
UNA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: IMPOSICIONES LEGALES Y POSIBILIDADES PRÁCTICAS

FLORENCIO GUDIÑO*

RESUMEN

El autor presenta los elementos y la evolución de la gestión basada en resultados (GBR) en la cooperación internacional, con énfasis en las agencias de los países donantes. A partir de los principios fundamentales de la GBR, el artículo analiza el caso de España y sugiere algunos elementos para incorporar esta estrategia de gestión a la reforma de la Cooperación Española, a la luz de la reciente Ley de Agencias Estatales.

ABSTRACT

The author explains the main elements and the evolution of results-based management (RBM) in international cooperation, especially concerning donor agencies. Based on RBM's fundamental principles, the article analyzes the case of the Spanish cooperation policy and makes suggestions on how to integrate this management strategy in the ongoing reform process, considering the recent approval of the State Agencies Law.

* Director Técnico de la Oficina de Coordinación del Programa EUROSociAL de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

RÉSUMÉ

L'auteur explique les éléments principaux et l'évolution de la gestion axée sur les résultats (GAR) dans la coopération internationale, spécialement pour le cas des agences des pays donneurs. En s'appuyant sur les principes fondamentaux de la GAR, l'article analyse le cas de l'Espagne en faisant des suggestions sur l'intégration de cette stratégie d'administration dans le processus de réforme actuel, considérant la nouvelle Loi sur les Agences étatiques.

Introducción

Quienes trabajamos en el campo de la cooperación internacional somos muy conscientes de la importancia que tienen la *planificación por objetivos* y la *gestión basada en resultados* (GBR) en nuestras tareas cotidianas. La formulación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas de desarrollo requieren la aplicación de metodologías y técnicas basadas en estos principios. La rendición de cuentas en nuestras organizaciones se basa, esencialmente, en la comparación entre resultados alcanzados y objetivos preestablecidos. Esta manera de hacer está tan imbricada en nuestro pensamiento que hasta nos parece natural que el conjunto de las iniciativas de cooperación y desarrollo (¡del mundo!) se base en —y apunte a— objetivos comunes, con metas, indicadores y plazos claramente determinados, sobre los que en muy pocos años deberemos rendir cuentas ante, ni más ni menos, la humanidad.

En el ámbito de la cooperación internacional, la GBR puede ser definida, simplemente, como una “estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto”¹. El Grupo de Naciones Unidas de Desarrollo señala que se trata de “una estrategia de gestión por la cual una organización asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados deseados (productos, efectos e impactos). La gestión basada en resultados depende de una clara definición de responsabilidades para obtener resultados y requiere el seguimiento y la auto-evaluación del progreso hacia los resultados, así como informes sobre el desempeño”². De esta definición interesa destacar un elemento: la GBR es una estrategia que se aplica a la *organización* en su conjunto, y no sólo a iniciativas o proyectos individuales.

1. CAD-OCDE: *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, Serie Evaluación y Eficacia de la Ayuda N° 6, 2002, París. Puede descargarse directamente desde: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

2. El documento de terminología de junio de 2003 puede ser consultado en www.undg.org.

En la práctica, una estrategia de gestión de este tipo requiere, en primer lugar, la definición de un plan para la organización, con una “cadena” de resultados (de distinto nivel y vinculados lógicamente), actividades y recursos. En segundo lugar, es preciso elaborar un sistema de seguimiento y evaluación. Con base en la ejecución del plan y la información (continua) sobre el desempeño, la organización debe ser capaz de tomar decisiones de gestión que influyan sobre cualquier elemento del plan.

Desde el punto de vista de la administración pública, la adopción de la GBR implica reemplazar mecanismos tradicionales de gestión —basados en el cumplimiento de procedimientos preestablecidos sobre una base jurídica y en el marco de mandatos generales y normas de obligatorio cumplimiento— por estrategias que, sin olvidar las restricciones administrativas y éticas existentes, puedan adecuarse para asegurar la consecución de los resultados que la organización quiere, debe y puede conseguir. En el campo de lo público, estos resultados tienen que representar mejoras sustantivas en la calidad de vida de la ciudadanía. En el caso de las políticas públicas de cooperación internacional, la mejora debe verificarse en los países en desarrollo.

Este artículo pretende ser una contribución a los debates acerca de la integración de la GBR en la Cooperación Española, especialmente en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Para ello, después de una breve descripción de la evolución de esta estrategia de gestión, se realiza una reflexión acerca de sus fundamentos, analizando el caso español. El análisis es ilustrado con experiencias concretas en este campo a partir de literatura existente, sobre todo para el caso de Canadá y de organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas. Las conclusiones, necesariamente preliminares, apuntan algunas dudas y escasas certezas, con la intención de iniciar —más que cerrar— un debate probablemente necesario.

Evolución de la GBR en la cooperación internacional

La gestión basada en resultados no es una novedad. La idea se hizo popular hace ya más de cincuenta años, cuando el “gurú de la empresa” austriaco 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 Drucker, *“Managing by results”*. Muchas compañías 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.

Fue bastante 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). Estos “modelos lógicos” que vinculan insumos con resultados son adaptación inteligente de herramientas muy comunes en proyectos de ingeniería e infraestructuras.

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.

Mientras tanto, las agencias encargadas de ejecutar las políticas de cooperación seguían mecanismos tradicionales de “gestión por normas”, en línea con lineamientos de administración pública “clásica” o “*burocrático-weberiana*”, caracterizada por una rígida división del trabajo para la gestión de recursos, incluyendo personal, en línea con mandatos específicos y presupuestos rígidos fijados por ley.

La primera ruptura en este modelo se produjo a mediados de la década de los noventa, cuando la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) impulsó la gestión por resultados como una estrategia aplicable a todos los niveles y ámbitos de trabajo de la organización, en línea con las recomendaciones de política emitidas por el “Consejo del Tesoro”³. La ACDI 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. Este modelo es similar en otras agencias bilaterales y en organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas y de Bretton Woods.

3. El “*Treasury Board*” es un comité que forma parte del gabinete privado de la Reina para Canadá, conformado por un grupo de ministros, cuya responsabilidad es el control de la gestión, finanzas, asuntos de personal, ética, transparencia y rendición de cuentas para el conjunto de las administraciones públicas canadienses (<http://www.tbs-sct.gc.ca>).

La Declaración del Milenio con la consiguiente definición de objetivos, metas e indicadores comunes representa un intento (exitoso) de internacionalizar la GBR, señalando el camino a seguir al conjunto de los países del mundo y postulando la importancia de la asociación para el desarrollo. Esta es una experiencia única y sumamente novedosa en el ámbito de las políticas públicas que fija un marco de acción sencillo, fácilmente comunicable y muy adecuado para movilizar recursos. Más allá del realismo de las metas y la posibilidad de alcanzarlas, los objetivos de desarrollo del milenio han marcado la manera de cooperar en los últimos años.

Ya en esta década, un nuevo elemento se ha añadido al contexto internacional de la GBR: 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)⁴. Así, se complementa la Declaración del Milenio. Muchas agencias están trabajando para adecuar sus mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación a este marco de trabajo.

No es difícil llegar a la conclusión de que la cooperación para el desarrollo ha llegado a una posición de frontera dentro de la administración pública (y tal vez en otros ámbitos) en cuanto a la aplicación de la GBR:

1. desde una perspectiva “micro”, prácticamente la totalidad de los proyectos y programas que dan cuerpo a las políticas de cooperación (y una buena parte de los planes e iniciativas nacionales de desarrollo) es gestionada a partir de modelos lógicos de planificación, seguimiento y evaluación por objetivos;
2. si la mirada se vuelve hacia las agencias que gestionan las políticas de desarrollo (en países receptores) y de cooperación (en donantes y organismos multilaterales), existe una proporción mayoritaria y creciente que adecua sus maneras de funcionamiento a los principios fundamentales de la gestión basada en resultados;
3. finalmente, desde una perspectiva “macro”, se ha avanzado en el ámbito internacional para definir resultados de desarrollo globales que, en

4. Las cuestiones vinculadas con la eficacia de la ayuda destacadas por la Declaración de París incluyen la necesaria *apropiación* de las estrategias por parte de los países (asociados) receptores de los recursos; la *alineación* de los procedimientos con sistemas nacionales de gestión financiera y de adquisiciones; la *armonización* de la ayuda a través del desarrollo de programas (sobre todo de apoyo presupuestario) y las misiones de diagnóstico y análisis conjuntas; la propia utilización de sistemas de *gestión basada en resultados* y la *rendición de cuentas mutua*. Más información en: <http://www.aidharmonization.org>.

los países, se traducen en planes nacionales con objetivos mensurables (entre ellos, los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza) y sistemas transparentes de seguimiento y evaluación. Este consenso internacional sirve para orientar el conjunto de las actividades de cooperación internacional a partir de la estrategia de asociación para el desarrollo.

Es también destacable el hecho de que se hayan definido resultados, indicadores y metas deseables vinculados con la ejecución de las políticas de ayuda internacional, tanto en aspectos cuantitativos (Consenso de Monterrey), como cualitativos o de proceso (Declaración de Roma, Memorando de Marrakech, Declaración de París). Este elemento, la “gestión del desempeño”, tiene también fundamental importancia en la toma de decisiones acerca de las mejores alternativas y procedimientos para alcanzar los resultados deseados.

El interés de este artículo se centra de manera especial en la integración de la GBR en las agencias y organizaciones de cooperación internacional, todavía el eslabón más débil del proceso. La experiencia internacional demuestra que, hasta la fecha, ha sido más difícil asegurar que las organizaciones integren, reconozcan y aprovechen plenamente las ventajas de la GBR⁵. El peso de la tradición administrativa y burocrática es un lastre difícil de soltar. Este es, también, el caso de España que se analiza con cierto detalle en la sección siguiente.

Un sistema de GBR para la cooperación española

España, con la reciente aprobación de la Ley de Agencias Estatales⁶, se ha situado en una posición en la que la adopción de la GBR en la AECI ya no es sólo una alternativa político-institucional más o menos interesante, sino un imperativo legal.

En su exposición de motivos, esta ley afirma que “(...) un aspecto capital que se incorpora a la gestión de servicios públicos a través de las Agencias Esta-

5. Existen algunos análisis de la experiencia internacional de incorporación de la GBR, tanto en agencias donantes (BINNEDIJK, Annette: *Results based management in the development co-operation agencies: a review of experiences*, CAD-OCDE, París, noviembre de 2001) como en el sistema de Naciones Unidas (FONTAINE ORTIZ, Even et. al: *Implementation of results-based management in the United Nations organizations*, Dependencia Común de Inspecciones, Ginebra, 2004). También se ha desarrollado un sitio de Internet sobre este tema: www.mfdr.org.

6. LEY 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

tales es la profundización en una nueva cultura de gestión que ha de apoyarse en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio, con las consiguientes ventajas para los usuarios y para los contribuyentes”. Este mecanismo de gestión “(...) ha de repercutir positivamente sobre los modos de funcionamiento de la Administración General del Estado, ya que ésta ha de fijar los objetivos y establecer un marco de evaluación y de control, mediante los oportunos indicadores que, sin interferir en la gestión de las Agencias aseguren su correcto funcionamiento, lo que, indirectamente, va a suponer, sin duda, una sustancial mejora en el ejercicio de las funciones de planificación, evaluación y control que han de desarrollarse desde la Administración.” Adicionalmente, la Ley pretende “impulsar aquellos instrumentos que posibiliten conocer y evaluar el impacto que las políticas y servicios prestados por el Estado tienen sobre el ciudadano.”

El proceso de reestructuración de la AECEI actualmente en marcha se enmarca en el contexto internacional descrito en la sección anterior y en la idiosincrasia y mecanismos de trabajo tradicionales desarrollados por la agencia en las últimas décadas. Esto implica la existencia de ciertas restricciones que ponen límites reales a la necesaria búsqueda de una mayor autonomía para la gestión de sus recursos financieros, humanos y técnicos. En cualquier caso, la GBR puede ser una estrategia inteligente para desatascar algunos de los cuellos de botella con los que se enfrenta la reforma.

Para el tratamiento de esta hipótesis de trabajo se seguirá una estructura basada en cinco principios fundamentales para que una estrategia de este tipo funcione, definidos en la segunda mesa redonda sobre gestión para resultados de desarrollos (Marrakech, 2004)⁷:

- centrar el diálogo sobre resultados en todas las fases de la cooperación;
- alinear la programación, el seguimiento y la evaluación con los resultados;
- generar sistemas sencillos de medición e información;
- gestionar los recursos en función de resultados esperados;
- utilizar la información para el aprendizaje institucional y la toma de decisiones.

7. Más información en www.mfdr.org. Un análisis de experiencias y ejemplos puede ser encontrado en: OCDE y BANCO MUNDIAL: *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, Esfuerzo Colaborativo OCDE-CAD en Gestión para Resultados, primera edición, marzo de 2006. Accesible en www.mfdr.org/Sourcebook.html.

El diálogo sobre resultados

El diálogo entre donantes y receptores es esencial en la estrategia de asociación para el desarrollo. Debe ser un elemento constante en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas que se emprendan y, sobre todo, debe centrarse en los resultados que se pretende alcanzar y el progreso hacia ellos. Un buen diálogo sobre resultados genera sentimientos de apropiación de las estrategias, facilita el trabajo conjunto al generar un lenguaje común, permite detectar y afrontar riesgos con mayor celeridad y garantías e incrementa las posibilidades de éxito de la cooperación.

Desde los países receptores, el diálogo debe comenzar con una determinación realista de resultados de desarrollo, en línea con los Objetivos del Milenio y otros compromisos asumidos en foros y cumbres internacionales. Dependiendo de los casos, la capacidad local y el apoyo de algunas instituciones multilaterales, los resultados pueden plasmarse en documentos de estrategias de lucha contra la pobreza, en planes de desarrollo (generales o sectoriales, o una combinación de ambos) o en instrumentos dispersos. Cuanto más claros y fáciles de medir sean los resultados, más fácil será establecer un diálogo coordinado con los donantes. Desde hace algunos años, muchas organizaciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial, vienen preocupándose por mejorar la programación de resultados en los países receptores de recursos de cooperación, siempre en colaboración estrecha —a veces demasiado estrecha— con los donantes.

En los donantes, un buen diálogo sobre resultados requiere la existencia de un proceso sólido y sencillo de programación-país, tal como demuestra la experiencia de los bancos multilaterales y, por ejemplo, la Agencia de Desarrollo de Estados Unidos, la ACIDI o el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo, adaptado pero no condicionado por los mecanismos de planificación nacionales. La determinación, medición y valoración de los resultados en un país determinado es probablemente la pieza central del complejo puzzle de la GBR. En ocasiones, los “resultados país” serán fruto de la agregación de los resultados de programas y proyectos; en otros casos, serán diferentes⁸. En todos ellos, requiere la preparación de matrices de resultados (o marcos lógicos) “en cascada”.

8. Es claro que la determinación de resultados en las agencias donantes plantea desafíos especiales, entre los que es posible mencionar la diversidad de proyectos y sectores en los que trabajan, el foco en fortalecimiento institucional (difícil de medir), la ausencia de indicadores estandarizados agregables y la falta de información en los países receptores. Véase BINNEDIJK, Annette, *op.cit.*

La Cooperación Española tiene una especial capacidad de diálogo con muchos de los países en los que su actuación es prioritaria, especial pero no únicamente en América Latina. Mecanismos como las comisiones mixtas y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), además de la actividad diplomática, son ámbitos adecuados y suficientes para el diálogo. Además, ya se ha desarrollado una herramienta, los “Documentos de Estrategia País”, que describen los mecanismos de diálogo y las posibilidades de armonización y establecimiento de relaciones de complementariedad con otros donantes. La gran mayoría de los documentos de estrategia país, sin embargo, no definen resultados precisos con indicadores de fácil medición, sino más bien líneas estratégicas y objetivos generales para la actuación. Es, así, difícil o imposible agrupar resultados en distintos países para aportar una visión regional o global del impacto conjunto de la Cooperación Española.⁹

El establecimiento de la GBR en la AECI (y por extensión en la Cooperación Española en su conjunto) ofrece la oportunidad de revisar la metodología de preparación de documentos de estrategia país para el período 2009-2012, reforzando los puntos fuertes de la actual y revisando los aspectos mejorables. En este sentido, puede ser pertinente reforzar la definición de resultados, con indicadores y metas temporales (siempre en línea con las prioridades del país de que se trate), que además puedan ser agregados y revisados de manera periódica, aprovechando los lugares de encuentro ya existentes. Para la agregación de resultados puede partirse de la definición de un puñado de objetivos comunes, en línea con la Declaración del Milenio, que actúen como referencia en el conjunto de los países receptores. En cualquier caso, un elemento esencial de este instrumento de programación debe ser la simplicidad.

Programación, seguimiento y evaluación

El diálogo sobre resultados también requiere la programación de actividades en función de los resultados esperados, así como la existencia de un mecanismo de seguimiento y evaluación con indicadores y metas, que genere información creíble y pertinente en los momentos en que esta sea necesaria para la toma de decisiones.

Muchos países desarrollan programas operativos y presupuestos anuales para dotar de contenido a sus planes de desarrollo o lucha contra la pobreza, incluyendo puntos de referencia, indicadores y metas para darles seguimiento. En

9. Esto es, además, un reflejo de la política española de cooperación para el desarrollo, la cual, a diferencia de la de otros donantes, no es especializada ni presenta un elevado nivel de “focalización” en pocos países.

otros países, los planes quedan como meras declaraciones de intenciones, sin dispositivos concretos y prácticos que los desarrollen. Por otro lado, aunque desde hace muchos años se plantea la necesidad de cooperar para fortalecer los dispositivos nacionales de seguimiento y evaluación, esta sigue siendo una tarea pendiente.

Con respecto a los países donantes, es esencial que la programación sea realizada en comunicación con los receptores, pero también con otros donantes para facilitar la coordinación. Sus mecanismos de seguimiento y evaluación suelen ser más desarrollados que los de los países receptores, aunque muchas veces son percibidos por estos como ajenos y no vinculantes, por lo que la información que producen no se utiliza necesariamente para alimentar el diálogo sobre resultados. En este campo, también hay margen para el progreso en lo que se refiere a la realización de misiones de seguimiento y evaluaciones conjuntas, tanto entre donantes como, sobre todo, incluyendo a donantes y receptores.

En España existen múltiples instrumentos para la programación de las actividades, tanto en los países como a nivel “central”. El seguimiento de la política de cooperación es también realizado en múltiples niveles. Con respecto a la evaluación, se ha avanzado de manera muy significativa en la última década en el establecimiento de una metodología común y en la realización de evaluaciones estratégicas.

Un elemento central de la reforma de la Cooperación Española debe ser la simplificación de este sistema, clarificando las responsabilidades en lo que respecta a la generación de información relevante sobre resultados. Hoy, se trata de una serie de mecanismos opacos. En el futuro, deberán ser más transparentes.

Medición e información

El sistema de medición y preparación de informes sobre resultados debe ser lo más sencillo y económico que sea posible. Esto facilita su uso y comprensión por parte de los distintos implicados. En general, esto requiere la selección de algunos resultados e indicadores clave seleccionados de manera conjunta por los países asociados. Para que el sistema de información sea realmente útil, es preciso que incluya también un análisis de riesgos y desempeño institucional, ya que estos factores afectan la posibilidad de conseguir los resultados previstos.

Es importante señalar las diferencias entre “medición de resultados” y “evaluación”. La primera debe ser un elemento del sistema de seguimiento, mientras

que la segunda debe analizar en profundidad cómo y por qué se ha llegado (o no) a lo que se pretendía.

En los países y agencias donantes, los requisitos de información deben satisfacer las necesidades internas de aprendizaje institucional y las externas de rendición de cuentas. La experiencia demuestra, por ejemplo en el caso del Banco Mundial, que estas múltiples necesidades han llevado a una excesiva complejidad de los sistemas, que deben ser revisados y simplificados para recuperar su verdadera utilidad. La armonización de la información de resultados a partir de algunos indicadores clave definidos por el país receptor de la cooperación puede ser una solución posible, aunque depende de capacidades nacionales que en muchos casos deben ser desarrolladas¹⁰.

Esta es claramente una tarea pendiente en el caso de la Cooperación Española. No existe (al menos, a nivel de la organización) un sistema claro y transparente de medición e información de resultados de desarrollo que permita la rendición de cuentas, el aprendizaje y la toma de decisiones. Este aspecto a mejorar está claramente vinculado con la necesidad de racionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación que se mencionaba anteriormente.

Gestión basada en los resultados

La asociación para el desarrollo, el diálogo, la planificación por objetivos, la medición de indicadores, las metas y los plazos, la programación de actividades, el seguimiento y la evaluación, todo esto no significa nada si quienes tienen la responsabilidad de gestionar las actividades de desarrollo y cooperación no cuentan con la potestad y la capacidad para actuar en función de la información disponible acerca del progreso (o falta de progreso) en la búsqueda de los resultados. Este es, evidentemente, el nudo central de la GBR, ya que todo lo demás, aun siendo necesario, no implica necesariamente un cambio en la cultura de administración. El análisis del progreso hacia los resultados es la clave para el análisis de las estrategias y el posible ajuste de recursos, actividades y metas de corto plazo.

Para que esto funcione, es preciso que los directores de programas y agencias de desarrollo y cooperación cuenten con un marco presupuestario y legal — con los recursos y la autoridad— que les permita cierta flexibilidad en la ges-

10. Un ejemplo es el sistema de seguimiento de la pobreza de Tanzania referido en OCDE y BANCO MUNDIAL: op. cit., páginas 31 a 38.

tión de sus recursos. No se trata de una cuestión técnica, sino de modificar factores de organización y humanos vinculados con el uso de los presupuestos y los mecanismos de control, en un entorno de transparencia y con los resguardos necesarios para evitar conductas fraudulentas o fuera del marco legal.

Aunque en algunos países (una vez más, el prototipo es Canadá) la cultura de gestión está cambiando y la vinculación de presupuesto con resultados es ya una realidad, esta es seguramente la tarea más difícil de afrontar. El enfoque en actividades, programas y productos no puede ser evitado, al menos en el corto plazo. Pero el camino debe ser iniciado en algún sitio: por un lado, en la legislación; por el otro, en el desarrollo de manuales claros para el uso de herramientas simples de GBR y en la formación del personal.

La Ley de Agencias Estatales sienta las bases para que la AECI pueda avanzar en esta dirección, aunque mucho dependerá de los futuros reglamentos y planes para hacerla realidad. Un elemento que parece esencial para que el sistema de GBR funcione es que los coordinadores generales de la Cooperación Española en las OTC, así como los directores de programas estratégicos, tengan un margen de maniobra y flexibilidad mayor que el que poseen hasta ahora para adecuar sus estrategias a la información que se va generando sobre el progreso hacia los resultados. Adicionalmente, será preciso diseñar las herramientas adecuadas y preparar un plan progresivo de formación que implique tanto al personal expatriado como a la sede central.

Usar la información para aprender, rendir cuentas y tomar decisiones

El último principio fundamental refiere a la utilidad de la GBR. La información de desempeño y progreso hacia resultados, positiva o negativa, así como aquella que refiere a los elementos de contexto (riesgos y capacidad institucional) tiene que ser útil y utilizada por quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre la política de cooperación a distintos niveles. Esto implica transformar a las agencias de desarrollo y cooperación en “organizaciones que aprenden” y que comparten información para recabar ideas de las partes interesadas y adecuar sus estrategias, por ejemplo a través de informes anuales de desempeño, marcos de trabajo para la rendición de cuentas, la extracción de lecciones aprendidas y buenas prácticas de las evaluaciones, el establecimiento de mecanismos de consulta con partes interesadas o la creación de plataformas tecnológicas para consulta de información en tiempo real (*intranet*). También es imprescindible la formación de gerentes y directores acerca del uso de la información.

En este ámbito, la Cooperación Española es un ejemplo en lo que respecta a la existencia de órganos de consulta, pero —como ya se ha señalado— debe avanzar en la difusión sistemática de información sobre resultados, por ejemplo a través de informes anuales y mecanismos para la rendición de cuentas. También hay espacio para la mejora en el uso de la información contenida en las evaluaciones realizadas. La disposición a aprender debe fortalecerse a través de sistemas de premios y castigos basados en el uso inteligente de la información sobre resultados.

Conclusiones preliminares: cómo evolucionar sin destruir

La aplicación de la GBR en la cooperación internacional ha llegado más lejos que en cualquier otro ámbito de la administración de políticas públicas. No es sorprendente que, en España, la AECI se haya transformado en la punta de lanza del proceso de conversión y reforma que esto implica. Esto es un desafío y una responsabilidad para la Agencia, ya que tanto los sistemas como las herramientas que elabore serán probablemente utilizados como ejemplos por otras organizaciones. El contrato de gestión debe ser la pieza central de la reforma, para lo que debe presentar de manera muy clara la “arquitectura” de resultados.

El proceso de reforma debe ser inteligente para construir sobre los cimientos existentes sin generar conflictos innecesarios. El esfuerzo de planificación realizado en los últimos años, por ejemplo, es sumamente 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 todavía mayor utilidad. Una herramienta que habrá que introducir es el informe anual de desempeño.

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 GBR con un esfuerzo de comunicación y formación, involucrando a las personas y grupos con mayor capacidad de influencia sobre sus pares en el proceso.

Finalmente, es preciso que las autoridades españolas sepan que no están solas en este proceso. Muchos de sus pares, con quienes se ven en las reuniones del Comité de Ayuda al Desarrollo o en otros foros, ya han vivido experiencias similares. La recomendación final de este artículo es, entonces, involucrar a quienes están más avanzados –por ejemplo, los canadienses- en el proceso, solicitando información y, si se considera necesario, asesoramiento directo.