



Reseña de Antecedentes del Tema de Gestión Pública para el Desarrollo

Elias Alfonso Rea Azpeitia

Datos curriculares:

Elias Alfonso Rea Azpeitia es Economista y Master en Administración, por la Universidad de Guadalajara; especialista en Administración Tributaria; y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en el INDETEC. ereaa@indetec.gob.mx

El tema de la gestión para resultados en nuestro país ha tomado singular relevancia en virtud de las reformas promovidas por el gobierno federal en 2007, mismas que tienen un impacto en todos los ámbitos de gobierno al introducirse elementos para calificar la gestión de recursos gubernamentales en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tema de la gestión para resultados, las implicaciones jurídicas de la reforma, la instrumentación del modelo en estados y municipios, son aspectos que todavía son una novedad para los funcionarios locales. En este artículo se reseña de manera muy sintetizada, como ha evolucionado el concepto de gestión para resultados de desarrollo y cómo este ha impactado en los modelos de gestión. El material ha sido obtenido de la Síntesis del Trabajo “La Gestión para Resultados en el Nuevo Marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, elaborado en la Universidad Politécnica de Madrid, España (UPM).

“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”

En este artículo se presenta una breve reseña sobre cómo fue evolucionando el concepto de gestión para resultados de desarrollo a partir la necesidad de asegurar que los recursos que las agencias de cooperación internacional para el desarrollo destinan a los países, logren efectivamente los objetivos y resultados que persiguen ambos, esto es, tanto los gobiernos nacionales como las propias agencias.

En un segundo apartado, se reseña cómo esa necesidad de vincular los recursos a los logros también fue generando una evolución de los modelos de gestión para el desarrollo, mismos que han venido adoptando la mayoría de los países desarrollados y los latinoamericanos.

1. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO¹

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

¹ Tomado de la Síntesis del Trabajo “La Gestión para Resultados en el Nuevo Marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, elaborado por el Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente –GOGMA- de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), para la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España.



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.

2. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO. ²

Una breve revisión sobre los avances en gestión en los últimos cuarenta años ya avanzaba la perspectiva de la gestión basada en resultados³. 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

2 Tomado de la Síntesis del Trabajo “La Gestión para Resultados en el Nuevo Marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, elaborado por el Grupo de Organización, Calidad y Medio Ambiente –GOGMA- de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), para la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España.

3 *Gestión Basada en Resultados, contrastar diferencias con la GpRD.*

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.

“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”

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 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).

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).