"LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN LAS ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL"

Autores:
Luis Cámara, Director Área Asistencia Técnica de la Fundación Cideal
Juan Ramón Cañada, Investigador asociado Fundación Cideal

1. Introducción

La Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD) constituye uno de los principales pilares de calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo y su importancia y aplicación está creciendo de manera significativa como filosofía de gestión en la cooperación internacional. Paralelamente, se admite la necesidad de dotar a las estrategias de desarrollo de enfoques destinados al desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional en los socios y destinatarios de la ayuda al desarrollo, con el fin de que sean ellos mismos los principales conductores de los procesos de desarrollo y estén en condiciones de garantizar la eficacia y eficiencia de sus operaciones, así como la sostenibilidad de los resultados de la ayuda una vez que esta finaliza. Las estrategias de desarrollo de capacidades deben pues impulsar y permitir gestionar un proceso de cambio y aprendizaje, esencialmente interno, en los socios y actores locales, sobre los que las entidades de cooperación sólo disponen de una cierta capacidad de influencia.

2. ¿Qué es la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD)?

La GoRD constituye un enfoque de gestión para las organizaciones del sistema de ayuda al desarrollo, que pone el énfasis en los siguientes aspectos:

a) Orientar las estrategias, los esfuerzos y recursos hacia el logro un número limitado de **resultados de desarrollo, claros y concretos, previamente establecidos y consensuados** entre los socios en la cooperación.
b) Articular y coordinar los esfuerzos de los diferentes actores en torno a una estrategia de actuación compartida que maximice el impacto y alcance de los resultados obtenidos.
c) Realizar un **monitoreo sistemático del desempeño** en base a indicadores clave que permita evidenciar el grado de cumplimiento de dichos resultados y generar información de gestión que facilite la toma de decisiones a lo largo de la ejecución de la estrategia.
d) **Rendir cuentas conjuntamente** sobre la consecución de los logros alcanzados en relación a los previstos.
e) **Aprender y mejorar** la eficacia de las estrategias a través de la revisión y evaluación oportuna de los resultados obtenidos.

La gestión orientada a resultados como metodología de gestión proviene originalmente del sector privado (empresarial), ámbito en el que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo, aunque en las últimas dos décadas ha ido incorporándose con fuerza al sector público. En un contexto de reducciones del gasto público, de mayor demanda de

eficacia y eficiencia en la asignación de recursos, existe una creciente exigencia por parte de los contribuyentes de transparencia en los resultados obtenidos que se traduce en un mayor esfuerzo por garantizar la satisfacción de las necesidades y demandas de los usuarios y destinatarios de los servicios públicos. La cooperación al desarrollo, como política pública, no ha escapado a este influjo y de manera creciente se escuchan voces que exigen a la misma resultados constatables en la reducción de la pobreza. No es casual en este sentido la relevancia que han adquirido en el discurso del desarrollo de los últimos años los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asociados a un conjunto amplio de metas que han suscitado un amplio consenso como orientadoras de las políticas internacionales de desarrollo en el horizonte temporal del año 2015.

3. Los resultados de desarrollo

En el ámbito de la ayuda al desarrollo, trabajamos con un tipo muy particular de resultados, ya que estos deben estar referidos a mejoras concretas y evidenciables en las condiciones de vida de las personas. De acuerdo con la OCDE, los "resultados de desarrollo" son "*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".*

Profundizando en el concepto, entendemos por resultados de desarrollo aquellos resultados que plantean **mejoras concretas y evidentes en las condiciones de vida de un grupo específico de personas** (a quienes en las estrategias de ayuda al desarrollo se suele denominar beneficiarios o destinatarios) pertenecientes a una determinada comunidad, región o país, y que viven unas circunstancias y condiciones particulares similares. En este sentido, los resultados de desarrollo deben reflejar la satisfacción de necesidades básicas y/o el ejercicio de derechos fundamentales de esas personas y su consecución suele estar condicionada a un cambio favorable en las costumbres, comportamientos, hábitos, relaciones o prácticas de determinados grupos de población (a veces los propios destinatarios) así como de otros actores locales involucrados (instituciones, grupos u organizaciones) que jueguen un papel clave de cara a la solución de una problemática dada en ese contexto.

Es por tanto importante tomar conciencia de que las entidades de cooperación del Norte no serán capaces, con sus propias acciones directas individuales, de generar de manera sostenible esos cambios esperados en las condiciones de vida, es decir, de lograr los pretendidos resultados de desarrollo, sino que tendrán que intervenir necesariamente a través de la búsqueda de participación, de la influencia y del cambio favorable de esos actores y grupos sociales locales, que adquieren así su plena dimensión en los procesos de desarrollo como agentes de cambio instrumentales.

Teniendo esto en cuenta, también se considerarán particularmente como resultados de desarrollo los cambios favorables en el **comportamiento y desempeño de instituciones u organizaciones** que tengan la posibilidad y la legítima responsabilidad de incidir de manera clara, directa y relevante en las condiciones de vida de las personas. Para que los cambios sociales se produzcan son las instituciones las que tienen a su vez que cambiar, y es con ellas con quien la entidad de cooperación interactuará directamente para influir en el desarrollo de su misión social. Es en este contexto donde el desarrollo de capacidades cobra su máximo valor como instrumento de las políticas de desarrollo.

Esta concepción de los resultados de desarrollo sitúa a las personas en el centro y propósito último de cualquier planteamiento o esfuerzo de cooperación, lo que reafirma el carácter instrumental que en este sentido desempeñan las instituciones y, en consecuencia, las estrategias de fortalecimiento institucional. No sería por tanto admisible plantear que el fortalecimiento institucional es un fin en sí mismo y asumir –como a veces se hace- que instituciones más fuertes (con mejores estrategias, con personal más capacitado, mejor dotadas de recursos, etc.) conducen necesariamente a dinámicas de desarrollo positivas para los ciudadanos.

4. El *diseño* de las estrategias de desarrollo: la cadena de resultados

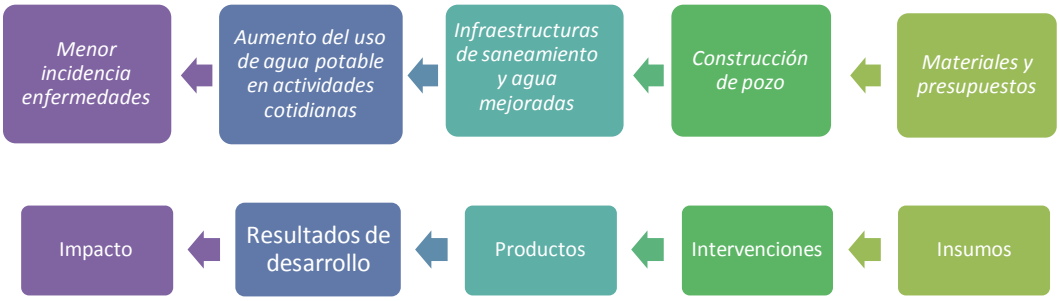
La base para la definición de estrategias de desarrollo con enfoque de GoRD viene dada por la denominada *cadena de resultados*, una representación visual de las relaciones causa-efecto en la que se enlazan los resultados esperados con los esfuerzos y acciones necesarios para su consecución (de acuerdo con la lógica "si…., entonces…."). A través de los eslabones de la cadena, la estrategia vincula insumos con acciones, y éstas a su vez con productos y resultados, ofreciendo una hoja de ruta para articular la estrategia con la operativa.

La cadena de resultados se compone de los siguientes niveles:

- Insumos, *inputs* o recursos: se trata de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y de información utilizados para la intervención de desarrollo.
- Intervenciones: acciones realizadas o trabajo desarrollado a través del cual los *inputs*, como fondos, asistencia técnica y otro tipo de recursos se movilizan para producir *outputs* específicos.
- Productos o *outputs*: políticas, programas, acuerdos, sistemas, bienes y servicios que resultan al completar las actividades dentro de una intervención de desarrollo y que los agentes de desarrollo deben hacer realidad para alcanzar los resultados esperados.
- Resultados o *outcomes*: efectos de corto y medio plazo pretendidos o logrados de los productos de una intervención, requiriendo usualmente el esfuerzo colectivo de socios. Como se ha indicado, representan cambios en las condiciones de desarrollo, que ocurren entre la entrega de los outputs y el logro del impacto.
- Impactos: efectos positivos y negativos de largo plazo sobre grupos de población identificable producidos por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, pretendidos o no. Estos efectos pueden ser económicos, socioculturales, institucionales, ambientales, tecnológicos o de otro tipo.

Un ejemplo de cadena de resultados sería el siguiente:

Figura 1:
Ejemplo de cadena de resultados

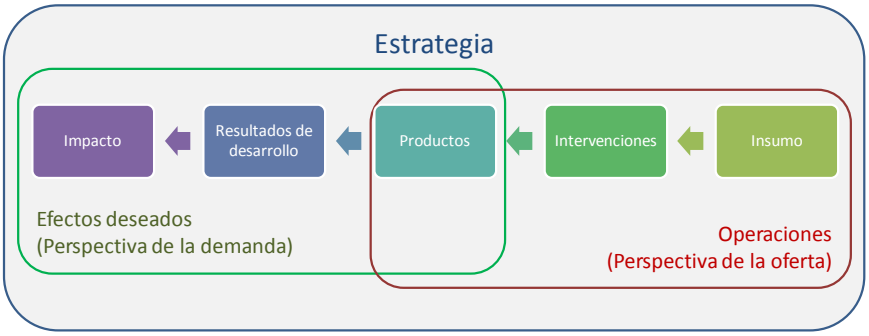


El elemento vertebrador de la cadena lo constituyen los resultados de desarrollo. La estrategia se *planifica* de izquierda a derecha, es decir, partiendo de la delimitación previa de los resultados y su nivel de alcance deseado, para después deducir los medios (productos, intervenciones y recursos necesarios) para lograr esos resultados. Una vez planificada, la estrategia se *ejecuta* de derecha a izquierda, esto es, partiendo de los recursos disponibles, se realiza una serie de intervenciones que darán lugar a unos productos que, en su conjunto, permitirán el logro de los resultados previamente fijados y el despliegue de una serie de impactos últimos de la estrategia.

Es preciso indicar que el ejemplo incorporado está intencionadamente simplificado y que cada resultado requerirá normalmente de más de un producto, y cada producto de varias intervenciones, de manera que las estrategias de desarrollo no son lineales como en el ejemplo, sino que toman forma a través de marcos o "árboles" de resultados que aglutinan varias cadenas confluyentes en los resultados esperados.

En la ayuda al desarrollo, además, los efectos deseados o resultados de desarrollo deben estar alineados con las prioridades de los destinatarios y actores con los que se coopera, es decir, con lo que en la figura siguiente denominamos la "perspectiva de la demanda". Por otra parte, los insumos, acciones, intervenciones y productos resultantes de las mismas, vendrán en gran medida influenciados por las capacidades y recursos de los actores encargados de proporcionarlos y llevarlos a cabo (perspectiva de la oferta).

Figura 2:
Cadena de resultados: estrategia y operaciones



5. El fortalecimiento institucional y la generación de valor público

Es ampliamente reconocido que uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo reside en la debilidad de aquellas organizaciones e instituciones clave que deben asegurar la gobernabilidad de los sistemas socioeconómicos y políticos, esto es, en esencia, la buena gestión de las políticas públicas y una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Como consecuencia de esta constatación, la **creación o desarrollo de capacidades** *(*entendemos por capacidades las *"habilidades técnicas y organizativas de individuos, grupos, organizaciones y sistemas más amplios para desarrollar sus funciones de manera eficaz, eficiente y sostenible y fijar y lograr objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo"*) constituye un requisito indispensable para la obtención de resultados de desarrollo y se ha convertido en un ámbito de importancia central en las estrategias de ayuda al desarrollo.

Sin embargo, de nuestros años de experiencia en cooperación hemos aprendido que desarrollar capacidades en individuos y organizaciones y sistemas más amplios no siempre conduce a mejorar las condiciones de vida de la gente. A menudo nos encontramos con ejemplos de instituciones públicas considerablemente fortalecidas a través de la cooperación técnica cuyas mejoras no se traducen con claridad en el acceso de los usuarios a unos mejores servicios por su parte, y con más frecuencia de la deseable, la modernización y la reforma del estado se han convertido en el fin último de las preocupaciones y esfuerzos de la ayuda al desarrollo, con independencia de los efectos que en última instancia esas mejoras producirían en los ciudadanos.

Cuando se pone un excesivo énfasis en las mejoras institucionales y se pierde de vista la perspectiva de los ciudadanos, se corre el riesgo de no cerrar adecuadamente la brecha existente entre el desempeño de los organismos públicos y las necesidades y expectativas sociales de una ciudadanía cada vez más informada y exigente y que constituye, en última instancia, la razón de ser de la existencia de esos organismos.

En este sentido, las estrategias de desarrollo de capacidades serán efectivas desde la perspectiva del desarrollo sólo cuando vayan dirigidas y consigan generar "valor público". Entendemos por valor público los cambios sociales, con equidad y sostenibles, en beneficio de la población de un país (interés público) que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación y participación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. El concepto de valor público está por lo tanto estrechamente emparentado con el concepto anteriormente expuesto de *resultados de desarrollo*.

Por ello conviene recuperar el concepto de la cadena de resultados de desarrollo, ya que ello nos permite visualizar con mayor claridad cómo deben orientarse las estrategias de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades para contribuir a mejoras significativas y constatables en las condiciones de vida de las personas. Lo que hace que realmente una estrategia de fortalecimiento institucional se oriente a resultados de desarrollo es la utilización de la cadena de resultados para la definición de la misma, vinculando los resultados de desarrollo con *productos* e *intervenciones* vinculados al desarrollo de capacidades de actores locales. Para ello hemos de adaptar la cadena de

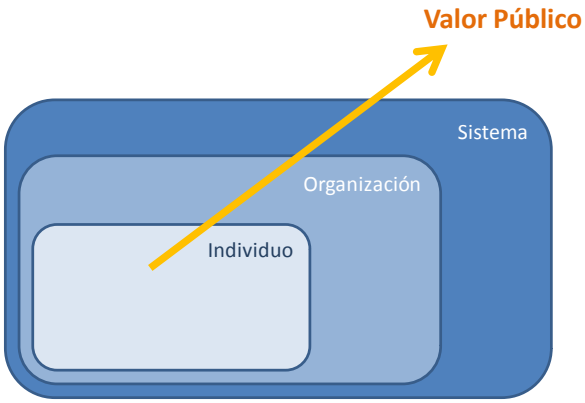
resultados antes comentada vinculando los resultados de desarrollo con la consecución previa de una serie de transformaciones institucionales. Gráficamente se visualizaría de la siguiente manera:

Figura 3:
Cadena de resultados de fortalecimiento institucional

Esta cadena de resultados ampliada incorpora a un eslabón intermedio más (*resultados institucionales*) reconociendo el hecho de que los agentes de cambio (entidades y organismos públicos, organizaciones privadas, individuos) deben modificar su comportamiento y optimizar su desempeño e interacción para que ciertas condiciones de vida mejoren para los ciudadanos. En el contexto de los países en vías de desarrollo, es lógico que los agentes de cambio no posean todas las capacidades necesarias para lograr estos resultados institucionales, por lo que será necesario plasmar a través de los productos e intervenciones una estrategia de fortalecimiento institucional que les permita llevar a cabo su misión y propósito.

Es bien sabido que el fortalecimiento institucional (entendiendo el concepto *institución* en sentido amplio, tanto como entidad y organismo determinado, como el conjunto de mecanismos de orden social que influyen sobre el comportamiento de los ciudadanos) es un proceso multidimensional, que exige actuar simultáneamente en varios planos o niveles para ser realmente efectivo. A la hora de identificar las capacidades que será necesario desarrollar por parte de los agentes de cambio, es útil recurrir al modelo de los planos del fortalecimiento institucional que representamos a continuación.

Figura 4:
Los planos del fortalecimiento institucional y la creación de valor público



- *Nivel individuo*: cambios de actitud o comportamiento de las personas (destinatarios, usuarios, grupos de interés…).

- *Nivel organizativo*: mejoras en la gestión y el desempeño de organizaciones involucradas en la transformación social.
- *Nivel sistema*: identificando las políticas de ámbito sectorial que incidan sobre el comportamiento de las organizaciones y actores clave presentes en un determinado sector, así como las reformas necesarias en el contexto socio-político que faciliten el logro de los resultados deseados.

En otras palabras, sabemos que la creación de capacidades individuales no siempre se traduce en un mejor desempeño organizativo (si no existen las condiciones mínimas de estabilidad del personal y los incentivos para que se produzca ese trasvase de lo individual a lo organizativo), o que organizaciones más eficaces no siempre derivan en mejores servicios (si no se dispone por ejemplo de marcos regulatorios propicios, de alianzas efectivas para la prestación de los mismos o de mecanismos para la derivación de usuarios entre organizaciones). Por estas razones, las estrategias de fortalecimiento institucional han de tener muy claras cuáles son las pasarelas que conectan esos diferentes niveles y asegurar que las capacidades se transfieren de un nivel a otro a lo largo de la senda de la creación de valor público.

Asimismo, tal y como se ha mencionado, la creación de valor público exige trabajar simultáneamente con todos los actores relevantes para propiciar los cambios deseados. Una de las características de los enfoques de gestión orientada a resultados de desarrollo es que rompen las barreras sectoriales e institucionales. Los ejemplos son múltiples: no es posible cambiar las practicas higiénicas por parte de una determinada población si no se trabaja de forma coordinada en los ámbitos y con las instituciones con competencias sanitarias, educativas y de agua y saneamiento; tampoco es posible mejorar la eficacia de la investigación de determinados tipos de delitos si no se refuerzan simultáneamente las capacidades de la policía, la fiscalía y los servicios forenses, etc. A pesar de lo evidente de este razonamiento, a menudo las estrategias de desarrollo de capacidades se siguen empeñando en fortalecer individualmente a algún actor u organización en particular, olvidando la importancia de las interacciones que deben consolidarse entre ellos para que ese fortalecimiento se traduzca en efectos positivos en el plano superior de la ciudadanía.

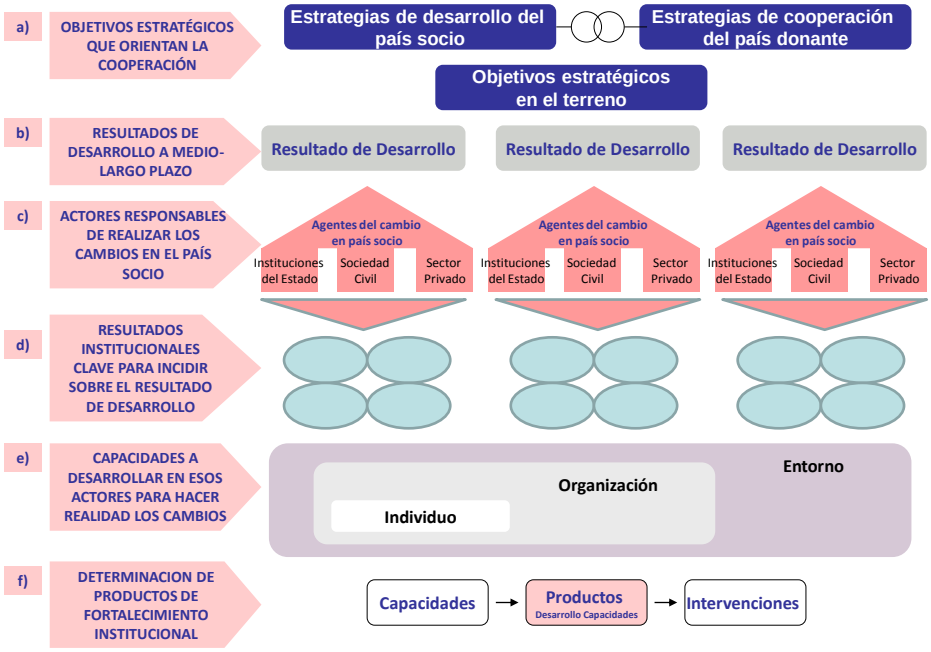
6. Una propuesta para la aplicación de la GoRD a las estrategias de fortalecimiento institucional

Como se ha indicado, la aplicación de enfoques de gestión orientada a resultados de desarrollo implica adoptar previamente la definición de esos resultados de desarrollo como punto de partida de la planificación de cualquier estrategia. Esto mismo también resulta válido para las estrategias de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades, cuya justificación última ha de establecerse en función de su contribución relevante a la consecución de esos resultados (a la creación de *valor público*).

Por lo tanto, la primera etapa de cualquier estrategia de fortalecimiento institucional debería centrarse en la **determinación de los resultados de desarrollo** que la misma persigue, es decir, de los cambios clave para los que en última instancia se interviene.

La siguiente figura representa una propuesta de itinerario de etapas para diseñar y hacer operativas estrategias de fortalecimiento institucional orientadas a resultados de desarrollo.

Figura 5:
Itinerario para el diseño de estrategias de fortalecimiento institucional orientadas a resultados de desarrollo



a y b) De los objetivos a los resultados de desarrollo

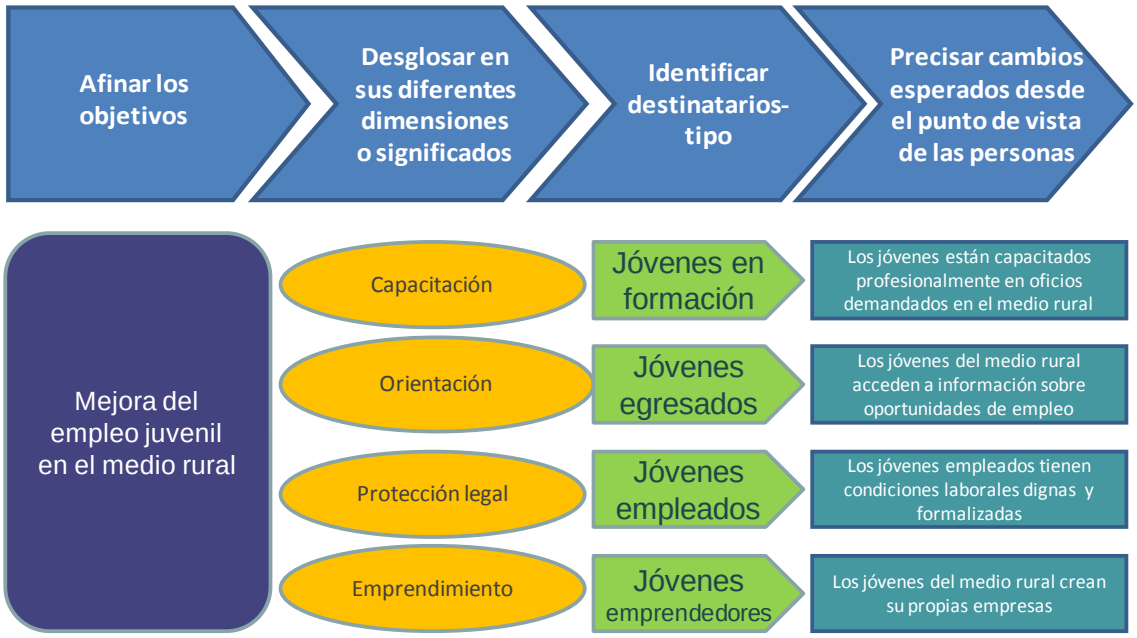
Naturalmente, los resultados de desarrollo han de estar alineados y derivarse de los objetivos y las estrategias de desarrollo de los países socios con los que se coopera y ser fruto de un consenso básico y de una confluencia entre los intereses de socios y donantes. Tanto los socios donantes como receptores suelen disponer de documentos de planificación en los que se recogen sus objetivos y líneas de acción en diversos sectores y que sirven para orientar las estrategias de intervención: planes nacionales o sectoriales de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza, documentos de estrategia de cooperación en un determinado país, etc.

Habitualmente esos objetivos y líneas de acción suelen estar expresados en forma de declaraciones más o menos amplias, que requieren ser traducidas o "afinadas" para expresar de manera inequívoca la imagen de los cambios perseguidos. Así pues, no basta con alinearse "textualmente" con unos determinados objetivos estratégicos extraídos de los documentos vigentes de planificación del desarrollo, sino que a menudo es necesario proceder a extraer la esencia de lo que esos objetivos expresan para poder formular con precisión qué es lo que concretamente se desea lograr, cuáles son los cambios reales a conseguir en las personas. Ello implica revisar los objetivos, desglosarlos en las diferentes dimensiones o ámbitos que son relevantes y tienen incidencia sobre el objetivo, identificar los destinatarios tipo en cada una de ellas y precisar los cambios esperados en cada dimensión desde el punto de vista de esos destinatarios.

Así, por ejemplo para el objetivo de "contribuir a generar empleo juvenil en el medio rural", el proceso de conversión en resultados de desarrollo podría ser el siguiente:

Figura 6:

De los objetivos a los resultados de desarrollo



c) La identificación de actores a fortalecer

Sólo una vez que hemos seleccionado y formulado los resultados de desarrollo procederemos a identificar para cada uno de ellos a los actores clave del país socio más significativos y -de acuerdo a su mandato- con una incidencia relevante sobre los cambios sociales pretendidos, ya se trate de instituciones del Estado (del poder ejecutivo y la administración pública, del legislativo y del judicial, en su caso), organizaciones o colectivos de la sociedad civil (universidades, fundaciones y asociaciones, organizaciones sindicales, grupos de particulares - incluidos destinatarios) o del sector privado. Los actores clave se constituyen en los agentes de cambio y protagonistas de la estrategia, pues poseen la obligación o responsabilidad de contribuir con su comportamiento a lograr y sostener en el tiempo los resultados de desarrollo esperados.

La siguiente tabla ilustra, a modo de ejemplo, el conjunto de actores significativos para impulsar los cambios descritos en el caso representado en la figura 6:

Tabla 1: Relación de actores clave

	Actores relevantes		
Resultados de desarrollo	**Estado**	**Sociedad civil**	**Sector privado**
Los jóvenes están capacitados profesionalmente en oficios demandados en el medio rural	- Ministerio de Trabajo - Ministerio de Educación - Instituto de Formación profesional	- Asociaciones que prestan servicios de capacitación profesional - Universidades - Jóvenes del medio rural	-Empresas del medio rural
Los jóvenes del medio rural acceden a información sobre oportunidades de empleo	- Instituto Nacional de Empleo	- ONG de orientación e intermediación laboral - Jóvenes egresados del	-Empresas del medio rural

		medio rural - Agencias de colocación	
Los jóvenes empleados tienen condiciones laborales dignas y formalizadas	- Ministerio de Trabajo	- Jóvenes empleados en el medio rural - Organizaciones sindicales	-Empresas del medio rural
Los jóvenes del medio rural crean su propias empresas	- Ministerio de Economía - Instituto de Crédito público - Municipalidades	- Asociaciones que prestan servicios micro-financieros - Organizaciones de asesoría al emprendimiento - Jóvenes del medio rural	- Entidades financieras

d) La determinación de los resultados institucionales

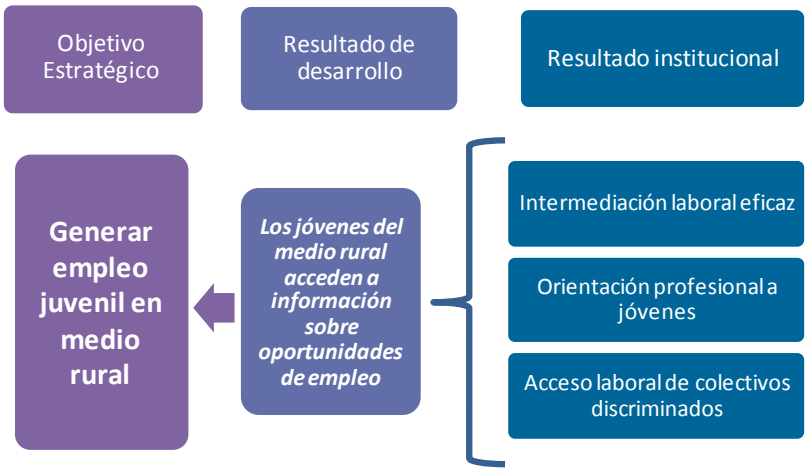
Una vez identificados los actores clave, debemos determinar los resultados de su trabajo necesarios para incidir positivamente sobre el contexto y permitir que el resultado de desarrollo esperado se produzca. Los resultados institucionales entonces representan los ámbitos de cambios y mejoras en la *respuesta institucional* que los actores clave identificados están ofreciendo (individual o conjuntamente) a la problemática social que subyace tras cada resultado de desarrollo. Esta categoría de resultados se convierte así en resultados intermedios o instrumentales en nuestra estrategia.

Así por ejemplo, para un resultado de desarrollo que persiguiera favorecer la capacidad de emprendimiento, se podría identificar como componentes fundamentales de la respuesta de los actores clave a:

a) *la disponibilidad de capital,*
b) *la asesoría a emprendedores,*
c) *la simplificación de trámites legales y administrativos.*

En nuestro ejemplo de empleo juvenil podríamos determinar los siguientes posibles resultados institucionales para el resultado de desarrollo "*Los jóvenes del medio rural acceden a información sobre oportunidades de empleo":*

Figura 7:
Resultados institucionales



Como hemos mencionado anteriormente, es habitual que los agentes de cambio en el país socio no posean todas las capacidades necesarias para impulsar eficazmente los resultados institucionales deseados, por lo que será necesario analizar sus capacidades y completar, a través de los productos (*outputs*) e intervenciones necesarias, la estrategia de fortalecimiento institucional para que puedan llevarlos a cabo.

e) La identificación de las capacidades a crear o fortalecer en los diferentes niveles

En este punto resulta útil recurrir al modelo de fortalecimiento institucional someramente descrito, articulado en diferentes planos, desde el nivel individual al nivel sistema, de manera que se analicen las capacidades a desarrollar en cada plano y se identifiquen las pasarelas entre ellos que faciliten la creación de valor público.

Será necesario realizar en primer lugar un mapeo y análisis de las capacidades que están actualmente presentes en los actores y contexto en cuestión en relación con cada resultado institucional planteado. La idea es partir de lo existente para después determinar las mejoras que han de ser abordados por la estrategia de desarrollo. Para cada resultado institucional y actor involucrado es posible distinguir capacidades en el plano individual y organizativo. En el nivel sectorial y sistema se identificarán las capacidades que afectan a varios o todos los actores considerados y a sus interacciones.

Con base en el ejemplo que venimos utilizando en el artículo, podríamos elaborar la siguiente tabla, en la que el cruce de actores y niveles nos permite identificar algunas posibles áreas de desarrollo de capacidades en esos actores y en el sistema del que estos forman parte en relación con la consecución del resultado institucional planificado inicialmente.

Figura 8:
Matriz de análisis de capacidades institucionales

Objetivo estratégico: *"Contribuir a generar empleo juvenil en el medio rural"*				
Resultado de desarrollo: *Los jóvenes del medio rural acceden a información sobre oportunidades de empleo*				
Resultado institucional: *Intermediación laboral eficaz*				
	Áreas de desarrollo de capacidades			
Niveles del fortalecimiento de capacidades	**Jóvenes**	**Agencias de colocación**	***Instituto Nacional de Empleo***	***Empresas contratantes***
Nivel individual	• Utilización de los servicios públicos de empleo por parte de los jóvenes			• Concienciación a empresarios sobre contratación mano de obra especializada
Nivel organizativo		• Mejora de atención al usuario	• Estandarización de procesos de intermediación laboral • Base datos de oferta y demanda laboral • Equipos informáticos y comunicaciones obsoletas	• Gestión de perfiles de puestos, procesos de selección y contratación
Nivel sistema	• Papel de las agencias privadas de colocación. • Incentivos a la utilización de las empresas de los servicios intermediación • Cobertura geográfica de servicios de intermediación laboral • Análisis y tendencias del mercado laboral rural • Espacios de encuentro y contacto directo entre administración pública, sector empresarial y sociedad civil			

Una de las lecciones más claras que pueden extraerse de este análisis es que para resultar exitosa, cualquier estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades tendrá que atender de manera integral y coordinada a todos los diversos actores con influencia en los resultados institucionales establecidos. A menudo, las estrategias de fortalecimiento institucional han venido operando a la inversa, al estimar que, de forma casi directa, desarrollar las capacidades de un actor específico, redundará en efectos de desarrollo significativos, desatendiendo la exigencia de fijar previamente esos efectos con claridad e ignorando que su consecución exige la implicación activa de todos los actores responsables de promoverlos, cada uno en su ámbito de actuación, pero todos ellos de manera coordinada.

f) Identificación de productos de fortalecimiento institucional

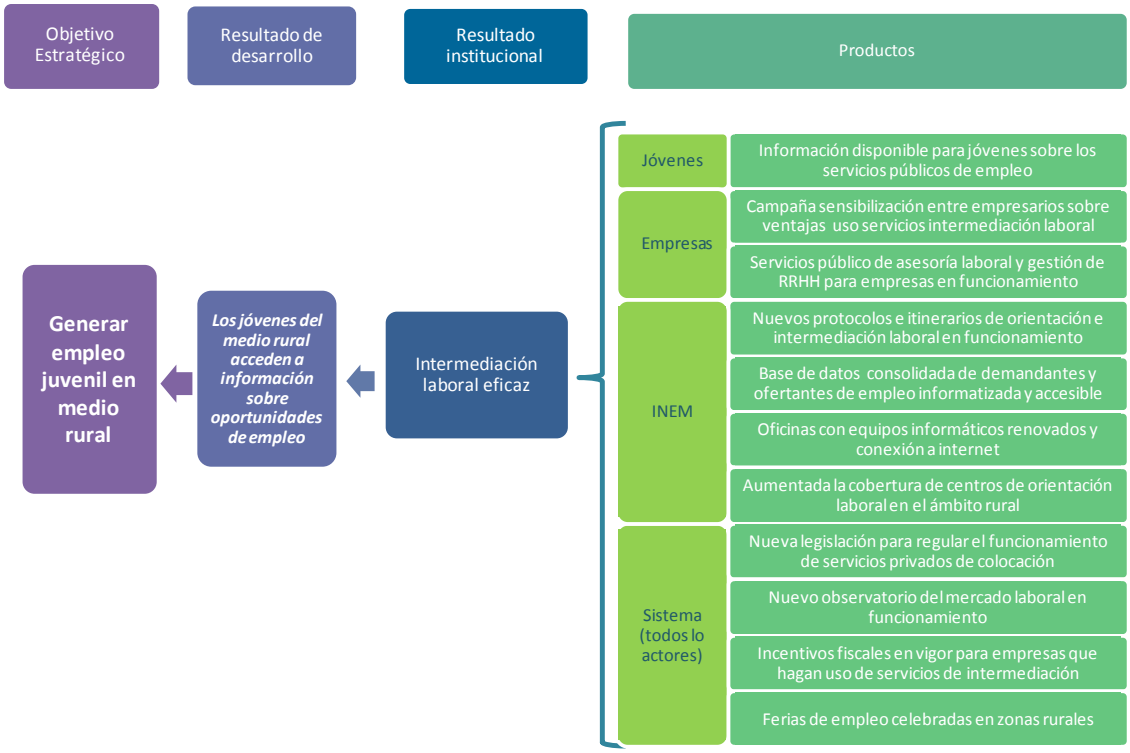
Continuando con la definición de los elementos de la cadena de resultados, de cara la identificación de los *productos* debemos utilizar la información obtenida de la tabla anterior para determinar qué productos concretos de fortalecimiento institucional o desarrollo de capacidades que en su conjunto permitirán el logro de dicho resultado y que ayudarán a ir conformando las cadenas de resultados del enfoque GoRD.

Recordemos que los productos tienen las siguientes características:

- Se trata de bienes, servicios, sistemas, protocolos, normas, etc. -aun no existentes o mejorados respecto a los actuales- que conjuntamente considerados facilitarán la consecución del resultado institucional correspondiente, contribuyendo por tanto al resultados de desarrollo esperado.
- Son completamente atribuibles a la acción de los participantes en el acuerdo de cooperación, por lo que suponen un compromiso de desempeño formal.
- Suponen la referencia fundamental y la orientación para las posteriores intervenciones en el terreno (operativa).

Teniendo en cuenta lo anterior y continuando con nuestro ejemplo sería posible construir el siguiente árbol de resultados para uno de los resultados institucionales definidos:

Figura 9:
Productos de la estrategia de fortalecimiento institucional



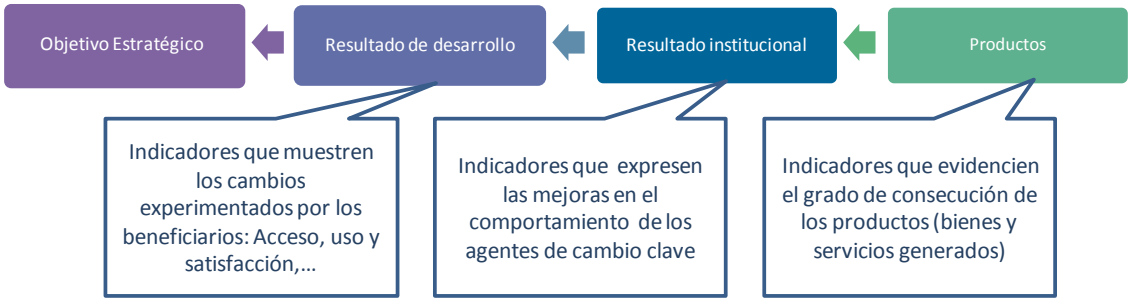
Este marco de resultados especifica con claridad los diferentes productos de desarrollo de capacidades necesarios para lograr el resultado de desarrollo hacia el que se dirigen y que justifica su existencia, así como los actores principales y niveles en que dichas capacidades habrían de fortalecerse.

7. El seguimiento de una estrategia orientada a resultados de desarrollo

La disponibilidad de un sistema de indicadores que permita verificar el nivel de avance o logro de los resultados planteados es indispensable para la valoración del desempeño y constituye uno de los ejes centrales de los enfoques de gestión orientada a resultados.

A través de los indicadores podemos traducir los diferentes eslabones de la cadena de resultados descrita a términos que sean inequívocamente verificables y que permitan constatar el avance hacia la consecución de esos resultados o el grado en que estos se han alcanzado. La formulación de resultados de desarrollo y productos y el proceso de selección de indicadores son dos procesos complementarios que se alimentan y refuerzan mutuamente, posibilitando un diseño más consistente de la cadena de resultados.

Figura 10:
Los indicadores de la cadena de resultados



Para construir el sistema de seguimiento, distinguiremos entre *indicadores* (variables a través de las que traducimos los resultados a términos verificables) y *metas* (expresión cuantificada y temporalizada de un indicador). En consecuencia, para fijar el nivel de éxito que exigimos a nuestra estrategia, debemos establecer un valor esperado al final de la ejecución de la estrategia para cada indicador seleccionado. A partir de este punto se puede iniciar la ejecución, ya que se dispone de un marco de resultados de desarrollo completo, en el que se incluyen resultados (de desarrollo e institucionales) y productos junto con indicadores y metas definidas para cada uno de ellos.

El monitoreo tiene como principal finalidad aportar a los gestores y responsables de intervenciones de la entidad evidencias sobre lo que está ocurriendo en la realidad durante la ejecución de la estrategia, de cara a apoyar la toma de decisiones que permitan ajustar y mejorar la eficacia en la ejecución de la misma. El sistema de seguimiento mide el nivel de desempeño respecto a las metas marcadas, por lo que en este sentido supondrá la base de la rendición de cuentas.

Lo cierto es que los marcos de resultados definidos en las estrategias sobre el terreno, o los propios planes estratégicos de las entidades, son a menudo muy engorrosos, demasiado extensos y con múltiples tipos de indicadores que hacen muy difícil su seguimiento en el día a día. En este sentido, la herramienta que utilizaremos para adaptar el sistema de monitoreo a las demandas de un equipo directivo y otros roles con capacidad de decisión es el cuadro de mando[1].

Los cuadros de mando permiten hacer un seguimiento integral a través del monitoreo de un selectivo y reducido grupo de metas-indicadores clave que, en su conjunto, representan la evidencia del progreso respecto a la estrategia general. Es decir, no estamos ante un ejercicio de evaluación o de análisis exhaustivo en el que tengamos en cuenta toda la información disponible respecto a la estrategia, sino ante un proceso de gestión asociado a la función directiva, en el que damos seguimiento a pocos datos, pero muy relevantes, que nos permiten evidenciar el progreso en el cumplimiento de la estrategia planteada.

Los cuadros de mando no explican las razones por las que un resultado o intervención está o no desarrollándose según lo planeado, pero nos proporcionan una señal de alerta, nos permiten darnos cuenta de que algo no va de acuerdo a lo previsto y que, en consecuencia, debemos tomar las acciones correctoras oportunas antes de que sea demasiado tarde.

[1] El cuadro de mando integral (CMI) es una herramienta para la implantación y gestión estratégica creada por R. S. Kaplan y D. P. Norton que ha tenido una amplia difusión en el sector empresarial.

La adaptación de esta herramienta al contexto de la cooperación internacional es lo que denominamos "cuadro de mando de resultados de desarrollo". De cara a su elaboración, en primer lugar, habrá que trasladar la misma estructura de resultados y productos que manejemos en nuestra estrategia, de manera que todos ellos queden reflejados en él. A continuación, se realizará una selección de un reducido grupo de indicadores, extraídos entre los definidos en el marco de resultados, identificando aquellos que se consideran clave o críticos para evidenciar el progreso y evolución de cada elemento (resultados y productos). Finalmente, a lo largo de la ejecución de las operaciones estrategia, el valor real de los indicadores incluidos debe ser periódicamente actualizado en el cuadro para poder dar seguimiento a los resultados y productos de la estrategia.

8. A modo de conclusión

A modo de resumen final, es oportuno recordar en algunos factores clave del modelo:

- *Enfoque*. Las estrategias de fortalecimiento institucional deben estar orientadas a la consecución de resultados de desarrollo que supongan cambios relevantes y constatables en la calidad de vida de las personas.
- *Sensibilidad*. El elemento nuclear a partir del cual se construye el modelo y la estrategia de fortalecimiento institucional es el fin perseguido, esto es, el resultado de desarrollo previamente establecido. La estrategia está completamente marcada e influenciada por ese resultado. Aunque trabajásemos con los mismos actores, si cambiásemos el resultado de desarrollo, la estrategia de fortalecimiento institucional sería, obviamente, diferente.
- *Alcance*. Los procesos de desarrollo son procesos de cambio liderados por agentes sociales del propio país-socio, y es a ellos a quién debe ir dirigida y personalizada la estrategia de desarrollo de capacidades para el fortalecimiento institucional. No existe control por parte de las entidades de cooperación sobre la consecución de los resultados definidos, que por definición están en manos de los actores clave o agentes de cambio.
- *Rigor*. El umbral de éxito de la estrategia, así como la rendición de cuentas principal, se sitúa en el grado de desempeño que se alcance respecto al logro del resultado de desarrollo y de los resultados institucionales, no sólo respecto al cumplimiento en la entrega de los productos. La verificación del cumplimiento se realiza a través del seguimiento de indicadores de desempeño.
- *Eficacia*. Una sólida construcción del modelo implica identificar todos los productos necesarios y suficientes para la consecución de cada resultado, en base al modelo de los diferentes planos que interactúan en todo cambio social (individual, organizativo y sistémico). Es decir, el logro del resultado de desarrollo requeriría la entrega de todos y cada uno de los productos identificados en cada plano.
- *Estabilidad*. Las estrategias de fortalecimiento institucional orientadas a resultados demandan una estabilidad y continuidad a medio y largo plazo en relación a los resultados esperados. Los cambios sociales perseguidos no pueden hacerse realidad en el corto plazo, por lo que el despliegue y ejecución de la estrategia definida exige un apoyo de recursos y seguimiento constante a lo largo del tiempo. Lógicamente, la rendición de cuentas demandará por tanto, amplios plazos de tiempo para su evidencia.