos y centros de investigación (ODI, GDI) cuentan con programas de investigación que analizan la percepción de los socios (incluyendo sociedad civil, parlamentos y gobiernos) sobre eficacia y contribución al desarrollo de programas bilaterales y multilaterales

Avances de aplicación de GpRD en la Cooperación Española:

España forma parte de un grupo de trabajo en el seno del CAD que busca adaptar los métodos de evaluación para una gestión para resultados de desarrollo, aunque por el momento no ha desarrollado un sistema de gestión que permita medir sus logros como donante. La evaluación sería el mecanismo más adecuado para realizar los ajustes precisos a la política, pero ello exige un sistema de aprendizaje y gestión del conocimiento que por el momento no existe en el sistema español, aunque se está considerando en el Plan Director 2009-2012. Los retos que se plantea la Cooperación Española a corto plazo son:

- Alineación en el nivel macro. Desarrollo de planes país (documentos de estrategia) alineados con planes nacionales de desarrollo.
- Elaboración de indicadores de desempeño en el nivel de organización general de gestión. Fomento de la cultura de gestión para resultados – incentivos a los recursos humanos.
- Programación para resultados al menos en el nivel micro. Para ello, se hace imprescindible la coordinación entre actores, la coherencia de políticas y reducir la discrecionalidad. También se plantea un marco de presupuestación para resultados.
- Evaluación de resultados de las intervenciones y del desempeño de la Agencia. Coordinación y división del trabajo con otros donantes.

III.1.2. Experiencias de implementación de GpRD.

El dilema actual para la implantación de GpRD consiste en articular, por un lado, el trabajo a escala de programa o proyecto con las políticas nacionales de desarrollo (agenda de París y de Accra) y, por otro, las acciones con otros actores de la cooperación en un contexto local o de país.

Sin embargo, existe una amplia brecha entre el espacio de la formulación de los acuerdos políticos a nivel internacional y la realidad del terreno.

Las ONGD, por su propia naturaleza, difieren de las grandes agencias de desarrollo en aspectos importantes de la GpRD, tales como:

- Alta dependencia de financiación externa, múltiple y a corto plazo.
- Acceso a esta financiación a través de convocatorias “tradicionales” de proyectos.
- Coexistencias de perfiles de financiadores (agencias nacionales, donantes internacionales, sector privado, donantes individuales,...) muy diversos, con expectativas y requisitos múltiples en cuanto a la presentación de justificaciones/informes se refiere.
- Características de sus recursos humanos: expertos locales e internacionales, voluntarios, contrataciones altamente dependientes de financiación por proyectos.
- Elevados costes de los sistemas integrados de gestión de la información (importante obstáculo para las ONGD, muy dependientes de presupuestos ajustados).
- Horizonte temporal de acción a corto y medio plazo, debido a las condiciones impuestas por las fuentes de financiación.

La GpRD, por tanto, requiere de un cambio radical de la práctica habitual de las organizaciones, no es simple cambio de formatos y procedimientos, sino un cambio en la cultura de trabajo. Este aspecto implicará una **estrategia de gestión del cambio** que atienda a los siguientes aspectos:

- Articulación de los niveles de la organización y definición clara de éstos.
- Alineamiento de recursos y de procesos.
- Formación, generación de incentivos para el cambio y la comunicación.
- Qué ganamos, qué sacrificamos a cambio. Es importante priorizar las decisiones y hacer el cambio progresivamente (qué dejamos fuera y ¿por qué?) teniendo en cuenta los beneficios que reportará a medio y largo plazo.
- Valoración realista de los costes del cambio: de sistemas integrados de gestión de la información, de capacitación, personales,...

- Es necesario fomentar un claro liderazgo del cambio y “contagiar” la cadena de trabajo de la organización en todos sus niveles.

En cuanto a los puntos críticos para la adaptación al cambio se refiere, los expertos coinciden en los siguientes aspectos:

- Pasar de proyecto a programa de desarrollo, es también cambiar de escala temporal (de anual a plurianual): ¿Pueden las ONGD permitirse este paso cuando la financiación llega por aprobación de propuestas? Para ello, se deben adaptar las estrategias de movilización de recursos, generar confianza y convencer del cambio basándose en la evidencia.
- ¿Cómo conseguir ser agente importante en el diálogo de políticas cuando la financiación es escasa, a corto-mediano plazo, o cuando la movilización depende justamente de la definición de una intervención? Es importante definir claramente cuál es el valor agregado de la organización y en qué nivel se intervendrá.
- Implica un esfuerzo riguroso de articulación coherente a nivel interno y de desarrollo de estrategias de asociación (aclarar responsabilidades planificación, ejecución, rendición de cuentas,...).
- El sistema interno de GpRD debe ser flexible para encarar múltiples formatos de rendición cuentas (país, donantes, organización, sector privado que apoyan el trabajo de las ONGD). Invertir tiempo en calibrar este sistema nos hará ganar mucho tiempo en el futuro.
- Puede ocurrir que nos encontremos ante una “generación perdida” de proyectos que difícilmente podrán integrarse en esta modalidad de trabajo: etapa de transición.

Para adaptarse a la GpRD resulta primordial conseguir **articular** acciones, productos, y resultados de desarrollo (*outcomes*), y realizar **una planificación rigurosa** (de objetivos, resultados, indicadores y metas intermedias y finales). La **fase preparatoria** es clave, se debe asegurar que se cuenta con los medios y tiempo necesarios de acuerdo al alcance de lo que se vaya a abordar. Es difícil, pero muy importante, establecer una **ruta crítica** para llegar al resultado de desarrollo previsto: diseño y planificación; movilización de recursos; ejecución, y finalmente rendición de cuentas.

En una buena planificación y programación de un programa/proyecto, los gestores de éste deben tratar de responder a una serie de preguntas genéricas: *¿Qué resultados (outputs) queremos lograr este año? ¿Cuáles son nuestras prioridades? ¿Qué actuaciones llevaremos a cabo para el logro de estos resultados previstos? ¿Quién está implicado en llevarlas a cabo y qué proceso pondremos en marcha? ¿Cuándo serán llevadas a cabo estas actuaciones? ¿Qué recursos (humanos, financieros, técnicos) serán necesarios? ¿Qué hitos/indicadores identificaremos para confirmar que estamos progresando?*

El producto resultante es un plan operativo o un programa de actuación que proporciona una planificación detallada de: los resultados que se quieren conseguir en el corto plazo; las actuaciones que deben llevarse a cabo y cuándo deben realizarse; los recursos que son necesarios emplear y quién va a ejecutar y/o coordinar todo el proceso. Este ejercicio también plantea qué hitos o indicadores servirán como guión para valorar el progreso realizado en las actividades previstas. Este aspecto es esencial, para poder realizar el seguimiento del progreso hacia los resultados que la organización se plantea.

Por otro lado, los indicadores son señales de cambio en el camino del desarrollo. Un buen indicador permite verificar si es cierto que se ha progresado hacia los objetivos o metas que hemos definido que se quiere lograr. El propósito de los indicadores es apoyar la eficacia en la gestión y se aplican a todas las fases de ésta: planificación, implementación, seguimiento y evaluación. Los indicadores pueden ser utilizados en cualquier punto de la cadena de resultados: - desde los inputs, las actividades, los resultados a corto plazo (*outputs*); los resultados estratégicos (*outcomes*) y el impacto. En la práctica, una organización puede aplicar indicadores a cualquier proceso o producto que considere que es útil medir (la formación de nuevas alianzas; el tiempo utilizado en llevar a cabo actividades en el programa de trabajo,...).

La definición de buenos indicadores es una tarea que, habitualmente, demanda tiempo y esfuerzo. No obstante, la utilización de un amplio número de indicadores no es necesariamente útil. Lo importante de los indicadores es que sean creíbles y útiles a la pregunta relevante. Por otro lado, es importante no olvidar que los indicadores sólo 'indican' y no explican. Es decir, saber que el cambio ha ocurrido no cuenta la historia de porqué ha ocurrido. Los indicadores y las metas definidas son apoyos esenciales y deben ser:

Característica	Verificación
Válido	¿Representa el indicador de manera directa el resultado que pretende medir?
Objetivo	¿Se ha definido el indicador de forma precisa y sin ambigüedad respecto a lo que se pretende medir?
Confiable	¿Es el dato consistente o comparable a lo largo del tiempo?
Práctico	¿Se puede conseguir de manera relativamente sencilla, a tiempo y a un coste razonable?
Útil	¿Proporcionará el indicador información relevante para la toma de decisiones y el aprendizaje?
Vinculante	¿Existe consenso entre los socios (i.e. las ONGD, las contrapartes locales) de que este indicador tiene sentido?

Tabla 9. Características de un buen indicador de resultados. Fuente: adaptado de UNPD, 1997.

Será útil distinguir indicadores de resultados que dependan de nosotros, e indicadores de desarrollo que serán el resultado del trabajo conjunto de todos los actores de desarrollo implicados en un determinado proceso.

En toda asociación, será clave distinguir qué resultados son responsabilidad nuestra y cuáles de otro actor. Es importante para esto, prever condiciones de acceso en tiempo real y calidad de la información para comprobar estos parámetros. Los diagnósticos y el establecimiento de líneas base son relevantes, pero también suponen un coste alto: sería positivo tender hacia un modelo en el que no se solaparan múltiples diagnósticos para una misma intervención.

Uno de los elementos más complejos de la GpRD radica en cómo planificar y medir los ejes transversales, y definir quién es responsable de estos indicadores y de su integración.

De cualquier manera es necesario prever etapas de rodaje (prueba y ajustes) de los modelos y de evaluación de éstas para comprobar qué se está haciendo bien y qué se puede mejorar.

Pautas para poner en práctica la GpRD.

- (1) Lógica pragmática y progresiva. No es aconsejable apostar por máximos, sino por posibles, con la suficiente flexibilidad para ir perfeccionando nuestra intervención a través del aprendizaje institucional.
- (2) Valoración de los costes del cambio y de transición. Una subestimación de éstos puede generar auténticos obstáculos para la acción. El PNUD realizó un análisis del coste real de la gestión del desarrollo y ajustó consecuentemente su previsión presupuestaria.
- (3) Favorecer modelos y sistemas sencillos. No perder de vista la acción concreta para el desarrollo por un exceso en la gestión de la información: ésta debe estar al servicio de la primera y no a la inversa.
- (4) Las organizaciones y los individuos tienen una resistencia “natural” al cambio, la elección de modelos ágiles y sencillos es un aliado en la aplicación del cambio.
- (5) No se debe invertir excesivos recursos y tiempo en la GpRD, tan solo lo que se considere necesario. En otro caso, se corre el riesgo de incrementar los controvertidos costes administrativos y de gestión, con el posible efecto contraproducente ante financiadores y la opinión pública.
- (6) Entender la GpRD como una forma de trabajar más que una tarea/requisito adicional. Para ello es fundamental aclarar las etapas del cambio, valorar los riesgos y preservar un margen de flexibilidad.
- (7) Lógica de aprendizaje institucional constante, puesta en común de la información.
- (8) Cada organización debe marcar su tiempo para aplicar reformas, se trata de hacerlo bien y que los cambios no sean superficiales, sino que se propicie un cambio real en la manera de trabajar en el desarrollo. En general, y contando con condiciones favorables, con una visión realista (basada en la experiencia) se estima que esta transición requiere entre 4 y 5 años.

- (9) Para no perderse en el camino del proyecto de desarrollo hacia el resultado de desarrollo será importante tener en cuenta en todo momento los tres pilares del cambio:

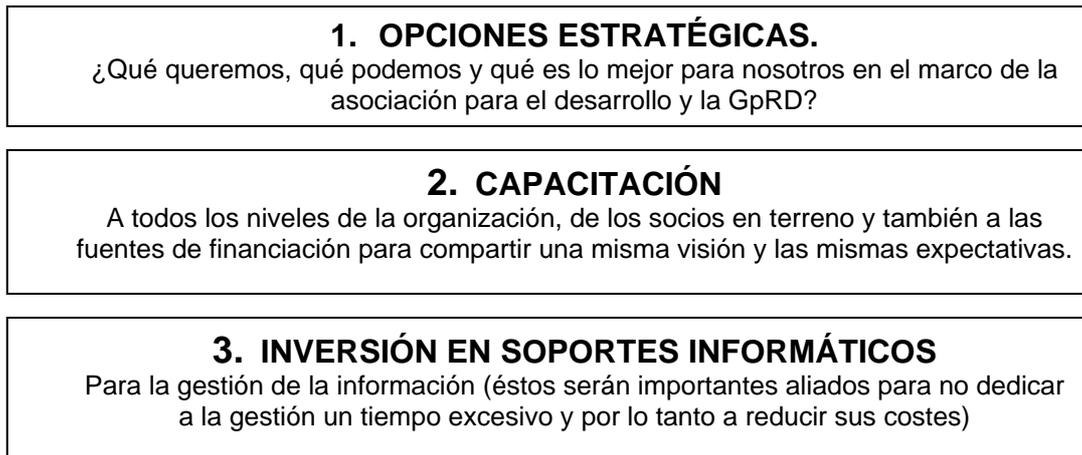


Figura 8. Pilares para el cambio y adaptación a la Gestión para Resultados de Desarrollo.

Fuente: Maribel Rodríguez, 2009.

III.2. La GpRD en el Sistema de la Cooperación Española.

Participantes invitados:

Gabriel Ferrero. DG POLDE. Planificación, Políticas de Desarrollo y Eficacia de la Ayuda.

Carlos Mataix. AECID. Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda.

III.2.1. La GpRD en el contexto de la ayuda para el desarrollo

En el mundo actual, la entrega de información basada en datos reales acerca del desempeño del sector público es indispensable para satisfacer la necesidad de saber del público, crear transparencia política y ayudar a los gobiernos y a los políticos a conducir su desempeño y a aprender formas de mejorarlo. La entrega de información

relevante y oportuna acerca del desempeño también favorece un mayor énfasis en la planificación y permite distinguir qué aspectos funcionan y cuáles no. En los países desarrollados, esta tendencia ha sido impulsada por la creciente demanda pública por información, combinada con las cada vez mayores trabas al gasto. Por otro lado, los países en desarrollo han debido responder a la presión por un uso eficiente de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza y a la reforma de las políticas.

La atención puesta en los resultados hace de la GpRD un elemento central en la agenda de la ayuda para el desarrollo. Ello implica que los interesados directos pueden exigir a los gobiernos de los países asociados y a los organismos donantes que demuestren los resultados alcanzados, es decir, la eficacia de la ayuda al desarrollo. Significa que tanto los donantes como los receptores de la ayuda se obligan mutuamente a demostrar que están cumpliendo con sus compromisos y promesas. La responsabilidad de los gobiernos de los países socios y de los organismos donantes para con sus respectivos públicos se complementa con la responsabilidad mutua entre los donantes y los receptores, siendo la GpRD la plataforma crucial para la materialización de esta relación mutua.

En la actualidad existe un consenso cada vez mayor por hacer de la GpRD la base para consolidar el uso de los sistemas nacionales que los donantes y socios se comprometan mutuamente a respaldar. Sistemas de monitoreo y evaluación propios del país como la capacidad estadística subyacente, son elementos esenciales para la fortaleza de estos sistemas. Contar con marcos de monitoreo del desempeño fiables no sólo permite una mayor responsabilidad y una retroalimentación más creíble acerca de la efectividad de la ayuda, sino que también inhibe la tendencia de los donantes a imponer sus propios requisitos de monitoreo y divulgación, confiando así en los sólidos criterios definidos por el país.

Sólo en el pasado reciente la atención ha sido puesta de manera más intensa en la GpRD. Para avanzar se necesita que los donantes y los receptores pongan un acento cada vez mayor en el desempeño, a la creación de capacidades y al desarrollo de marcos orientados hacia la obtención de resultados. En los últimos años el interés en la eficacia de la ayuda ha servido para dar impulso a la GpRD. Esta situación podría prolongarse en el futuro, siempre y cuando se reconozcan tanto el sentido de pertenencia del país como las mayores repercusiones de la gestión del sector público. A pesar de su importantísima función, la gestión de la ayuda es sólo parte del proceso y no constituye el proceso en sí.

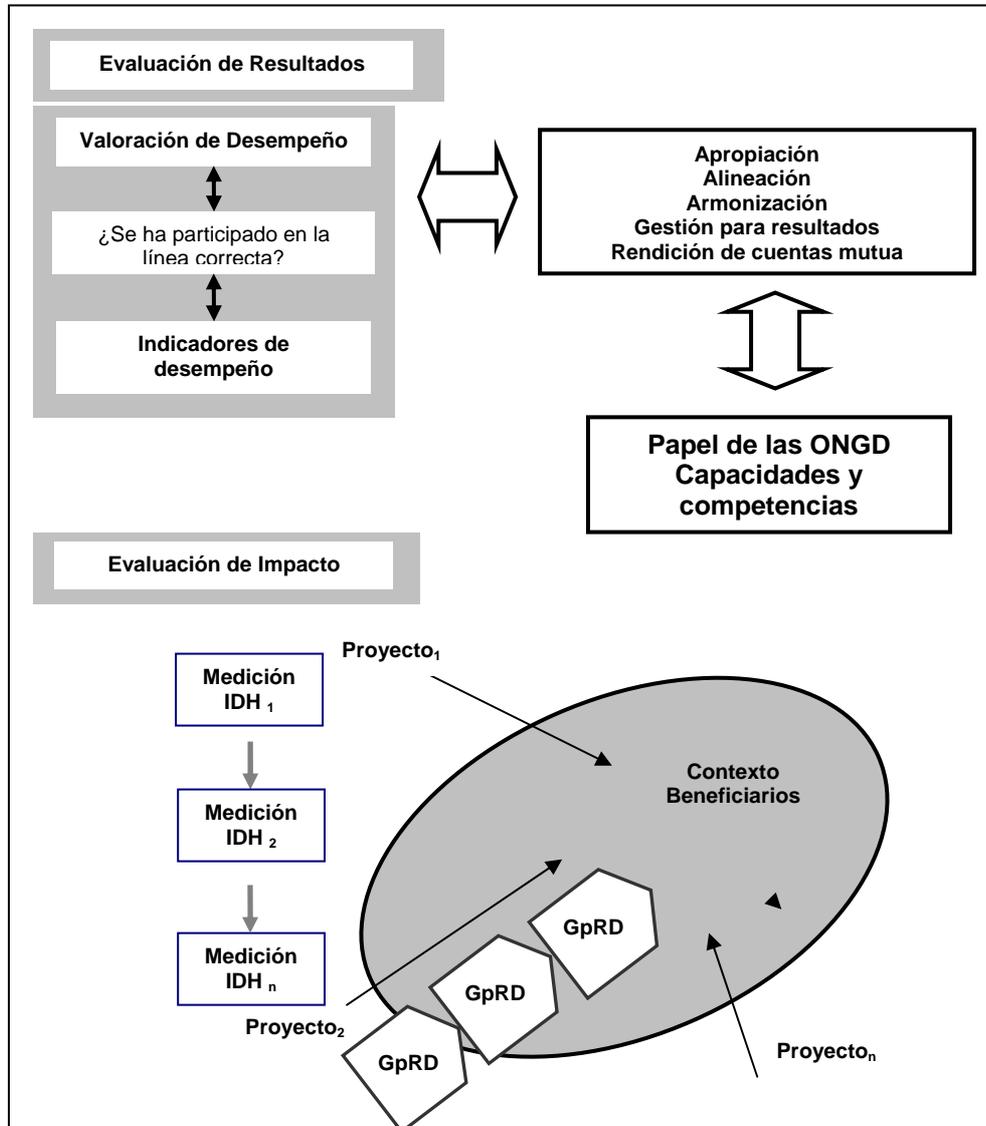


Figura 9. Modelo para la evaluación de resultados y evaluación del impacto. Fuente: Gabriel Ferrero, DGPOLDE, 2009.

Los resultados de desarrollo son efectos producidos por múltiples factores, pero en todo caso, fruto de la asociación para el desarrollo que a nivel local, territorial o país se produce entre la sociedad civil y su gobierno local o nacional, entre éstos y la comunidad donante, y dentro de la propia comunidad donante.

Es necesario concebir cualquier intervención como una contribución a los resultados de desarrollo. Las ONGD, mediante sus programas/proyectos (Proyecto 1, Proyecto 2, ..., Proyecto n) contribuirán a objetivos de desarrollo (de acuerdo a las prioridades locales planteadas) a través de la acción sobre el terreno. El impacto, y por tanto su eficacia, dependerá entonces de la calidad de la armonización, alineamiento y asociación en la intervención, así como de los indicadores de desempeño utilizados para saber si se está o no trabajando de manera adecuada.

Los resultados (a corto, medio y largo plazo) serán fruto de esa asociación para el desarrollo. El eje fundamental de la GpRD consiste pues en *cómo se está* en esta asociación, y no tanto en los “outputs” particulares de cada socio, proyecto o donante. Esta distinción entre contribución al éxito a largo plazo (resultados e impacto) y la atribución de éxitos según la cadena tradicional de resultados es esencial para entender cuál es el papel de las ONGD en este proceso. La evaluación en términos de efectos e impactos de desarrollo (valorando los avances en términos de desarrollo humano, por ejemplo, a través del IDH) medirá, por tanto, la contribución de cada organización al logro de los resultados planteados dentro del contexto en el que se esté trabajando.

III. 2.2. Contexto nacional de la GpRD

Los compromisos adquiridos por España en la Declaración de París en 2005, y reforzados en la Agenda de Acción de Accra en 2008, recogen la adopción de un sistema y enfoque de gestión que focalice ésta en la consecución de resultados de desarrollo en todos los niveles de intervención. La Cooperación Española reconoce la importancia de la Gestión para Resultados de Desarrollo en la gestión de AOD y tiene el compromiso de incorporarla en la misma, incluyendo todas las fases de las intervenciones, en su sentido más amplio, así como en los diversos niveles de planificación, seguimiento y evaluación, tanto estratégico como operativo, y en los ámbitos sectorial y geográfico (AECID, 2009).

Conviene tener presente que esta adaptación del sistema de la Cooperación Española a una GpRD supone un profundo cambio metodológico pero, ante todo, un esfuerzo de medio y largo plazo, ya que implica un cambio en la cultura organizacional, de gestión y de la acción en cooperación.

Dados los importantes problemas y cuellos de botella actuales en la gestión de la ayuda española, la implantación del Sistema de GpRD supone poner en marcha una verdadera nueva política de gestión de la ayuda que se base en los principios de París y Accra, identifique claramente las actuales debilidades, diseñe incentivos vinculados a la gestión y aporte soluciones realistas y programadas. Este Sistema de GpRD incluirá:

- La metodología para la dirección estratégica sobre el terreno incluyendo en ella una metodología de seguimiento estratégico correspondiente.
- Mecanismos de mutua rendición de cuentas, en particular, la realización de evaluaciones intermedias y/o finales del Marco de Asociación por una entidad independiente que garantice la participación local efectiva, cuyos resultados sean difundidos y publicados tanto en el país socio como en España, de manera coordinada con las Evaluaciones país propias de la Cooperación Española.
- Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, para adecuarla a las tendencias internacionales de eficacia de la ayuda, con el objetivo de contribuir a resultados de desarrollo. Instrumentos de programación operativa de la Cooperación Española, apoyándose en el trabajo ya realizado en la AECID.
- Un sistema de información integrado y que debe relacionar los resultados en términos de mejora de desarrollo humano a los que se contribuye con cada intervención que apoya la Cooperación Española con los objetivos específicos sectoriales y, en última instancia, con los ODM u otros objetivos internacionales a través de su contribución a resultados recogidos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

La unidad de programación y calidad de la ayuda de la AECID.

Esta unidad ha sido recientemente creada en febrero 2009 y sus principales funciones son: planificación y programación; sistemas de ayuda a la decisión para la dirección; incorporación de la agenda de eficacia a la práctica de la Agencia; y aumento de capacidades internas (contribución al plan de formación, trabajo en red con otras agencias, apoyo en centros de investigación y universidades...). Además, se encarga de coordinar el Grupo de Programación Operativa.

La programación operativa es un compromiso incluido en el contrato de gestión de la Agencia, que responde al propósito de orientar su acción hacia resultados de desarrollo. Se basa en experiencia previa y trabajo metodológico elaborado en 2008: diagnóstico y propuesta que fue validada mediante 3 pilotos (El Salvador, Etiopía y Mauritania). En febrero de 2009, se inició la fase preparatoria del primer Ejercicio de Programación Operativa (con horizonte de programación 2010). En esta fase se presta especial atención a la coordinación y sincronización con otros procesos relacionados internos de la propia Agencia (sistemas de información, el ciclo de gestión de las intervenciones de la Agencia y comisiones mixtas) y del sistema de cooperación en su conjunto (Plan Director y marcos de asociación).

Las fases de la programación operativa de la AECID se pueden resumir en:

- Fase 1. Elaboración de una “visión AECID” para el país
- Fase 2. Identificar resultados e indicadores para cada sector prioritario.
- Fase 3. Planificar las actividades necesarias para conseguir estos resultados y definición de las responsabilidades de cada unidad.
- Fase 4. Elaboración del Programa País (o de subregión) que será aprobado por la Dirección de AECID. Se trata de un documento conciso que permite ver los objetivos estratégicos, los sectores prioritarios, cómo se plantea orientar el programa a medio plazo, la dimensión cuantitativa, etc.
- Fase 5. Como el proceso es continuo la última fase de seguimiento constituye el punto de arranque del siguiente ejercicio.

Todo el esfuerzo de AECID –según el Plan Director y el Contrato de Gestión– debe orientarse gradualmente hacia la Gestión para Resultados de Desarrollo. La Programación Operativa es un elemento importante de los diversos procesos estratégicos de transformación en marcha en la Agencia: articulación inter-departamental, descentralización, sistema de información y conocimiento, etc. No se trata de una actividad puntual, supone una transformación de la forma de trabajar de la Agencia. Constituye un proceso clave dado que favorecerá la integración y el trabajo conjunto y contribuirá a mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Permitirá también identificar y diagnosticar necesidades de la organización: recursos humanos, sistemas de información,...

La Gestión para Resultados de Desarrollo es un enfoque global que supone transformar completamente la forma de trabajar. No es un mero cambio técnico o metodológico sino que tiene un alcance estratégico. Resulta primordial para la adaptación al cambio reforzar las capacidades técnicas (relacionadas con manejo integral del ciclo de gestión) y ampliar las capacidades analíticas (el conocimiento ocupa un lugar central en la GpRD). Pasar de una “gestión tradicional” a la GpRD implica cambiar muchos procesos estratégicos y operativos. La Programación Operativa es una “palanca” importante para este proceso. Entre los ámbitos de mejora identificados para el avance hacia una GpRD, destacan:

- Alianzas con otros actores en terreno (Marcos de Asociación que incorporen marcos de resultados).
- Adaptación al contexto particular de cada país.
- Esquemas de planificación flexible que favorezcan el aprendizaje continuo (planificar no implica necesariamente desarrollar actitud y pensamiento estratégicos).
- Entornos organizativos “habilitadores”: formación, aprendizaje, sistema de incentivos...
- Sistemas de información apropiados.

En definitiva, la GpRD no es un mero cambio técnico o metodológico, tiene un alcance estratégico. El paso de una “gestión tradicional” a la GpRD implica el rediseño de procesos estratégicos y operativos, la Programación Operativa servirá de impulso para la Agencia. Está previsto realizar una implantación progresiva de la GpRD en diálogo con el resto de actores. Entre tanto, es importante compartir avances y aprendizaje entre actores y también establecer enfoques, metodología y lenguaje comunes. Para ello, es necesario profundizar en relaciones basadas en la confianza y el establecimiento de compromisos compartidos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES³.

Tal y como se ha percibido en el grupo de reflexión y más adelante ha sido contrastado por expertos en el área, la GpRD propicia la creación de sinergias con los países socios y la articulación coherente de los niveles de intervención. Se trata de un enfoque que potencia la acción de las ONGD y obliga a trabajar en asociación, posibilita distinguir el impacto por sector, la claridad en el trabajo o las líneas maestras por país, región... a lo largo del tiempo. Se ha visto que permite una mejor integración de la organización (tanto en sede como en terreno), se pueden perfilar resultados generales y propicia el aprendizaje institucional. Mejora, en definitiva, la calidad de las intervenciones de desarrollo ya que potencia la planificación de los recursos, el seguimiento de progresos y prepara el camino para la evaluación de resultados (indicadores desde el inicio, medios de comprobación).

A día de hoy, las ONGD tienen una alta dependencia de financiación externa, múltiple y a corto plazo. Además, los perfiles de financiadores son muy diversos, con expectativas y requisitos diferentes. Esta situación, plantea retos importantes para la implementación de la GpRD en el Sector. Entre ellos, destacan el esfuerzo de articulación a nivel interno y de estrategias de asociación; los procesos de formación en el nuevo enfoque y sensibilización en áreas transversales de desarrollo; y la flexibilidad para definir indicadores en todos los niveles de la organización.

El proceso de reforma para la GpRD debe permitir construir sobre los cimientos existentes sin generar conflictos innecesarios. El esfuerzo de planificación realizado en los últimos años es notable. Los documentos generales, de país, temáticos y sectoriales producidos son de alta calidad, reflejando en algunos casos el “estado del arte” de las cuestiones analizadas (governabilidad, género, medio ambiente...). Sin embargo, en muchos casos se trata más de informes ideológicos que trazan las grandes líneas —sin duda necesarios— que verdaderos instrumentos de gestión.

La evolución de los procesos y mecanismos de seguimiento y evaluación también ha sido importante. Se tratará, entonces, de capitalizar la inversión realizada para centrar las herramientas en resultados y transformarlas en instrumentos de gestión con mayor utilidad.

³ A falta de completar tras el II Encuentro de las ONG de Desarrollo.

El cambio más difícil será, sin duda, el cultural. Para esto no hay soluciones mágicas. Se trata de acompañar el desarrollo de la estrategia de GpRD con un esfuerzo de comunicación y formación, involucrando a las personas y grupos con mayor capacidad de influencia en el proceso.

El desarrollo de una “cultura del desempeño” y la plena aplicación de la GpRD no son tareas fáciles. Es necesario realizar un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones, lo que supone en algunas ocasiones una transformación en la forma de trabajar. Se requiere, por tanto, de un gran esfuerzo para crear las condiciones internas previas necesarias para una gestión para resultados mediante un desarrollo dirigido de la organización y de los recursos humanos. Sin embargo, no basta con desarrollar capacidades. También se necesita por parte de las agencias un liderazgo firme y voluntad política durante un periodo prolongado para poder desarrollar y utilizar estas capacidades en la consecución de un modelo de GpRD.

De todos los elementos que se aprecia en la información analizada, se detecta que el éxito para instaurar la GpRD pasa por una aplicación sostenible del enfoque, lo cual, requiere de un firme y decidido apoyo de todos los actores implicados en el desarrollo. Es indispensable fortalecer las capacidades de los profesionales de GpRD (formándoles y permitiéndoles acceder a un nivel de capacidad operacional suficiente y a sistemas de información y gestión del conocimiento apropiados) así como realizar un acompañamiento en formación y asesoría para las contrapartes. Para todo ello, será necesario contar con la promoción, el apoyo y la dotación de recursos de las entidades financiadoras que permitirán finalmente adaptar procedimientos, mecanismos y herramientas para la implementación de este enfoque.

Por último, parece necesario por parte de las ONGD definir una estrategia de gestión del cambio que conlleve una articulación coherente de estrategias de asociación en todos los niveles de la organización (aclarar responsabilidades planificación, ejecución, rendición de cuentas,...) y un alineamiento de recursos y de procesos a nivel interno, Esta estrategia debería focalizarse principalmente en la formación (incentivos para el cambio y comunicación) y en la priorización de las decisiones a tomar (transición progresiva hacia una valoración realista de los costes del cambio). Se trata, en definitiva de entender la GpRD como una forma de trabajar más que una tarea o requisito adicional a cumplir. Para ello, deberán quedar claramente definidas las etapas del cambio, valorar los riesgos y preservar un margen de flexibilidad en todo el proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AECID (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

CoP-MfDR Asia Pacific. Community of Practice on MfDR (2009). Moving from Concept to Action: Asian Experiences on MfDR.

Aucoin, P. (1996), The New Public Sector Management: Canada in Comparative Perspective. Public Administration Review.

Banco Mundial (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Binnedijk, A. (2001). Results based management in the development cooperation agencies: a review of experiences. CAD-OCDE.

Canadian International Development Agency (2003). Results Based Management: towards a common understanding among development cooperation agencies.

CONCORD (2008). Guía de Preguntas y respuestas proceso acerca del marco y la promoción de la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo.

Fontaine, O. (2004). Implementation of results-based management in the United Nations organizations, Dependencia Común de Inspecciones, Ginebra.

Gudiño, F. (2007). Una gestión basada en resultados para la Cooperación Española: imposiciones legales y posibilidades prácticas. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 20, IUDC.

Hailey, J. y Sorgenfrei, M. (2003). Measuring Success? Issues in Performance Management. Keynote Paper presentado en el 5th International Evaluation Conference on Measurement, Management and Accountability. KDKConference Centre.

Likert, R. (1932), "A Technique for the Measurement of Attitudes", *Archives of Psychology* 140, 1-55.

- Mayne, J (2005). Challenges and Lessons in Results-Based Management. <http://www.adb.org/Documents/MfDR/CommunityofPractice/Mayne-challenges.pdf>
- OCDE (2006). Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practice. 1st Ed.
- OCDE (2007). Emerging Good Practice in Managing for Development Results. Sourcebook. A unique opportunity to experience MfDR in action. 2nd Ed.
- OCDE (2008). Emerging Good Practice in Managing for Development. Sourcebook. A unique opportunity to experience MfDR in action. 3rd Ed.
- Osborne y Gaebler (1993): Reinventing Government How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.
- Ulrich, D., Zenger, J.H., Zenger, J. and Norman, W. (1999). Results-based Leadership: How Leaders Build the Business and Improve the Bottom Line. Harvard Business Press.
- United Nations Programme Development (1997). Measuring and Managing Results: Lessons for Development Cooperation.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y DEFINICIONES⁴.

Actividad: acciones emprendidas o labores realizadas mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

Análisis de riesgos: evalúa los factores (llamados “supuestos” en el marco lógico) que afectan o que pueden afectar el logro de los objetivos de una intervención. Es un examen detallado de las consecuencias indeseables y negativas que podría tener una intervención para el desarrollo en la vida humana, la salud, la propiedad o el medio ambiente. El análisis de riesgos también abarca al proceso de cuantificación de las

⁴ Términos extraídos del Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la OCDE/DAC y de la Primera edición del Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados.

probabilidades de que aparezcan los riesgos identificados y sus repercusiones previstas.

Asociación: relación mancomunada entre entidades para trabajar en pro de objetivos compartidos a través de una división del trabajo mutuamente acordada. A nivel de país, esto significa colaborar bajo el liderazgo del gobierno con los interesados directos nacionales y los socios externos (incluidas las agencias internacionales de desarrollo) para elaborar, implementar y monitorear la estrategia de desarrollo propia de un país.

Cadena de resultados: muestra la secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación.

Evaluación: consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica, y sus resultados, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una información deberá ser información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes.

Evaluación de procesos: consiste en una evaluación de la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes.

Gestión basada en resultados: es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño.

Gestión para resultados de desarrollo: estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad del desarrollo en el cual la

información del desempeño se utiliza para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

Impactos: son los efectos de largo plazo positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

Impacto en el desarrollo institucional: medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de (a) mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible o (b) un mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir los efectos intencionales o no intencionales de una acción.

Indicador: variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

Indicador de desempeño: variable que permite verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestra resultados en relación con lo que se ha planeado.

Inputs / Insumos: recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.

Marco de resultados: es la lógica del programa que explica la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.

Marco lógico: herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel de proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.

Modelo lógico: herramienta técnica para resumir toda la información pertinente relacionada con la asistencia para el desarrollo, un programa o proyecto. Los modelos lógicos generalmente se presentan en una matriz que abarca categorías tales como objetivos/resultados; insumos; indicadores (o indicadores objetivamente comprobables), medios de comprobación y supuestos/riesgos. Se han diseñado varios tipos de modelos lógicos para diferentes , de manera que no existe ningún formato “correcto”.

Objetivos de desarrollo: describen el impacto intencional esperado que contribuye a generar beneficios físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole a una sociedad, una comunidad o un grupo de personas mediante una o más intervenciones para el desarrollo.

Objetivos de Desarrollo del Milenio: en un esfuerzo clave para promover un desarrollo más eficaz, en el año 2000, 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron trabajar para reducir la pobreza mundial y alcanzar un mejor desarrollo sostenible. Estos objetivos globales se reflejan en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con sus 18 metas y sus 48 indicadores de desempeño. Los ODM estipulan metas específicas, cuantificables que están siendo gradualmente adaptadas a nivel de país como la base para los resultados del país y luego son monitoreadas a través del tiempo para poder medir el progreso.

Outcomes / Efectos directos: representan el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención. Los resultados son los cambios observables de conducta, institucionales y sociales que tienen lugar durante un período de 3 a 10 años, generalmente como resultado de inversiones coordinadas y de corto plazo para el fortalecimiento de la capacidad individual y organizativa de interesados clave de desarrollo (como gobiernos nacionales, sociedad civil y el sector privado).

Outputs / Productos: comprenden productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.

Resultados: corresponden al producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo.