



Tercera Mesa redonda internacional
Gestión orientada a los resultados
en términos de desarrollo

Hanoi, Viet Nam, 5 al 8 de febrero de 2007

Liderazgo y responsabilidad para crear una cultura de resultados

Documento de antecedentes

Tercera Mesa redonda internacional sobre gestión
orientada a los resultados en términos de desarrollo

Hanoi, Viet Nam

5 al 8 de febrero de 2007



Tercera Mesa redonda internacional sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo:

Liderazgo y responsabilidad

Introducción

Este trabajo tiene por objeto presentar un panorama general sobre el tema del liderazgo y la responsabilidad en el contexto de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo. Se fundamenta en la idea de que mediante una gestión eficaz orientada a los resultados en términos de desarrollo se puede apoyar el buen gobierno como piedra angular indispensable para alcanzar objetivos de desarrollo.

En el documento se examina la manera en que la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo puede ayudar a las autoridades de gobierno a conceptualizar y comunicar lo que están haciendo y cómo lo están llevando a cabo. Además, en el documento se analiza el tipo de apoyo que necesitan los dirigentes gubernamentales en sus esfuerzos para lograr que dicha gestión sea eficaz. La discusión se centra en la interrelación entre liderazgo, responsabilidad y gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo.

Las sesiones en grupos pequeños que se han programado durante la Mesa redonda ofrecerán un foro en el que los dirigentes podrán deliberar sobre cuestiones relacionadas con este planteamiento. Entre éstas cabe mencionar la necesidad de que los dirigentes exijan que se preste atención a los resultados, determinar qué deben hacer para mejorar su capacidad y aptitudes para aplicar este planteamiento y la manera en que se puede movilizar a las distintas partes interesadas, tales como la sociedad civil, para que participen en este proceso orientado a mejorar la rendición de cuentas y la eficacia general en términos de desarrollo.

Gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo: un consenso sobre el camino a seguir

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), la última Mesa redonda de Monterrey, los diversos encuentros sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo y las declaraciones de Roma y de París han generado un consenso internacional sobre cuáles deberían ser los resultados y responsabilidades: qué es lo que se debe conseguir, cuándo, cómo y quiénes deberán hacerlo. El proceso que se inició con la primera Mesa redonda sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, celebrada en la ciudad de Washington en 2002, ha puesto a los resultados en el primer plano de todos los esfuerzos en pro del desarrollo y promovido nuevos instrumentos y herramientas para intensificar la orientación a los resultados en todos los ámbitos de la gestión del proceso de desarrollo. La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo también se considera ampliamente como un aspecto esencial y un requisito para mejorar la eficacia de la ayuda.

Este consenso con respecto al desarrollo es el principal sostén de las iniciativas de desarrollo de la actualidad. Facilita la planificación de las actividades orientadas a obtener resultados conjuntos, promueve la convergencia de la asistencia para el desarrollo con las estrategias y sistemas de los propios países, y, a través de enfoques y procedimientos armonizados y una labor conjunta, ayuda a reducir los costos de transacción. La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo es también una plataforma común para la difusión de conocimientos, la responsabilidad compartida y para examinar en forma conjunta las lecciones

aprendidas, en particular aquellas que son transferibles, en los casos en que es posible compartir las experiencias comunes e identificar fácilmente las diferencias de contexto y circunstancias.

Se puede argüir que estos y otros mecanismos, tales como las estrategias de lucha contra la pobreza, los marcos de gastos a mediano plazo y las estrategias de descentralización están, en cierto modo, impulsados por la oferta y llevan la “marca de los donantes”. Sin embargo, dichos mecanismos pueden, como elementos catalizadores, proporcionar oportunidades a los gobiernos nacionales para definir sus políticas, mantener relaciones eficaces con los asociados en el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil, y ponerse de acuerdo sobre los resultados previstos en el contexto de las metas y acuerdos internacionales de carácter general. La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo ofrece un conjunto común de “reglas del juego”, marcos para la rendición de cuentas y un mecanismo para acelerar los resultados en términos de desarrollo.

El compromiso y el consenso entre los diversos interesados en el desarrollo son elementos centrales para llevar a cabo de manera eficaz un programa de gestión orientado a los resultados en términos de desarrollo. Todas las partes interesadas y los “actores” deben estar “en sintonía”, para lo cual deben aceptar los resultados que hayan sido convenidos, y respaldar y exigir cuentas a los encargados de dirigir el proceso de implementación.

Puesta en práctica de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo

La puesta en práctica de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo descansa en la idea de que los gobiernos, instituciones y organizaciones deberían responsabilizarse de producir resultados. Ello supone no sólo usar un conjunto de nuevas herramientas y técnicas, sino también un cambio radical de mentalidad y enfoque. Se trata de un planteamiento incremental y no lineal, en el que el producto que se obtiene son resultados comunes convenidos por las distintas partes interesadas. Estos resultados se apoyan en un proceso de implementación iterativo en el que participan todos los asociados y se subraya la importancia de examinar los progresos, aprender de aquello que funciona y de lo que no surte efecto, y modificar el plan general en caso necesario. Exige un seguimiento y una autoevaluación de los avances en la consecución de los resultados, y la capacidad de introducir cambios oportunamente para mejorar el desempeño si las cosas se desvían de su curso. La comunicación eficaz de información hace responsables a los dirigentes de sus logros, contribuye al buen gobierno y constituye un proceso por el cual las autoridades pueden asegurar que se mantienen dentro del camino trazado y hacer las modificaciones necesarias. Este planteamiento también puede servir de base para las intervenciones de los donantes en los casos en que se suministre ayuda para apoyar algún plan impulsado por el gobierno, y en que sea posible hacer el seguimiento y evaluar la contribución al logro de resultados a fin de garantizar una mayor eficacia.

El desafío del liderazgo

Los dirigentes de los países enfrentan grandes dificultades para llevar adelante un programa de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo. A partir de la experiencia de Uganda y Ghana, se desprende que, para adoptar plenamente e integrar con éxito la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo en las políticas nacionales, ésta debe encarar cuestiones similares a las que abordan otras iniciativas de reforma de la administración pública. Para aplicarla de manera

satisfactoria, se debe tener la habilidad de establecer una cultura de liderazgo y de gestión centrada en los resultados y no sólo en la observancia o la implementación de nuevos sistemas administrativos y de operaciones. Ello supone introducir cambios no sólo a nivel organizacional, sino también institucional. Desde un punto de vista simplista, el "sector público" es una cultura administrativa burocrática que pone énfasis en la gestión y la medición de los insumos, actividades y productos. Pero una cultura orientada a los resultados centra la atención en el logro, seguimiento y declaración de los resultados. La primera exige que los gestores y dirigentes públicos estén familiarizados con las leyes, jerarquías, regulaciones y procedimientos pertinentes, y los pongan en práctica; la segunda, en cambio, exige que los gestores y dirigentes diagnostiquen los problemas, busquen soluciones, asuman riesgos y elaboren mecanismos de implementación que puedan adaptarse a las condiciones imperantes. Un buen liderazgo consiste en combinar debidamente modos de operación tanto nuevos como antiguos, y en asegurar que la eficaz rendición de cuentas a nivel administrativo se combine con innovación centrada en los resultados y con la movilización de recursos y de las partes interesadas.

Para adoptar y aplicar métodos de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo también puede ser necesario formar dirigentes. Los cambios a nivel de dirigencia y gerencia que entraña este tipo de gestión en lo referente a la adaptación de funciones y responsabilidades no surgen espontáneamente de esta modalidad de gestión, sino que deben propiciarse y prepararse. En los esfuerzos orientados a formar dirigentes se debería promover la inclusión amplia y pluralista de personas que representen a todos los segmentos de la sociedad. La atención no se debe centrar únicamente en mejorar la eficacia de los dirigentes ya establecidos, sino también en dar respaldo a aquellos que comienzan a surgir y a los líderes del futuro: los jóvenes, los representantes de los grupos desfavorecidos de la sociedad y los activistas sociales.

Recomendaciones sobre la función e importancia del ambiente institucional y político

formuladas en la

Iniciativa de aprendizaje mutuo -

Iniciativa conjunta del CAD-OCDE sobre la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo

Taller organizado por el

Gobierno de Uganda y el CAD-OCDE,
15 y 16 de junio de 2006, Jinja, Uganda

- La voluntad política es fundamental para el éxito de los procesos de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo; por lo tanto, es necesario comprenderlos y comprometer a tiempo la participación de los responsables de las decisiones políticas.
- Es recomendable trazar un mapa de los procesos políticos del país, de manera de saber qué es lo que impulsa a los políticos.
- Asegurar la integración eficaz de las cuestiones a corto plazo que preocupan a los políticos y de los objetivos a largo plazo de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo.
- Utilizar los procesos políticos (por ejemplo, elecciones, deliberaciones parlamentarias) para asegurar que la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo ocupe un lugar preponderante en la agenda política.
- Dar a conocer a los políticos los resultados de los DELP en momentos críticos del proceso político.
- Se debería responsabilizar a los políticos con respecto a la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo a través de un proceso participativo en el que intervengan organizaciones de la sociedad civil. Se recomienda el modelo del Observatorio de la Pobreza, de Mozambique.
- Es importante transformar los datos en información para los responsables de las políticas; el suministro de datos estadísticos debería ser oportuno, y éstos deben ser fáciles de usar y accesibles para los responsables de las políticas. Además, la entrega de datos debe converger con el ciclo presupuestario y de elaboración de políticas.

Hace falta un paradigma de liderazgo de carácter genérico que ponga en contacto a los dirigentes de los sectores político, privado y de la sociedad civil, y respete las diferentes prioridades de las distintas culturas y regiones, pero que identifique y tome como fundamento los aspectos comunes.

En el transcurso de los últimos 20 a 30 años, ha quedado claro que si bien las personas pueden tener distintas inclinaciones con respecto al liderazgo, hay ciertas dimensiones de éste que son fundamentales para el desarrollo en diversas culturas y contextos, y que éstas pueden cultivarse. Estas dimensiones se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Visión: la dimensión del cambio. Consiste en la capacidad de comprometer la participación de diversos grupos de representados con el propósito de formular una visión común sobre el futuro, identificar las realidades que se han de abordar para alcanzar la visión, e inspirar, motivar y movilizar a otros para materializar la visión o el cambio. Comprende la capacidad y la voluntad de encarar cuestiones difíciles o controvertidas, como la igualdad de género, que hacen necesario un debate e inversiones a más largo plazo que resultan fundamentales para el desarrollo.
2. Competencia: la dimensión de la eficacia. Consiste en la capacidad de: i) diagnosticar problemas o cuestiones subyacentes; ii) establecer prioridades entre diversos desafíos en pugna; iii) encontrar soluciones (capacidad técnica); iv) movilizar a las partes interesadas, v) implementar medidas (capacidad de gestión), y vi) aprender y hacer ajustes.
3. Integridad: la dimensión de los valores. Consiste en el compromiso de ponerse al servicio del bien público, personificar la ética individual y profesional, y promover relaciones de responsabilidad que inspiren confianza recíproca en las instituciones, las comunidades y la sociedad en general.

El fundamento de las competencias básicas relativas al liderazgo es el compromiso de realizar una gestión orientada a los resultados.

Creación de estructuras eficaces para la rendición de cuentas que permitan contribuir al buen gobierno

La firme determinación de aplicar una gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo también debe provenir de la sociedad en general por intermedio de procesos de fiscalización eficaces que cuestionen las acciones del gobierno y lo responsabilicen de lo que las autoridades han dicho que lograrán y la manera de conseguirlo.

Recomendaciones para comprometer la participación de partes interesadas clave en la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo

formuladas en la

Iniciativa de aprendizaje mutuo -
Iniciativa conjunta del CAD-OCDE sobre la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo
Taller organizado por el

Gobierno de Burkina Faso y el CAD-OCDE,
6 al 8 de junio de 2006, Uagadugú, Burkina Faso

- Asegurar que los diversos asociados (gobierno, sociedad civil, asociados técnicos y financieros) estén debidamente identificados con los programas antes de aplicar la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo.
- Fortalecer la capacidad de la sociedad civil para garantizar su plena participación en el seguimiento y la evaluación del DELP.
- Asegurar la participación eficaz de organismos de la sociedad civil y otras partes interesadas no gubernamentales en el ciclo completo de elaboración de las estrategias de lucha contra la pobreza y los planes nacionales de desarrollo. La creación en el presupuesto nacional de un fondo especial para financiar el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil aseguraría la participación eficaz de esta última (por ejemplo, el caso de Senegal).
- El fortalecimiento de la capacidad basado en el desempeño con miras a la implementación satisfactoria de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo hace necesario el apoyo de donantes.
- A la hora de elaborar los sistemas de seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza y los planes nacionales de desarrollo debe haber consenso entre los diversos asociados (gobierno, sociedad civil, asociados técnicos y financieros) acerca de un número limitado de indicadores pertinentes y objetivamente verificables.
- Se debe asegurar la rendición de cuentas, transparencia y comunicación en todos los niveles de la cadena (desde el nivel local hasta el nivel nacional).

En 2003, Ghana creó una Oficina de Rendición de Cuentas que funciona como entidad fiscalizadora a partir de un código de conducta y un mandato asignado por el Presidente de la Nación. Asimismo, promulgó tres leyes por las que se refuerzan los procesos de rendición de cuentas. Como señala el Auditor General de ese país: "A los políticos se les debería exigir presentar pruebas, y no sólo expresar sus impresiones, ya que ello los alentaría a tomar decisiones sobre la base de esas pruebas". Expresa que se debe tener la "obligación de responder por las responsabilidades conferidas". Los propios gobiernos deben promover una función fiscalizadora firme y transparente a fin de asegurar el compromiso y el sentido de legitimidad con respecto a la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo y al "buen gobierno". El liderazgo debe comportar el deseo de contar con un Estado más afianzado, y las intervenciones en pro del desarrollo deben incluir el apoyo a los grupos representados, las agrupaciones de la sociedad civil y otras organizaciones que representan el lado de la demanda del programa orientado a los resultados. Uno de los requisitos básicos para ello es la capacidad estadística.

El ejemplo de Ghana es indicativo de una visión de la rendición de cuentas que va más allá de una mentalidad centrada exclusivamente en la auditoría. La rendición de

cuentas implica instituciones que asumen la responsabilidad de tomar medidas y de los resultados de éstas. Exige una clara definición de responsabilidades, un marco jurídico e institucional adecuado que facilite la comunicación de los resultados y la retroalimentación con respecto al desempeño, y la capacidad para presentar las pruebas estadísticas necesarias a fin de garantizar que, efectivamente, las decisiones se adopten sobre a base de hechos y no de anécdotas o consideraciones políticas, o por inercia.

Formación de dirigentes eficaces

El liderazgo es un concepto muy debatido en el contexto de la eficacia del desarrollo. Se sabe que para entender la función, el potencial y el surgimiento de la dirigencia, comprender el contexto y la historia reviste tanta importancia como identificar aptitudes, competencias, estilos y enfoques. En el plano nacional, los dirigentes tienen un enorme potencial para aportar la pasión y el deseo de comunicar una visión de futuro, infundir energía y movilizar a los actores, e imprimir el impulso necesario para introducir cambios sostenibles. La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo constituye un medio por el cual esa visión puede adquirir significado en términos de resultados, tanto en los procesos necesarios para lograr dichos resultados como en las actividades de seguimiento y difusión de los logros y los riesgos enfrentados. Sin embargo, la adopción de mecanismos y procedimientos de liderazgo y gestión orientados a los resultados normalmente pone de manifiesto las necesidades de desarrollo de la capacidad de la dirigencia y los gestores. En consecuencia, urge identificar, promover, dar rienda suelta y formar dirigentes en los países asociados, y crear vínculos y relaciones entre esa dirigencia, otros líderes potenciales y antiguos líderes.

En los últimos tres años, el Instituto del Banco Mundial ha elaborado y llevado a cabo programas de apoyo en el ámbito del liderazgo que adoptan un enfoque holístico con respecto a la formación de dirigentes. Un ejemplo concreto es una iniciativa de este tipo que se emprendió en Madagascar con el objeto de ofrecer un enfoque más amplio para la formación de dirigentes que el que se ha aplicado en las iniciativas tradicionales sobre fortalecimiento de la capacidad. Las actividades se centraron en el plano individual, organizacional e institucional del liderazgo y no eran meros programas de "transferencia de conocimientos", sino que constituían un planteamiento más reflexivo, "impulsado por los clientes" y sustentado en procesos. En estos programas también se ha contado con la participación de dirigentes de distintos niveles administrativos y en distintas etapas de su desarrollo personal y profesional, y, no menos importante, ello se ha hecho con la clara intención de formar el capital de liderazgo necesario para lograr la visión de país: una visión concebida por una dirigencia real y consolidada; una visión que constituye el marco común necesario para que todos "trabajen en sintonía".

Varios principios sustentan este enfoque de la formación de dirigentes:

- Las intervenciones deben ser impulsadas por la demanda.
- Las intervenciones deben tener objetivos claros.
- Las intervenciones se adaptan y diseñan a través de un proceso participativo teniendo en cuenta las necesidades, las circunstancias y la cultura locales.
- Las intervenciones se refieren al desarrollo de los atributos personales y no solamente a las aptitudes tecnocráticas. En este sentido, en las intervenciones se pueden utilizar métodos de aprendizaje poco conocidos para quienes están acostumbrados a los modelos de "enseñanza" o de "propuesta de soluciones" desarrollados por expertos en educación. En ellas

se debe tener conciencia de las expectativas culturales en los procesos de aprendizaje empleados, y la habilidad de utilizar y poner en contexto el desarrollo en las anécdotas y la experiencia de los participantes.

- El público al que están dirigidas las intervenciones comprende participantes ajenos al gobierno, entre ellos, personas y agrupaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Conclusión

En este documento se propugna la idea de que la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo ayuda a los dirigentes a impulsar reformas y a hacerse responsables de los resultados conseguidos. También se reconoce el hecho de que la implementación de este tipo de gestión es una decisión política que depende de la dirigencia y las autoridades políticas. En pocas palabras, la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo:

- Propicia la aclaración de las relaciones de responsabilidad en el sector público para mejorar la prestación de los servicios.
- Refuerza el buen gobierno y la transparencia y facilita el logro de resultados en términos de desarrollo.
- Constituye la base de un discurso común que traduce expectativas realistas en resultados compartidos por diversos interesados a partir de acuerdos fundamentales; además, apoya la coherencia de propósitos y ayuda a hacer el seguimiento de los resultados alcanzados a través de actividades de seguimiento y evaluación con la ayuda de sistemas estadísticos.
- Permite simplificar la compleja tarea que enfrentan los dirigentes de los países, ya que ofrece un plan operacional del “cómo”, “cómo” y “por qué”, a partir de un modelo de cambio bien definido. Las pruebas permiten mejorar el aprendizaje, el análisis y la comprensión, y ayudan a los dirigentes a establecer prioridades.
- Puede ayudar a definir la función de liderazgo de los dirigentes y constituye la base de un “contrato de rendición de cuentas” entre el Estado y los ciudadanos; además, puede servir de mecanismo por el cual los gobiernos nacionales mantengan el protagonismo y manejen sus relaciones con los donantes a partir de la contribución de éstos a los objetivos establecidos.

La implementación exitosa de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, como opción política, supone la necesidad de desarrollar las capacidades de los dirigentes gubernamentales, parlamentarios y de la sociedad civil. En este contexto, también se deben formular estrategias que comprometan la participación de la sociedad civil de una manera más eficaz y pongan el acento en la relación positiva que debe existir entre la sociedad civil y el gobierno.

Temas de debate durante la tercera Mesa redonda sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo

- ¿Cuáles son los incentivos para que el ambiente político acoja el uso de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, y qué riesgos de corren? ¿Existen ejemplos en que este tipo de gestión corrobore la importancia de ser realistas a la hora de crear expectativas, y de que exista coherencia de propósitos?
- ¿Qué condiciones se deben dar para que los dirigentes utilicen la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo para tomar decisiones y

mejorar la rendición de cuentas? ¿Qué destrezas y aptitudes deben desarrollar?

- ¿Cómo pueden utilizar los dirigentes la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo para explicar la relación causa-efecto?
- La gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo como metodología es un planteamiento que se apoya en el aprendizaje a partir de la experiencia y en el reconocimiento de los resultados. ¿Qué métodos se pueden utilizar para desarrollar esta cultura de reflexión, teniendo en cuenta que los dirigentes también son responsables de la utilización de recursos escasos?
- El cambio institucional requiere tiempo. ¿Existen ejemplos de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo que puedan ayudar a los dirigentes nacionales a obtener “resultados positivos rápidos” y así conseguir apoyo para el proceso más largo? ¿Qué importancia se atribuye a las leyes, las políticas y las regulaciones relacionadas con este tipo de gestión para lograr su implementación?
- ¿Cuáles son los enfoques más apropiados y en qué condiciones pueden el gobierno y la sociedad civil —reconociendo sus distintas funciones y responsabilidades— participar en el proceso de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo para identificar resultados, evaluar si éstos se han logrado, tomar decisiones para la asignación de recursos y la adopción de medidas teniendo en cuenta estos logros, y anunciar públicamente este proceso y sus resultados?