



Trabajo de Fin de Grado

La Gestión para Resultados de Desarrollo en el ámbito de
la Cooperación al Desarrollo Española

*Managing for Development Results in Spanish
Development Cooperation*

Autor/es

Sonia Espallargas Val

Director/es

María del Carmen Marcuello Servós

Facultad de Economía y Empresa
2017/2018

“Al igual que la esclavitud y la segregación racial, la pobreza no es natural. Está hecha por el hombre y puede ser vencida y erradicada por las acciones de los seres humanos”.

Nelson Mandela

Autora del trabajo: Sonia Espallargas Val

Directora del trabajo: María del Carmen Marcuello Servós

Título del trabajo: La Gestión para Resultados de Desarrollo en la Cooperación al Desarrollo Española

Titulación: Programa Conjunto en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

Resumen

La cooperación internacional para el desarrollo tiene como objetivo impulsar políticas e intervenciones encaminadas a promover el desarrollo sostenible y la capacidad de los países para formular e implementar actuaciones que acaben con la pobreza y logren el cumplimiento de los derechos humanos. Los principales actores en cooperación para el desarrollo son las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, que se sirven de mecanismos de gestión que mejoren su eficacia y eficiencia. Fruto del consenso mundial, cada vez más organizaciones utilizan un modelo de gestión basado en resultados de desarrollo, que tiene como meta principal la mejora continua del desempeño en términos de resultados. Esta investigación analiza en detalle la gestión basada en resultados de desarrollo, los principios que la rigen y los pasos a seguir para su puesta en práctica. Para terminar, se estudia el caso práctico de una organización en la implementación de este enfoque, con el fin de servir como guía práctica en su futura aplicación.

Palabras clave: cooperación al desarrollo, gestión para resultados de desarrollo, resultados de desarrollo, organizaciones no gubernamentales de desarrollo

Abstract

International cooperation for development aims to promote policies and interventions that foster sustainable development and the capacity of countries to formulate and implement actions that end poverty and achieve compliance with human rights. The main social actors in development cooperation are non-governmental organizations for development, which use management mechanisms that improve their effectiveness and efficiency. As a result of the global consensus, more and more organizations use results-based management, whose main goal is the continuous improvement of performance in terms of results. This research analyzes in detail the model of management based on development results, the principles that govern it and the steps to follow for its implementation. Lastly, the practical case of an organization in the implementation of this approach is studied, in order to serve as a practical guide in its future application.

Keywords: *development cooperation, managing for development results, development results, non-governmental development organizations*

Índice

1.	Introducción	1
2.	La cooperación al desarrollo en España.....	3
2.1	Contexto y evolución	3
2.1.1	Contexto global.....	3
2.1.2	Contexto nacional.....	7
2.2	Las ONG-D: características y evolución.....	9
2.2.1	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo	9
2.2.2	Características y evolución	10
3.	La gestión para resultados de desarrollo (GpRD)	18
3.1	Antecedentes y evolución: hacia el consenso mundial	18
3.1.1	La Declaración de París.....	21
3.2	La GpRD en la cooperación al desarrollo	23
3.2.1	Definición.....	23
3.2.2	Conceptos y herramientas.....	25
3.2.3	Principios de la GpRD.....	26
3.2.4	El ciclo de la GpRD	28
4.	La gestión para resultados de desarrollo en las ONGDs	32
4.1	El uso de la GpRD en las ONGDs	32
4.1.1	Herramientas	32
4.1.2	Retos pendientes	33
4.2	Ejemplo práctico del uso de la GpRD en ONGDs: el caso de AMREF	34
4.2.1	AMREF ESPAÑA	34
4.2.2	Otras ONGDs consultadas.....	40
5.	Conclusiones.....	42
6.	Referencias bibliográficas	44

Índice de figuras

<i>Figura 1: Evolución de la AOD (1980-2017) de los países del CAD y España</i>	4
<i>Figura 2: Forma jurídica de las ONGD</i>	11
<i>Figura 3: Tamaño de las ONGDs</i>	11
<i>Figura 4: Ingresos de las ONGD por tamaño</i>	11
<i>Figura 5: Reparto geográfico de los fondos</i>	12
<i>Figura 6: Desglose de gastos según su destino</i>	13
<i>Figura 7: Tipo de intervenciones en acción humanitaria y de emergencia</i>	14
<i>Figura 8: Trabajo en España en Cooperación</i>	14
<i>Figura 9: Distribución de fondos públicos y privados</i>	16
<i>Figura 10: Cadena de resultados</i>	24
<i>Figura 11: Cadena de resultados</i>	24
<i>Figura 12: Enfoque “paso a paso”</i>	28
<i>Figura 13: El modelo lógico de la GpRD</i>	32
<i>Figura 14: Cadena de resultados del proyecto de atención domiciliaria a enfermos de VIH/SIDA en Addis Abeba (Etiopía)</i>	37

Índice de tablas

<i>Tabla 1: Proyectos en terreno por zonas geográficas</i>	12
<i>Tabla 2: Población destinataria por proyectos</i>	13
<i>Tabla 3: Base social (nº de personas y entidades)</i>	15
<i>Tabla 4: Evolución de los fondos obtenidos entre 2008 y 2016 (en millones de euros)</i>	16
<i>Tabla 5: Comparación de gastos según su destino del año 2016 respecto al año 2015 (en millones de euros)</i>	17
<i>Tabla 6: Naturaleza del gasto</i>	17

Listado de abreviaturas y acrónimos

AAA	Agencia de Acción de Accra
AAAA	Agencia de Acción de Addis Abeba
ACPP	Asamblea de Cooperación por la Paz
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CONGDE	Coordinadora de ONGD de España
EML	Enfoque del Marco Lógico
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAS	Federación Aragonesa de Solidaridad
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. Introducción

El desarrollo experimentado por el tercer sector en las últimas décadas, unido al aumento del volumen de actividades de cooperación para el desarrollo, ha desencadenado la necesidad de profesionalización de las entidades sin ánimo de lucro para dar respuesta a las expectativas que las partes interesadas tienen sobre ellos. Las organizaciones no gubernamentales demandan mecanismos concretos para aumentar la eficacia y la eficiencia en el desempeño de sus actividades y se logre así el cumplimiento de los fines sociales para los que fueron creadas. Este trabajo pretende analizar el modelo de gestión empleado por países, agencias de desarrollo y ONGDs en los últimos años en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Dicho modelo se denomina Gestión para Resultados de Desarrollo, que es un mecanismo de gestión basado en los resultados de desarrollo que pretende dotar a las organizaciones con información y herramientas para su adecuada administración con el fin último de cumplir sus compromisos con los derechos humanos.

Con este trabajo se pretende estudiar en profundidad el sistema de gestión orientado a resultados a la vez que dar visibilidad a la labor de ONGDs y agencias de desarrollo que, en su lucha por la justicia social, invierten sus esfuerzos y conocimientos en la elaboración e implementación de modelos de gestión que den respuesta a las necesidades cambiantes de la sociedad y logren el cumplimiento de los derechos humanos. El tercer sector de la economía, tema olvidado o poco reconocido, pretende acabar con los fallos del sistema económico capitalista a la vez que reporta, además de desarrollo económico, beneficios sociales para el desarrollo comunitario.

Si bien son numerosos los operadores que ya han implementado este modelo de gestión en sus organizaciones y lo han puesto en práctica en sus programas y proyectos, se ha observado confusión en su aplicación, falta de formación y gran disparidad a la hora de presentar los resultados en la cooperación española. Por lo tanto, esta investigación posee la intención última de servir como herramienta de apoyo a ONGDs y otras organizaciones en la aplicación y puesta en práctica del enfoque centrado en los resultados de desarrollo.

El objetivo principal de este trabajo es abordar el estudio en detalle de la GpRD en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, sector que pone especial atención en la medición de resultados y la rendición de cuentas al depender económicamente de las aportaciones de terceros. Más específicamente, con este estudio

se pretenden responder tres preguntas concretas: ¿En qué se basa el enfoque orientado a resultados? ¿Cuál es el ciclo de la GpRD aplicable a las ONGDs? ¿Cuál es la situación de implementación este modelo las ONGDs españolas?

La metodología empleada en este trabajo se corresponde con una revisión bibliográfica que pretende recopilar y analizar la información existente acerca de la GpRD para posteriormente aplicarla a un caso concreto. Esta investigación documental tiene su origen en el análisis de las tendencias en la gestión en el sector de la cooperación internacional para el desarrollo y pretende responder a la pregunta principal de qué es y cómo se aplica la GpRD. Para responder a esa pregunta, el punto de partida ha consistido en el análisis y comparación de la literatura emanada de las fuentes más relevantes en el campo, tanto internacional como nacionalmente, y que son las Naciones Unidas, la OCDE o la CONGDE, entre otras.

La primera parte del estudio se aborda un análisis sectorial de la cooperación internacional para el desarrollo en España, examinando, en primer lugar, el contexto internacional y nacional de la cooperación al desarrollo para posteriormente estudiar uno de sus agentes clave: las ONGDs. Dentro de ese análisis del sector se pone énfasis en las características y la evolución de estas organizaciones hasta su configuración actual. En la segunda parte de este trabajo se investiga en detalle el mecanismo de gestión para resultados de desarrollo, comenzando por los antecedentes a este modelo de gestión y su evolución hasta el logro del consenso mundial que acontece actualmente, para después estudiar su definición, los conceptos en los que se basa, los principios que la rigen y las fases que conforman el ciclo del modelo en su aplicación práctica. Finalmente, en la tercera parte de la investigación se verifica la aplicación real y práctica de la gestión para resultados de desarrollo en el seno de las ONGDs españolas, examinando qué herramientas utilizan y cuáles son los retos pendientes en la aplicación de este enfoque. Se cierra el trabajo con la mención especial al trabajo de la organización AMREF Health Africa, analizando el uso de la GpRD en su estrategia de dirección y estudiando su aplicación en el proyecto de atención domiciliaria a enfermos de sida ejecutado en Etiopía.

2. La cooperación al desarrollo en España

2.1 Contexto y evolución

2.1.1 Contexto global

La cooperación internacional fue iniciada por Estados Unidos alrededor de 1948 a través del Plan Marshall, que proporcionó ayuda a los países europeos y Japón con el objetivo de reconstruir sus economías, devastadas por la guerra, y frenar la influencia de la URSS. Esa ayuda, de carácter asistencialista, dio lugar al concepto moderno de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que se define como la ayuda que promueve y especialmente se dirige al desarrollo económico y al bienestar de los países en vías de desarrollo¹. Ese mismo año fue creada la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), predecesora de la actual OCDE, que introdujo programas de ayuda a países como Grecia y Turquía. Además, la creación de las Organización de las Naciones Unidas (NNUU) supuso la internacionalización del sistema de cooperación y su consolidación a mediados de los años sesenta, momento en el que el número de países empobrecidos se había disparado. Fue también en la década de los sesenta cuando fue creado el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) por la OCDE con el fin de coordinar la ayuda al desarrollo entre las naciones ricas.

En 1970 la Asamblea General de NNUU adoptó una resolución que establecía el objetivo de que cada país con economía avanzada debía progresivamente incrementar la AOD a países en vías de desarrollo y esforzarse por alcanzar una cantidad mínima igual al 0,7% de su Producto Nacional Bruto². A través de la firma, los países donantes se comprometieron a destinar el 0,7 % de sus PNB a ayuda oficial al desarrollo cada año. Casi cincuenta años después, sólo seis países lo alcanzan y sigue sin existir un calendario con metas y obligaciones concretas.

A partir de los años noventa la cooperación al desarrollo entró en crisis debido a un cambio en el orden político mundial, unido a problemas de eficiencia, la pérdida de apoyos y un cambio en la actitud hacia la posición de la ayuda extranjera en relación a la cooperación entre socios del Norte y del Sur³. El endeudamiento y la recesión vividas en la década de los ochenta supuso un cambio en la concepción del desarrollo, que pasó de

¹ OCDE. (2018): Official Development Assistance (ODA)

² NNUU. (1970): Resolución 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970

³ DEGNBOL-MARTINUSSEN, J; ENGBERG-PEDERSEN, P. (2003): Aid: Understanding International Development Cooperation

una de tener una implicación con la justicia social a tener una connotación meramente económica y financiera.

En vista del retroceso acaecido, en 1996 los países donantes a través del CAD acordaron una serie de propósitos para alcanzar una sociedad más justa. La ayuda oficial al desarrollo suponía un apoyo para el logro de estos objetivos que debía ser completado por un esfuerzo para crear una alianza global para el desarrollo basada en un gobierno democrático y transparente, el respeto de las leyes y los derechos humanos⁴. Las reflexiones y conclusiones adoptadas en este documento anticiparon la llegada de un consenso mundial.

En el año 2000 se adoptó la Declaración del Milenio en el seno de la Asamblea General de NNUU, resultado de un proceso de creación de una agenda social globalizada en el que Estados, organizaciones internacionales y ONGDs confirmaron el propósito internacional de lucha contra la pobreza y el hambre a escala mundial.⁵ Fruto de esa declaración nacieron los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM). Los ODM favorecieron la alineación y armonización de estrategias, la coordinación entre países socios y donantes y la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos empleados en las actuaciones de desarrollo. El plazo fijado para el logro de esos objetivos fue el año 2015, momento en el que se constató que la AOD mundial había alcanzado máximos históricos, aunque todavía lejos de cumplir con el compromiso del 0,7%.

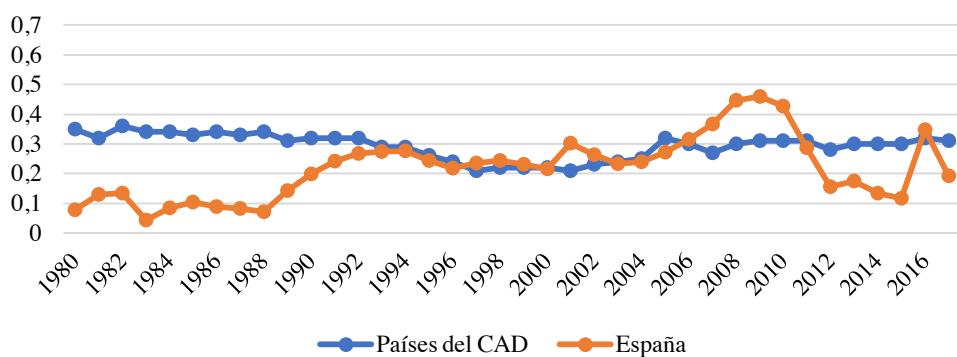


Figura 1: Evolución de la AOD (1980-2017) de los países del CAD y España. Fuente: OCDE (2018): “Net ODA (indicator)”

Una vez vencido el plazo fijado para el cumplimiento de los ODM, la comunidad internacional volvió a reunirse con el fin de aprobar un nuevo acuerdo que recogiese una

⁴ CAD. (1996): Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation (1996). OCDE, París

⁵ NNUU. (2000): Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000

visión transformadora del desarrollo e introdujese un enfoque actualizado con los aprendizajes obtenidos hasta ese momento. Así surgió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contiene 17 **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y 169 metas para acabar con la pobreza, luchar contra las desigualdades e injusticias y frenar el cambio climático.

Los ODM Y ODS y la cooperación al desarrollo

Si bien es cierto que la ayuda internacional al desarrollo entregada en la cooperación internacional trata de fomentar el desarrollo de las personas y sociedades en situación de pobreza o marginalizadas y oprimidas, a lo largo de la historia ha sido respaldada por motivaciones distintas. Los motivos para invertir en ayuda al desarrollo varían desde los argumentos morales y humanitarios, los intereses políticos y económicos, la preocupación por la seguridad nacional o los problemas medioambientales.

En el año 2000, líderes de 189 países se reunieron en el seno de las NNUU, donde firmaron la Declaración del Milenio, que supuso un consenso plasmado en ocho objetivos a cumplir antes del año 2015. Los ODM establecieron un lenguaje común y un consenso global que buscaba el cambio progresivo a través de la instauración de metas claras y cuantitativas. La cooperación internacional, necesaria para el logro de esos objetivos, quedó reflejada en el Objetivo 8, que proponía la creación de una alianza global para el desarrollo. Los avances más importantes logrados a través de los ODM son la reducción de la pobreza, ya que desde 1990 más de un billón de personas han salido de la pobreza extrema, la reducción de la mortalidad infantil, reducida en más de la mitad desde el mismo año, así como la caída a más de la mitad del número de niños que no acuden a la escuela y no completan una educación básica. Además, otro avance significativo es el progreso en la lucha contra el VIH/SIDA, ya que los contagios han disminuido en un 40% desde el año 2000. Otros logros destacables son la mejora drástica de la salud materna, el impulso de un movimiento global para la educación primaria gratuita y los avances relativos a enfermedades tratables como la malaria y la tuberculosis.

Si bien se lograron importantes triunfos a lo largo de los quince años de duración de la Declaración, también se constataron una serie de carencias y necesidades que manifestaron la exigencia de un nuevo enfoque. Este nuevo enfoque llegó en el año 2016 cuando se acordaron los 17 ODS, que suponen un consenso y un compromiso para terminar lo que se comenzó en el año 2000, así como una puesta en examen de los retos

más importantes a nivel mundial todavía pendientes de resolver. Las lecciones aprendidas con la aplicación y seguimiento de los ODM originaron una serie de recomendaciones a seguir a nivel nacional y que van desde el impulso de la participación pública y el empoderamiento de los agentes locales a la creación de estrategias subnacionales y el fortalecimiento de las capacidades de adaptación de las políticas.⁶

De acuerdo con la agenda, se debe fomentar la cooperación internacional y fortalecer las alianzas globales, con el fin de promover la movilización de recursos (financiamiento, tecnología y conocimiento) como motor del desarrollo (Objetivo 17). La cooperación internacional es necesaria para asegurar la movilización de recursos significante para acabar con la pobreza en todas sus dimensiones (Objetivo 1) así como incrementar la inversión en infraestructura en el ámbito rural e implementar el desarrollo de tecnologías y servicios que favorezcan la productividad en la agricultura y ganadería de países empobrecidos con la intención de acabar con el hambre (Objetivo 2). También se necesita cooperación internacional para erradicar enfermedades (Objetivo 3) y formar y entrenar a profesores y profesoras con el fin de lograr una educación inclusiva e igualitaria (Objetivo 4). Para que la disponibilidad de agua y energía esté al alcance de todos se necesita la colaboración entre países que dispongan de la tecnología para apoyar y desarrollar las actividades y programas que garanticen su acceso (Objetivos 6 y 7). Además, se precisa la cooperación internacional para financiar y apoyar tecnológicamente a los países empobrecidos para que estos promuevan el crecimiento económico sostenible y mejoren la empleabilidad (Objetivo 8), inviertan en infraestructura (Objetivo 9) y construyan ciudades más inclusivas, sostenibles y seguras (Objetivo 11), para lo que es imprescindible combatir y prevenir la violencia y el terrorismo conjuntamente (Objetivo 16). Se requiere cooperación para combatir el cambio climático y sus consecuencias (Objetivo 13), para conservar los océanos (Objetivo 14) y los ecosistemas (Objetivo 15) y alcanzar la sostenibilidad en el consumo y la producción en todos los países (Objetivo 12). En suma, todas estas acciones son necesarias para reducir las desigualdades entre países (Objetivo 10).⁷

⁶ PNUD. (2016): Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible para todos. Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica. Nueva York.

⁷ NNUU. (2015): Resolución de la Asamblea General A/RES/70/1 adoptada el 25 de septiembre de 2015

2.1.2 Contexto nacional

España tuvo una posición de país receptor en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo hasta la caída del régimen franquista y la restauración de la democracia tras el periodo de transición vivido en los años setenta. En el año 1978 España cambio su posicionamiento a través de la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución Española en el que se establece la voluntad política de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.⁸ Pero no fue hasta 1981 cuando España dejó de ser considerada como país receptor de ayuda internacional para ser considerado como país donante, a pesar de haber creado dos años antes un Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento de cooperación internacional bilateral con países menos desarrollados.

A finales de los ochenta se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), originalmente AECI, principal órgano de gestión de la Cooperación Española adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y también la Oficina de Planificación y Evaluación, encargada de elaborar y supervisar los Planes de Cooperación Internacional. Por su parte, a la AECID se le encomienda la tarea de fomentar y gestionar las actuaciones y proyectos realizados en materia de cooperación al desarrollo, coordinar las intervenciones con los diversos agentes involucrados, ejecutar la acción humanitaria, impulsar actividades de educación para el desarrollo e impulsar las relaciones con los países socios.⁹

En 1991 España se incorporó al CAD de la OCDE por lo que desde entonces ha estado sometida a sucesivos exámenes que evalúan su actuación en sus intervenciones al desarrollo y que generan guías de acción para el futuro.

Unos años más tarde fue aprobada la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo que consideró al FAD como instrumento de internalización y de cooperación, que más tarde fue complementada con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, ya que la cooperación al desarrollo forma parte de la política exterior española. Esta misma ley recoge en su artículo 24 que la cooperación para el desarrollo española se orienta a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los

⁸ Preámbulo de la Constitución Española de 1978

⁹ Real Decreto 1403/2007 de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

derechos, para lo que se requiere democracia y Estado de Derecho, con el fin de reducir las desigualdades, fomentar los sistemas de cohesión social, promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género y actuando con calidad ante crisis humanitarias.¹⁰

Por otro lado, la Ley 23/1998 desarrolla la categoría de Plan Director de la Cooperación Española, elemento básico de la planificación de la cooperación internacional española para el desarrollo. En este plan, de carácter cuatrienal, se establecen objetivos, prioridades, recursos, procesos de planificación, seguimiento y evaluación, así como criterios de intervención. Asimismo, la ley establece en su precepto sexto que los planes directores deben respetar la preferencia por ciertas áreas geográficas que tiene su origen en las relaciones históricas con determinados países, como son los países iberoamericanos, los países árabes del norte de África y de oriente medio, sin excluir cualquier otro país con el que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural.¹¹

Actualmente se está ejecutando el V Plan Director de la Cooperación Española, aprobado en marzo de 2018 y en vigor hasta el 2021. En este plan se plantean los retos en la cooperación española para el futuro y que son los siguientes:

- la consolidación de los sistemas e instrumentos de planificación estratégica y de seguimiento,
- el refuerzo de la alineación con los países socios, así como el fomento de la apropiación de estos,
- la racionalización del proceso de concentración geográfica,
- el avance en el enfoque de género, derechos humanos, sostenibilidad medioambiental y diversidad cultural,
- el refuerzo de la acción humanitaria, la prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo, la investigación e innovación y la lucha contra el cambio climático,
- la optimización de recursos, la consolidación de instrumentos de cooperación financiera y el alcance del compromiso del 0,7%,
- el fomento de alianzas estratégicas con actores,
- la consolidación de la cultura de evaluación basada en la medición de procesos y resultados y,

¹⁰ Ley 2/2014, 25 de marzo, de la Acción Exterior del Estado.

¹¹ Artículo 6 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo

- la mejora de la información que se trasmite a la ciudadanía.¹²

A pesar de estos retos y del hecho de que los fondos públicos empleados en AOD han caído en los últimos años, lejos de alcanzar el compromiso del 0,7%, a día de hoy, las ONGD españolas trabajan en 105 países con 35 millones de personas, habiéndose producido un aumento de las aportaciones económicas privadas del 44% desde 2012 que ha permitido ejecutar más de 560 millones de euros repartidos en más de 3.600 proyectos durante el año 2016.¹³

2.2 Las ONG-D: características y evolución

2.2.1 Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo

En las últimas décadas, las ONG-D han adquirido relevancia y protagonismo en la lucha contra las violaciones de derechos humanos y el apoyo al desarrollo de los países empobrecidos, concentradas en la erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo.

La Ley 23/1998, en su artículo 32, define como organizaciones no gubernamentales de desarrollo a las entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo,¹⁴ recogidos en la misma ley. Por tanto, cooperación para el desarrollo es toda actuación que fomente con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos, contribuya a la paz internacional, prevenga y atienda situaciones de emergencia, favorezca la instauración de la democracia y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales o impulse relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo.¹⁵

Para ello, en las actuaciones incardinadas a la cooperación para el desarrollo se ha de reconocer al ser humano como destinatario de la política de cooperación; defender y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en igualdad de condiciones y sin discriminación de cualquier tipo; promover un crecimiento económico duradero y sostenible y difundir medidas que

¹² CONSEJO DE MINISTROS. (2018): V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)

¹³ CONGDE. (2017). “Fotografía de las ONGD españolas: su trabajo y ámbitos de actuación.” Informe sobre las ONGD – 2017.

¹⁴ Artículo 32 de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹⁵ Artículo 3 de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

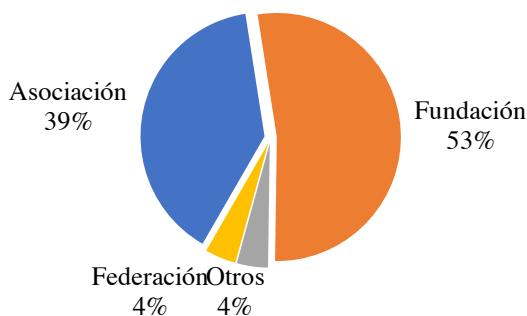
promuevan una distribución equitativa de la riqueza, procurando la aplicación del principio de corresponsabilidad entre los Estados y respetando los compromisos adoptados en el seno de organismos internacionales.¹⁶

Por otro lado, la Coordinadora Estatal de ONGDs (CONGDE), red estatal formada por 74 ONG y 17 Coordinadoras Autonómicas, sumando un total de más de 450 organizaciones, define a las ONGD como una organización estable con un grado mínimo de estructura y con personalidad jurídica propia y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente. No posee ánimo de lucro, trabaja activamente en el campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional, tiene voluntad de cambio y de transformación social, está respaldada socialmente, es independiente, posee recursos, es transparente y promueve la participación de todos los involucrados en la cooperación al desarrollo. Para la CONGD, la cooperación al desarrollo es una relación entre iguales en la que priman las personas, sus necesidades y sus capacidades, tanto sociales como políticas y culturales, por lo que la D de Desarrollo busca que los países empobrecidos lideren sus propios procesos de desarrollo para mejorar las condiciones de vida de millones de personas y fortalecer sus capacidades y sus opciones.¹⁷

2.2.2 Características y evolución¹⁸

Características generales

De acuerdo con el Informe-Web sobre las Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo del año 2017, las ONGDs no disponen de una figura jurídica propia, siendo la forma jurídica más adoptada la fundación (53%) seguida por la asociación (39%).



¹⁶ Artículo 2 de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹⁷ CONGDE. “Únete a las ONGD: somos millones de personas en el mundo.”

¹⁸ Los datos de este apartado fueron extraídos de CONGDE (2017): Informe sobre las organizaciones de cooperación para el desarrollo - 2017

Figura 2: Forma jurídica de las ONGD. Fuente: Informe CONGDE 2017

En lo que respecta al tamaño, hay que tener en cuenta que se consideran pequeñas o medianas empresas a aquellas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen anual de negocio no excede los 43 millones de euros. De acuerdo con estos requisitos, predominan las ONGDs medianas y pequeñas (76%), frente a las grandes y medianas-grandes (24%), existiendo un crecimiento significativo en el tamaño en los últimos años.

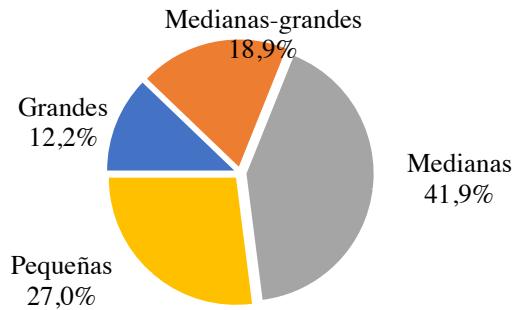


Figura 3: Tamaño de las ONGDs. Fuente: Informe CONGDE 2017

Ahora bien, son las ONGDs grandes y medianas-grandes las que concentran el 92% de los fondos empleados en el sector.

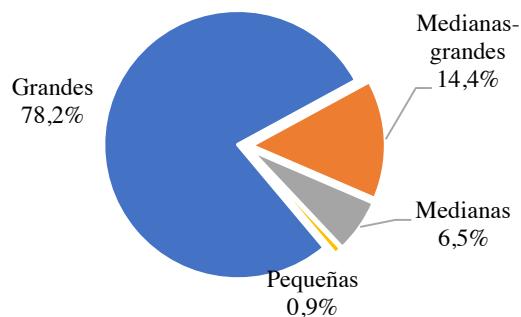


Figura 4: Ingresos de las ONGD por tamaño. Fuente: Informe CONGDE 2017

Ámbito y sector de actuación

En lo que concierne al ámbito geográfico, el año 2016 fue la primera vez en que se destinaron más fondos a África que a América Latina, que tradicionalmente ocupaba el primer lugar acaparando la mitad de los fondos disponibles. Además, se ha producido un aumento considerable en los fondos destinados a Oriente Medio, pasando de un 3% en 2008 a un 8,5% en 2016.

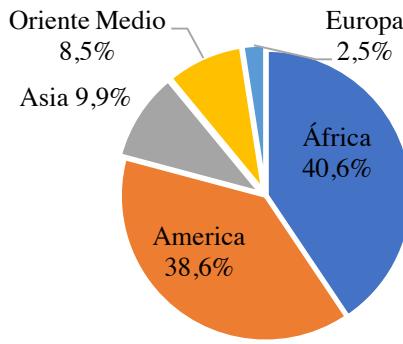
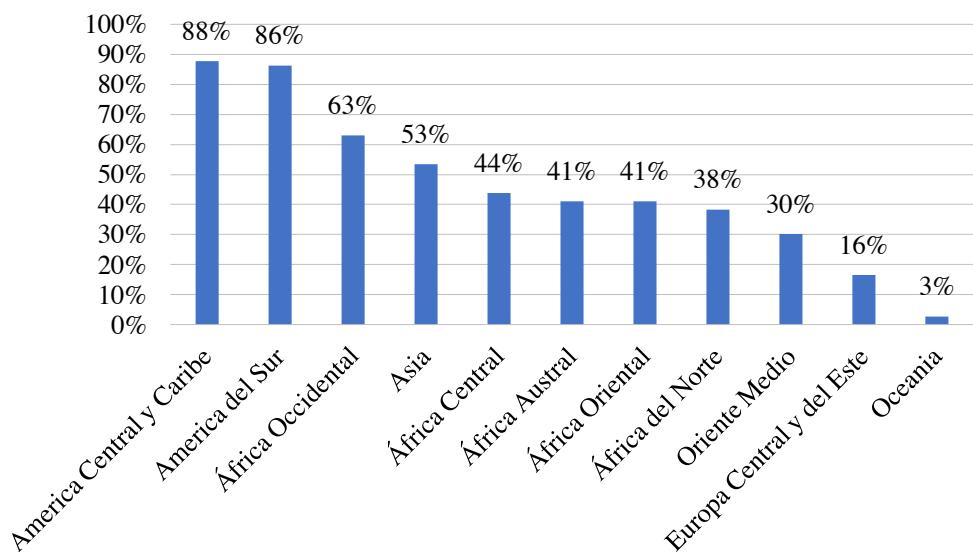


Figura 5: Reparto geográfico de los fondos. Fuente: Informe CONGDE 2017

A pesar del incremento de fondos destinados a África, América Latina sigue ocupando una posición privilegiada en la cooperación al desarrollo española, ya que la mayoría de las ONGDs dedican sus esfuerzos a la creación y desarrollo de proyectos en esta área geográfica:

Tabla 1: Proyectos en terreno por zonas geográficas



Fuente: Informe CONGDE 2017

En lo que respecta al ámbito de actuación, las ONGDs destinan los fondos recaudados a proyectos de cooperación al desarrollo (55%), acciones humanitarias (22%) y educación para el desarrollo, sensibilización e incidencia política (6%). Del total, el 83% de los fondos son empleados en estas actividades, mientras que el resto está destinado a la captación de recursos y el funcionamiento y estructura de las ONGDs (17%).

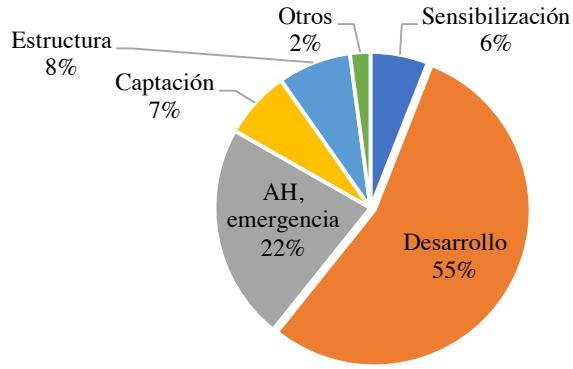
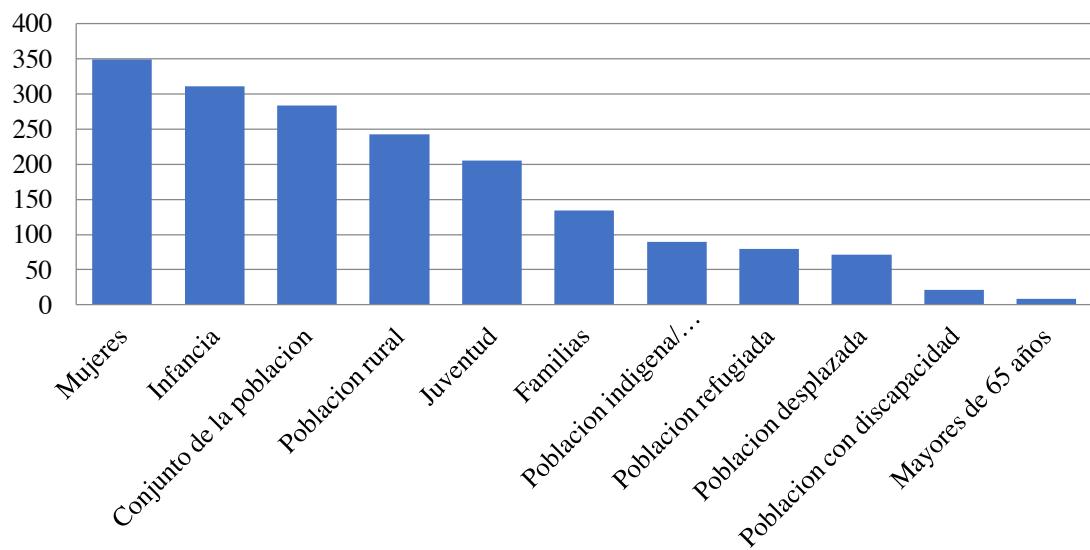


Figura 6: Desglose de gastos según su destino. Fuente: Informe CONGDE 2017

Si analizamos la población destinataria de los proyectos podemos observar que las principales beneficiarias son las mujeres, ya que están afectadas por alrededor de 350 proyectos, seguidas de cerca por la infancia y el conjunto de la población.

Tabla 2: Población destinataria por proyectos



Fuente: Informe CONGDE 2017

La acción humanitaria y de emergencias supone un 22% del total de fondos de las ONGDs, sin embargo, más de la mitad de las organizaciones realizan actuaciones en este ámbito. Dentro de estas, destacan la ayuda de emergencia y post-emergencia, en la que participan el 80% de las ONGDs, la reconstrucción y rehabilitación, con un total del 69% y, finalmente, la prevención de desastres, con una presencia del 41% de las ONGDs, y que responde a la lógica de la acción humanitaria de emergencia-rehabilitación-desarrollo.

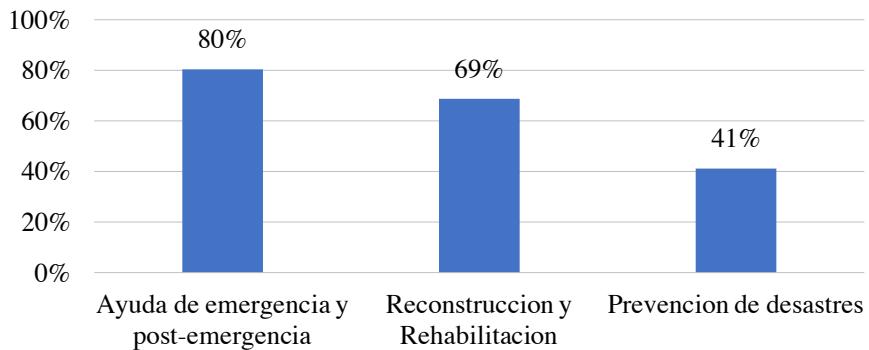


Figura 7: Tipo de intervenciones en acción humanitaria y de emergencia. Fuente: Informe CONGDE 2017

Finalmente, las ONGDs también llevan a cabo actividades y actuaciones dentro de nuestras fronteras, destacando las labores de sensibilización, voluntariado, investigación e incidencia política. Concretamente, el 99% de las ONGDs llevan a cabo actividades de sensibilización que buscan cambiar actitudes y valores en la sociedad. Por otro lado, los recursos destinados a la Educación para la Ciudadanía Global siguen siendo limitados (38%), a pesar de su importancia en las entidades que trabajan en desarrollo.

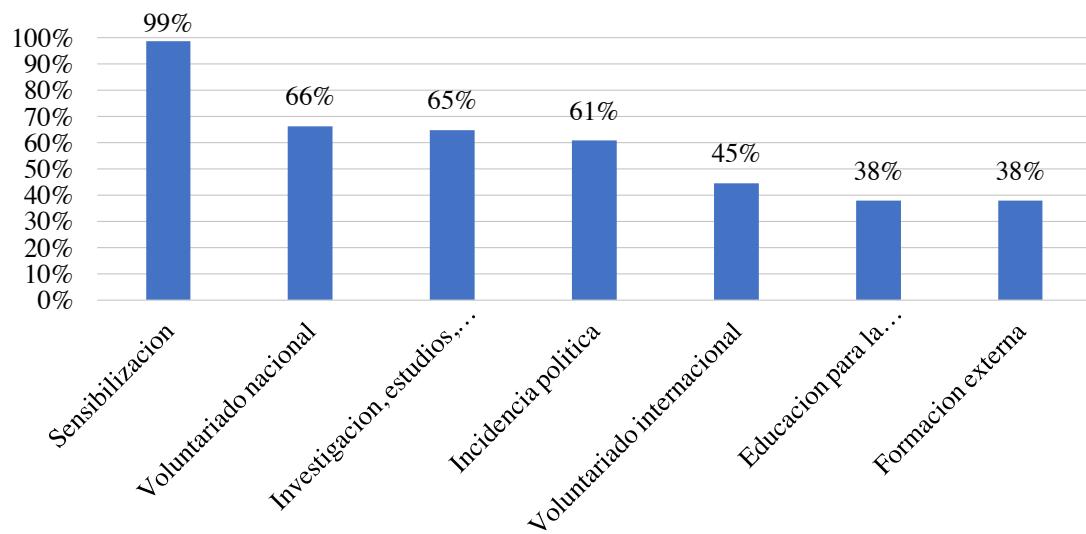


Figura 8: Trabajo en España en Cooperación. Fuente: Informe CONGDE 2017

Base social, voluntariado y personal

El trabajo de las ONGDs se sustenta gracias a la contribución y apoyo de la ciudadanía a través de contribuciones económicas y su participación en forma de voluntariado.

La base social de las ONGDs está compuesta por las personas y entidades que bien periódica o puntualmente contribuyen con cuotas y/o donaciones al funcionamiento de

las organizaciones, así como el personal voluntario. La crisis económica puso en peligro la base social de muchas entidades que a día de hoy parecen recuperarse progresivamente.

Tabla 3: Base social (nº de personas y entidades)

	2008	2013	2016	Variación 2013-2016
Periódico (cuotas y apadrinamiento de particulares)	1,635,869	1,676,738	2,103,471	25%
Periódico (cuotas y apadrinamiento de entidades privadas)	38,498	14,928	30,937	107%
Puntual (donaciones de particulares)	308,780	148,741	172,401	16%
Puntual (donaciones entidades privadas)	13,397	7,513	4,220	-44%
Personal voluntario	18,970	20,382	20,003	-2%
TOTAL	2,015,514	1,868,302	2,331,032	25%

Fuente: Informe CONGDE 2017

No debemos olvidar que más de 20.000 personas son voluntarias en el seno de las ONGDs en nuestro país. El 82% de las organizaciones admiten voluntarios en sus trabajos en España y el 53% lo hace para trabajos en el exterior. El voluntariado es un sector feminizado, ya que las mujeres suman casi el 65% dentro del conjunto de voluntarios. Por otro lado, el tiempo medio de las estancias de voluntariado en terreno dura entre uno y tres meses.

En lo que respecta al personal de las ONGDs, este ha evolucionado en los últimos años a pesar de la caída experimentada en las personas empleadas a raíz de la crisis económica y financiera de la que tanto está costando recuperarse el tercer sector.

Al igual que en el voluntariado, el personal remunerado de las ONGDs está feminizado, ocupando las mujeres el 70% de las plantillas. A pesar de este elevado porcentaje, el 68% de los cargos directivos están ocupados por hombres. Por otro lado, la mayoría de los trabajadores de las ONGDs tienen una edad comprendida entre los 35 y los 44 años y más del 70% tienen contratos indefinidos.

Ingresos y gastos

Los recursos económicos de los que disponen las ONGDs han venido marcados principalmente por los recortes en AOD desde el año 2011 que han reducido los fondos

en más de dos tercios entre el periodo 2009-2015. Parece que desde el 2016 esta tendencia se está invirtiendo y por fin los fondos públicos destinados a cooperación al desarrollo crecen y complementan el apoyo económico de particulares. El volumen total de fondos asciende por primera vez desde el año 2011, ahora bien, esa recuperación se está dando gracias al crecimiento continuado de los fondos privados, que en 2016 ascendieron a 327,65 millones de euros, lo que supuso un aumento del 44% respecto a 2012.

Tabla 4: Evolución de los fondos obtenidos entre 2008 y 2016 (en millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fondos públicos	358	384,8	476,5	217,9	230,5	235,7	344,6	198,8	235,7
Fondos privados	267,4	263,9	340,8	312,6	227,6	229,6	276,3	299,7	327,7
TOTAL	625,4	648,7	817,3	530,5	458,1	465,3	620,9	498,6	563,4

Fuente: Informe CONGDE 2017

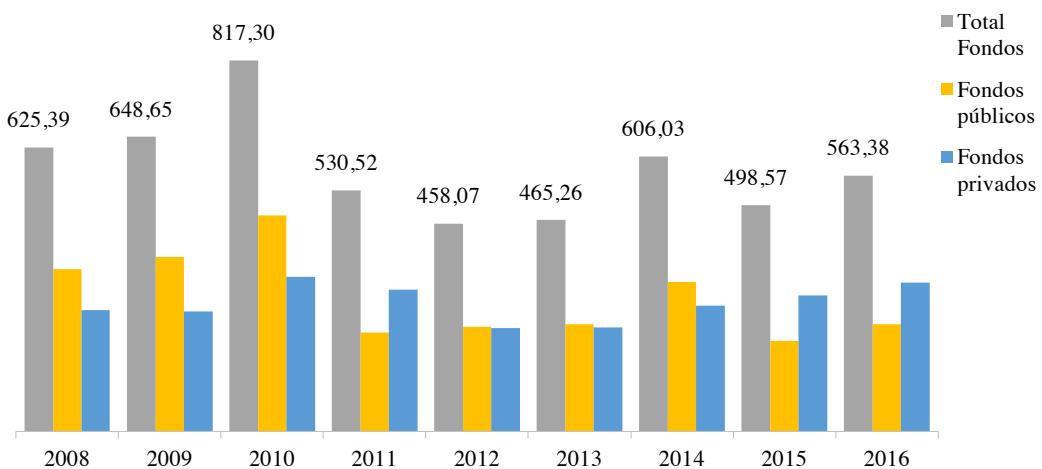


Figura 9: Distribución de fondos públicos y privados. Fuente: Informe CONGDE 2017

En lo que a gastos se refiere, la mayor parte de la partida está destinada a los proyectos de cooperación al desarrollo, seguida de la acción humanitaria y emergencias, teniendo carácter residual la Educación para el Desarrollo, el voluntariado y la incidencia política.

Tabla 5: Comparación de gastos según su destino del año 2016 respecto al año 2015 (en millones de euros)

	2016	2015	Variación 15-16
Proyectos (fines estatutarios de la ONGD)			
Proyectos de cooperación al desarrollo	315.28	326.00	-10.72 -3.4%
Acción humanitaria, emergencia.	129.43	124.48	4.94 3.8%
Educación para el Desarrollo, incidencia política, Voluntariado	34.42	27.84	6.58 19.1%
<i>Total proyectos</i>	479.13	478.32	0.81 0.2%
Resto de gastos			
Captación u obtención de recursos	40.54	38.47	2.07 5.1%
Estructura	43.79	43.36	0.43 1.0%
Otros gastos	12.20	1.70	10.51 86.1%
<i>Total resto de gastos</i>	96.54	83.53	13.01 13.5%
<i>Total general</i>	576.66	561.85	14.81 2.6%

Fuente: Informe CONGDE 2017

Según criterios contables, el gasto es empleado en su mayor parte a la concesión de ayudas monetarias, seguido por los gastos de personal y servicios generales.

Tabla 6: Naturaleza del gasto

	2016 millones €
Ayudas monetarias	304.15
Aprovisionamientos	44.44
Gastos de personal	122.50
Dotaciones para amortizaciones	4.73
Servicios Generales	93.23
Gastos Financieros	0.39
Otros gastos	5.93
total	576.37

Fuente: Informe CONGDE 2017

3. La gestión para resultados de desarrollo (GpRD)

3.1 Antecedentes y evolución: hacia el consenso mundial

A lo largo de las últimas décadas han tenido lugar una serie de reuniones y eventos de carácter internacional con el objetivo de avanzar en el logro de resultados de desarrollo en la cooperación internacional para el desarrollo. Dichos encuentros han propiciado un consenso mundial en la perspectiva de la gestión basada en resultados de desarrollo.

El primer encuentro tuvo lugar en 2002, con el nombre de Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey (Méjico) donde, por primera vez, las Naciones Unidas reunieron a más de cincuenta jefes de Estado o de Gobierno para abordar cuestiones decisivas de la financiación para el desarrollo. El Consenso de Monterrey destacó la necesidad de movilizar recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo, fomentar el comercio internacional y la coherencia y cohesión entre los sistemas monetarios, financieros y comerciales, aumentar la cooperación financiera y técnica internacional, reducir la deuda externa de los países empobrecidos, armonizar los enfoques de desarrollo entre donantes y mantener el compromiso para establecer una alianza mundial en pro del desarrollo.¹⁹ En suma, el Consenso de Monterrey buscaba la creación de acuerdos internacionales y la movilización de recursos para el cumplimiento de los ODM, reiterando el compromiso del 0,7%.

Ese mismo año ocurrió la Primera Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo en la sede del Banco Mundial en Washington (Estados Unidos), patrocinada por los bancos multilaterales de desarrollo y el CAD. Estuvieron presentes representantes de los países donantes y receptores, el FMI, agencias de NNUU, organizaciones internacionales y la sociedad civil. En la Mesa Redonda se discutieron los esfuerzos en curso de los países y agencias para gestionar los resultados, con foco en las acciones necesarias para analizar la demanda y aumentar la capacidad de adoptar un enfoque basado en resultados. Asimismo, se señaló la necesidad de que las organizaciones para el desarrollo ofrezcan un apoyo coordinado para la creación de capacidad y la armonización de enfoques para la medición de resultados, el seguimiento y la evaluación y se discutió la forma de desarrollar culturas e incentivos centrados en los resultados.²⁰

¹⁹ NNUU. (2002): Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002). Monterrey (Méjico)

²⁰ Convenio de la Primera Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo de Washington (2002)

La Declaración de Roma de 2003 adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización organizado por la OCDE fue un compromiso de los bancos de desarrollo más importantes, organizaciones internacionales y bilaterales, países donantes y beneficiarios para la mejora de la gestión y eficacia de la ayuda al desarrollo y lograr la armonización de la ayuda.²¹

Posteriormente, en 2004, se celebró la Segunda Mesa Redonda de Resultados de Desarrollo en Marrakech (Marruecos) donde se reunieron representantes de países en vías de desarrollo y agencias de desarrollo para discutir los retos en la gestión para resultados en cada país y las formas en las que estos países y agencias están abordando los desafíos pendientes. Los participantes evaluaron el progreso alcanzado desde la Primera Mesa Redonda y respaldaron unos principios comunes sobre resultados de desarrollo, así como el compromiso de acometer acciones concretas para el año 2004.²²

El primer acuerdo consensuado a nivel internacional se presentó con la Declaración de París de 2005, adoptada durante el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo. En este acuerdo se reafirmaron los compromisos adquiridos en la Declaración de Roma de 2003 de armonizar y alinear la ayuda para el desarrollo y, además, se consolidaron una serie de principios e indicadores que pasan a regir la gestión para resultados, con el objetivo de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).²³

Dos años más tarde, en 2007, se celebró en Hanói la Tercera Mesa Redonda sobre Gestión de Resultados de Desarrollo que tuvo como objeto reafirmar el acuerdo alcanzado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Asimismo, se realizó un llamamiento a todos los actores involucrados en la ayuda al desarrollo para que fortalecieran y progresasen en el número y la calidad de los resultados de desarrollo con el fin de mejorar la gestión de recursos y lograr resultados de desarrollo verificables, transparentes y guiados por el compromiso mutuo de rendición de cuentas.²⁴

La urgencia en la mejora de los resultados de desarrollo que surgió durante la Tercera Mesa Redonda de Hanói, propició el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de Accra (Ghana) en 2008. Durante este foro se diseñó la Agenda de

²¹ OCDE. (2003): Declaración de Roma sobre la Armonización de las Prácticas de donantes para la Eficacia de la Ayuda

²² Segunda Mesa Redonda sobre Resultados de Desarrollo de Marrakech (2004)

²³ OCDE. (2005): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

²⁴ Tercera Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo de Hanói (2007)

Acción de Accra (AAA) basada en el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo de los países receptores, así como su participación en la formulación de políticas y en el liderazgo, la construcción de alianzas efectivas e inclusivas y la transparencia y la responsabilidad en la medición de resultados y rendición de cuentas.²⁵

Ese mismo año también se celebró la segunda Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo de las NNUU, en la que, una vez más, se constató la importancia de la gestión para resultados para garantizar el uso efectivo de la AOD y la necesidad de demostrar resultados tangibles y datos que muestren la eficiencia de la ayuda.²⁶

En 2011 se celebró el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Busan (Corea del Sur). Fruto de este evento nació la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, firmada por más de 100 países en la actualidad. Este documento fue la culminación de un proceso iniciado con la Declaración de Roma en 2003 y seguido por la Declaración de París en 2005 y Agenda de Acción de Accra en 2008. La implementación de los principios y herramientas creadas en ambos instrumentos evidenció la creciente orientación de procesos y técnicas hacia el logro de resultados de desarrollo sostenibles. Ahora bien, a la vez se identificaron una serie de elementos que debían ser adaptados y que fueron clave en las negociaciones en Busan. Concretamente, el foco se centró en la creación de un marco de cooperación al desarrollo que apoye a los donantes tradicionales, a la cooperación Sur-Sur, a los BRICs, a las organizaciones de la sociedad civil y a la financiación privada. El documento emanado en este foro se basa en los cinco principios antes consensuados de fortalecimiento de la capacidad local, la alineación de programas de desarrollo en torno a la estrategia de desarrollo del país, la armonización de prácticas para reducir los costes de transacción y la creación de marcos de resultados.²⁷

En 2015 se aprobó la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo²⁸. La AAAA creó un marco mundial para financiar el cumplimiento de los ODM y que promueve la

²⁵ OCDE. (2008): Agenda de Acción de Accra.

²⁶ NACIONES UNIDAS. (2008): Declaración de Doha.

²⁷ OCDE. (2011): Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

²⁸ NACIONES UNIDAS. (2015): Agenda de Acción de Addis Abeba.

implicación y la orientación hacia los resultados a nivel nacional, así como la importancia de gestionar para resultados y que estos sean tangibles y transparentes.

3.1.1 La Declaración de París

La Declaración de París, aprobada durante el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo en 2005, marcó un antes y un después al establecerse un consenso mundial sobre la gestión para resultados en la cooperación internacional para el desarrollo. En este documento se plasmaron una serie de principios fundamentales con el fin de incrementar el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, a la vez que acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de los ODM. Se ratificó la importancia de aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, adaptando y aplicando los esfuerzos a las distintas situaciones de los países, así como de especificar una serie de indicadores, calendarios y metas a escala global que involucren tanto a los países socios como a los países donantes. Finalmente, la Declaración propuso un sistema de supervisión y evaluación de la implementación de los proyectos y avances a escala nacional y de forma periódica, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Además, se solicitó la asociación para favorecer la coordinación y supervisión a nivel internacional.

Para llevar a cabo este sistema de supervisión y evaluación y, consecuentemente, aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, la Declaración estableció una serie de **Compromisos de Cooperación²⁹**:

1. **Apropiación:** los países socios ejercen una autoridad eficaz sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y son ellos los encargados de coordinar las acciones de desarrollo.
2. **Alineación:** los países donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios con el objetivo de fortalecer la capacidad y sistemas nacionales y lograr la optimización de recursos.
3. **Armonización:** las acciones emprendidas por los países donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, es decir, existe complementariedad y un enfoque armonizado en la división del trabajo y la distribución de las cargas.

²⁹ OCDE (2005): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

4. **Gestión orientada a resultados:** la administración de los recursos y la mejora continua de la toma de decisiones están orientadas a la consecución de resultados.
5. **Mutua rendición de cuentas:** tanto los países donantes como los países socios son responsables de los resultados del desarrollo por lo que deben evaluar conjuntamente los avances de la eficacia de la ayuda al desarrollo y proporcionar información transparente y completa en el tiempo oportuno.

Para medir a escala nacional el avance en la consecución de estos Compromisos de Cooperación se establecieron una serie de metas para el año 2010 así como unos indicadores de avance. Estos indicadores permiten medir la conducta colectiva del país en comparación con el resto de países, además de servir como referencia en la medición del desempeño de los donantes individuales.

La Evaluación de la Implementación de la Declaración de París llevada a cabo por la OCDE consistió en dos fases. La primera fase, finalizada en 2008, supuso la realización de ocho evaluaciones a nivel nacional con el objeto de comparar los cambios en el comportamiento e identificar la aplicación de los compromisos adquiridos en la Declaración.³⁰ La segunda fase, finalizada en 2011, consistió en veintidós evaluaciones a nivel país con el propósito de medir la contribución de la Declaración a la eficacia de la ayuda y los resultados de desarrollo. De ambas evaluaciones resultaron una serie de recomendaciones clave tanto para países socios como para países donantes. Para los países encargados de proporcionar la ayuda se resaltó la exigencia de compromiso ante las promesas realizadas e intensificar la presión de grupo en pro del cumplimiento, además de planificar detalladamente, informar y proporcionar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Para los países receptores se subrayó la emergencia de fortalecer el liderazgo y la responsabilidad para promover reformas y mejorar la eficacia de la ayuda, así como de establecer estrategias y prioridades desde la perspectiva política. También se puso énfasis en la necesidad de intensificar los esfuerzos políticos y de concretar medidas que combatan la pobreza, la exclusión y la corrupción. Finalmente, se advirtió a todos ellos de la obligación de aunar transparencia, responsabilidad y gestión de riesgos compartida con la meta de reforzar las alianzas

³⁰ WOOD, B; KABELL, D; SAGASTI, F y MUWANGA, N. (2008): Informe de síntesis de la Primera Fase

internacionales y extender los beneficios de esta colaboración a todas las formas de cooperación para el desarrollo.³¹

3.2 La GpRD en la cooperación al desarrollo

3.2.1 Definición

La gestión basada en resultados es una estrategia de gestión que tiene como meta principal la mejora continua del **desempeño** en términos de resultados. Se centra en aspectos técnicos como la formulación de objetivos claros, el desarrollo de indicadores y la recolección y análisis de datos de resultados.³² La GpRD busca influir en la actuación de países, agencias de desarrollo y ONGDs para alcanzar mejoras sostenibles en los efectos directos y los resultados para conseguir impactos a largo plazo en la reducción de la pobreza y el aumento de la calidad de vida.³³

Para ello, la GpRD aporta el marco de gestión y las herramientas necesarias para que el planeamiento estratégico, la gestión de riesgos, el seguimiento y la evaluación estén orientadas a los resultados que se pretenden obtener.³⁴ Además, a través del enfoque centrado en resultados se pretende mejorar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones en sus actuaciones y que se consigue por medio de la revisión y el aprendizaje constantes, sin dejar a un lado la responsabilidad de ser transparentes y la obligación de rendir de cuentas a los socios y a la sociedad en general.

Por otra parte, la GpRD se basa en la teoría de cambio en relación con el principio de causalidad. Por un lado, la teoría del cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos³⁵. Por el otro lado, el principio de causalidad se resume en la premisa de que *si X, entonces Y*, que podría ejemplificarse en: “*si*” determinadas actividades son implementadas, “*entonces*” determinados resultados serán producidos. Esa forma de hacer está representada a través de la denominada **cadena de resultados**, que refleja la

³¹ WOOD, B; BETTS, J; GAYFER, J; KABELL, D; NGWIRA, N; SAMARANAYAKE, M y SAGASTI, F. (2011): Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, Fase 2.

³² BINNENDIJK, A. (2000): Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experiences

³³ Definición basada en el Convenio de la Segunda Mesa Redonda de Resultados para el Desarrollo de Marrakech (2004)

³⁴ CONGDE. (2009): La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

³⁵ ROGERS, P. (2014): La teoría del cambio

relación de causalidad entre las intervenciones realizadas y los efectos esperados en el marco de la cooperación al desarrollo.³⁶ La representación gráfica de la cadena de resultados es la siguiente:

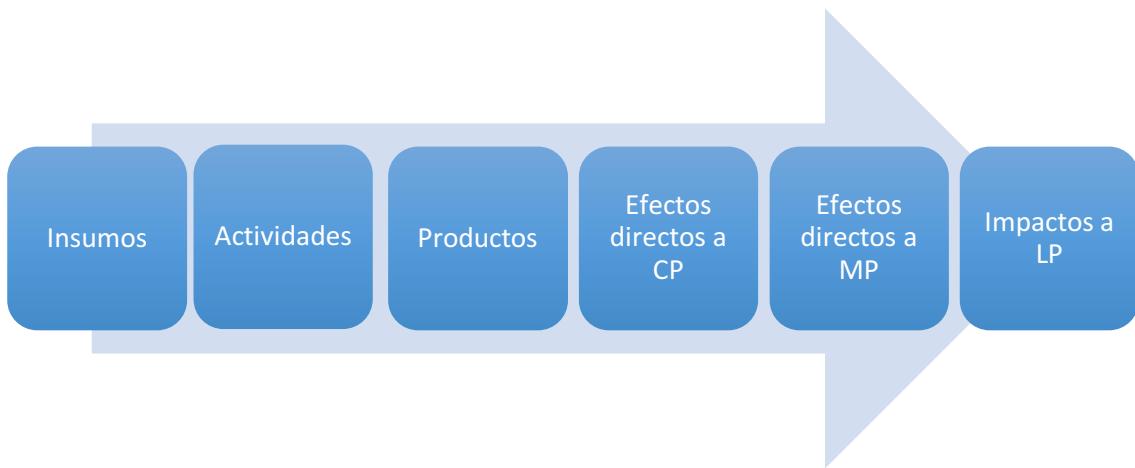


Figura 10: Cadena de resultados. Fuente: Adaptado de MEIER (2003)

Cadena de Resultados					
¿Cómo debería llevarse a cabo la implementación?		¿Qué se debe producir?	¿Qué resultados esperamos de esta inversión?		¿Por qué deberíamos hacer lo que hacemos?
Insumos	Actividades	Productos	Efectos Directos a CP	Efectos Directos a MP	Impactos a LP

Figura 11: Cadena de resultados. Fuente: OCDE y Banco Mundial (2008)

Los resultados de desarrollo que se pretenden conseguir se definen de forma clara al principio de cualquier intervención, y sólo después se identifican aquellos insumos y recursos necesarios para alcanzarlos. Por tanto, la planificación, organización, distribución y uso de los recursos disponibles se realiza y modifica a medida que van avanzando las actividades incardinadas a la intervención. Si se detectan externalidades o se dan acontecimientos no pronosticados que impiden la consecución de los resultados previstos, se ha de revisar la estrategia inicial y si fuese necesario, han de tomarse medidas correctoras que permitan alcanzar los efectos y el impacto inicialmente indicados.

³⁶ OCDE y Banco Mundial. (2008): *Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo* (2008)

3.2.2 Conceptos y herramientas³⁷

Intervención para el desarrollo: Instrumento de asistencia utilizado por un organismo (donante o no donante), con el objeto de fomentar el desarrollo.

Resultados: Producto, efecto o impacto de una intervención para el desarrollo.

Desempeño: Medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicas u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

Efecto: Cambio intencional o no intencional debido directa o indirectamente a una intervención.

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

Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

Beneficiarios: Individuos, grupos u organismos que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la intervención.

Insumos (Inputs): Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.

Actividades: Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

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

³⁷ Definiciones extraídas de OCDE. (2010): Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (2010)

Efectos directos (Outcomes): Representa el conjunto de resultados a corto y medio plazo probables o logrados por los productos de una intervención.

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

3.2.3 Principios de la GpRD

Un principio es una regla o norma que orienta y debe seguirse con el fin de lograr un objetivo. Deriva del latín *principium*, que significa comienzo o parte principal. Los principios que rigen la GpRD se acordaron durante la Segunda Mesa Redonda de Resultados de Desarrollo de Marrakech en el año 2004 y fueron desarrollados dos años más tarde en el Libro de Consulta realizado por la OCDE y el Banco Mundial conjuntamente. Los principios de la GpRD son la piedra angular en la gestión para resultados de desarrollo y se aplican en todos los niveles de gestión. Estos principios se fundamentan en la responsabilidad y rendición de cuentas mutua de países socios y donantes para lograr resultados de desarrollo y se resumen en los siguientes cinco enunciados³⁸:

1. **En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y después – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.**

El diálogo entre los múltiples actores e interesados debe establecerse en todas las iniciativas, desde la planificación estratégica realizada ex ante, cuando se articulan el impacto y los resultados esperados y se analizan los costes y recursos a emplear; durante la fase de implementación, cuando se realiza el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas; ex post, cuando se miden los resultados en comparación con los objetivos formulados inicialmente; y pasado un tiempo, cuando se es capaz de medir la sustentabilidad del proyecto o actividad. Para poder realizarse, la gerencia basada en resultados debe incluir un sistema de medición de riesgos e informar a todos los interesados directos de cómo afectan al logro de resultados.

³⁸ Principios extraídos del Convenio de Marrakech (2004) y de OCDE. (2006): Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados en el Desarrollo

2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

Los países donantes deben tener en cuenta las prioridades y necesidades de los países socios, debiendo ser éstas el punto de partida de las estrategias y las intervenciones a realizar, y que éstas se vean reflejadas en los indicadores y actividades de evaluación y seguimiento que miden los resultados logrados. Se pretende que exista un consenso entre todas las partes involucradas y que los resultados sean coherentes con las pretensiones de los países socios.

3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

Para poder utilizar la información obtenida a través de los informes que miden los resultados es necesario que éstos sean simples y se adapten a los sistemas de medición y evaluación empleados en los países socios. Debe existir armonía entre los sistemas empleados por países donantes y socios, con el fin de minimizar costes y facilitar el análisis comparativo de los resultados. Los indicadores seleccionados han de ser selectivos y realistas para lograr eficiencias y facilitar la comunicación entre partes. Además, el sistema elegido debe ser periódico, pragmático y contener indicadores cuantitativos, así como cualitativos cuando sea necesario, para conseguir que los datos obtenidos midan los cambios y proyecten los resultados logrados.

4. Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.

La gestión basada en resultados se centra en el impacto y resultado deseados para después identificar los recursos e insumos necesarios para alcanzarlos. Se trata de un planteamiento inverso al pensamiento tradicional de analizar los recursos y acciones disponibles y los resultados o impacto que pueden producir. Una gerencia para resultados supone la planificación inicial de los resultados de cualquier intervención o programa seguido de una identificación de los recursos o insumos requeridos para la consecución de esos resultados. Además, durante el proceso de implementación se llevan a cabo actividades de seguimiento y evaluación para identificar y analizar resultados o impacto no esperados que permitan aplicar medidas correctivas y nuevas estrategias para alcanzar los resultados originales.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

La información sobre los resultados debe ser de acceso público. Asimismo, los resultados deben ser usados como oportunidades para aprender y la toma de decisiones debe basarse en las lecciones extraídas con el objetivo de mejorar una intervención futura. También deben servir para rendir cuentas y reflejar el nivel de responsabilidad del actor, su capacidad para lograr resultados y su capacidad de actuación.

3.2.4 El ciclo de la GpRD

La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) fue una de las primeras agencias estatales en poner en marcha la discusión y el debate acerca de la GpRD tras la aprobación de la Declaración de París de 2005 a través del documento de reflexión titulado *La gestión basada en resultados: hacia el entendimiento común entre agencias de cooperación al desarrollo*. En este informe se pretendía definir qué es y qué no es la GpRD, estudiando exhaustivamente el ciclo de la GpRD. Ese ciclo se condensó en seis pasos básicos a seguir para gestionar para resultados en el seno de cualquier organización de cooperación al desarrollo³⁹:



Figura 12:Enfoque “paso a paso”. Fuente: Adaptado de MEIER (2003).

A continuación, se explican cada una de las fases o pasos que componen el ciclo de gestión para resultados:

³⁹ MEIER. (2003): Results-Based Management: towards the common understanding among Development Cooperation Agencies

PASO 1: Establecer un perfil de intervención de desarrollo

Cada intervención debe tener un propósito determinado que relacione los objetivos de la intervención y los de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y aumento en la calidad de vida. Además, debe realizarse un análisis que involucre a todos los actores e interesados en la intervención e incluya sus roles, perspectivas y la información necesaria para su consecución. Para ello, el mapeo es una herramienta eficaz para analizar las interrelaciones entre actores y beneficiarios, directos e indirectos. Finalmente, para establecer un perfil completo debe concretarse la estructura de gobierno para supervisar y asegurar la coordinación, así como una descripción de roles y responsabilidades de todos los involucrados en la intervención.

PASO 2: Construir un modelo lógico basado en resultados

El segundo paso del ciclo es la construcción de un modelo lógico basado en resultados que incluya la participación de todos los actores y beneficiarios, con el fin de aumentar la cantidad y calidad de la información, asegurar que las prioridades y necesidades de los beneficiarios son consideradas y fortalecer el compromiso de las partes para la consecución de resultados y la medición de las actuaciones. Por otro lado, el modelo debe basarse en una cadena de resultados, es decir, una la relación entre causa y efecto que van desde la inversión en recursos hasta el logro de resultados e impacto a largo plazo.

Además, para facilitar la creación del modelo lógico basado en la cadena de resultados, MEIER propone una serie de preguntas clave a realizar a los actores y beneficiarios en este orden:

- 1) ¿Porqué deberíamos realizar esta intervención?
- 2) ¿Qué resultados esperamos de esta intervención?
- 3) ¿Quién son los beneficiarios de esos resultados?
- 4) ¿Cómo vamos a realizar esa intervención?

Es decir, la gestión para resultados pone énfasis en la demanda, por lo que primero debe estudiarse el por qué y el qué antes de decidir el cómo, invirtiendo el proceso tradicional de pensar en los recursos e insumos y los resultados que podrían lograrse con ellos.

PASO 3: Desarrollar un plan de gestión de riesgos

En el proceso de diseño del modelo lógico se debe incluir una estrategia de gestión de riesgos que comience examinando las asunciones realizadas para identificar áreas de riesgos. Las asunciones describen las condiciones que deben existir para que las relaciones causa-efecto se produzcan tal y como se espera. Esta lógica condicional entraña el riesgo de que esas asunciones sean erróneas o existan otros factores no previstos que modifiquen la relación causal establecida. Por ello, es necesario llevar a cabo un análisis del riesgo para medir la probabilidad de que las asunciones fallen y se den circunstancias que comprometan los resultados, así como el potencial efecto de estas en caso de producirse. Además, será necesario elaborar estrategias de mitigación de los riesgos con el fin de reducir la probabilidad de que se produzcan eventos indeseados, al mismo tiempo que se desarrolla un sistema de seguimiento durante la implementación basado en indicadores para controlar posibles eventos y aplicar medidas correctivas si fuera necesario.

PASO 4: Preparar un plan de revisión de las actuaciones

El cuarto paso consiste en la creación de un plan de revisión de las actuaciones para generar información basada en las evidencias obtenidas con el fin de responder a la pregunta de si se están logrando los resultados esperados para los beneficiarios a los que va dirigido a un coste razonable. Para ello, se requiere un sistema de medición de las actuaciones a corto plazo, para generar información que apoye la toma de decisiones durante la implementación. En el medio y largo plazo, deben planearse técnicas de revisión como auditorías y evaluaciones con la meta de identificar los logros y problemas para realizar los ajustes precisos en el futuro. La recogida de datos debe realizarse de forma continua a través de indicadores, cuantitativos y cualitativos, que midan el desempeño, el alcance y el uso de los recursos. Al seleccionar los indicadores hay que consultar a actores y beneficiarios y tener en cuenta su validez, fiabilidad, sensibilidad, simplicidad, utilidad y accesibilidad. Una vez seleccionados, han de elaborarse tablas que recojan la información necesaria para medir el desempeño de la intervención.

PASO 5: Medir el impacto de las actuaciones e informar

El sistema de medición y revisión de las actuaciones requiere además identificar las fuentes de información, crear un sistema de recolección de datos de desarrollo y los métodos y herramientas necesarios. Además, debe establecerse una línea de base o un punto de referencia para cada indicador, para lo que podrán utilizarse datos históricos. También deben establecerse objetivos o estándares de desempeño para cada indicador, de modo que pueda comprobarse al final de cada periodo el alcance de las expectativas o la necesidad de mejorar. Hasta donde sea posible, debe recogerse y analizarse la información relativa al desempeño y los riesgos al mismo tiempo para comprobar que las asunciones realizadas previamente no comprometen los resultados obtenidos. Finalmente, se tiene que diseñar un formato para los informes encargados de presentar el desempeño, basado en resultados, con información fundamentada en la recogida sistemática de datos e incluyendo los requerimientos del público al que se dirija.

PASO 6: Evaluar el desempeño y realizar ajustes

La última etapa del ciclo consiste en realizar diagnósticos del desempeño con carácter rutinario para analizar las relaciones causa-efecto establecidas en el modelo y determinar si la integridad del modelo se ha visto comprometida. En ese caso, la información obtenida puede ser usada para diseñar y desarrollar soluciones y servir como aprendizaje a la organización que puede utilizar la información para retroalimentarse.

En resumen, todos los aspectos estudiados en los apartados anteriores se agregan al modelo lógico de la Gestión para Resultados de Desarrollo, que se representa de la siguiente forma:

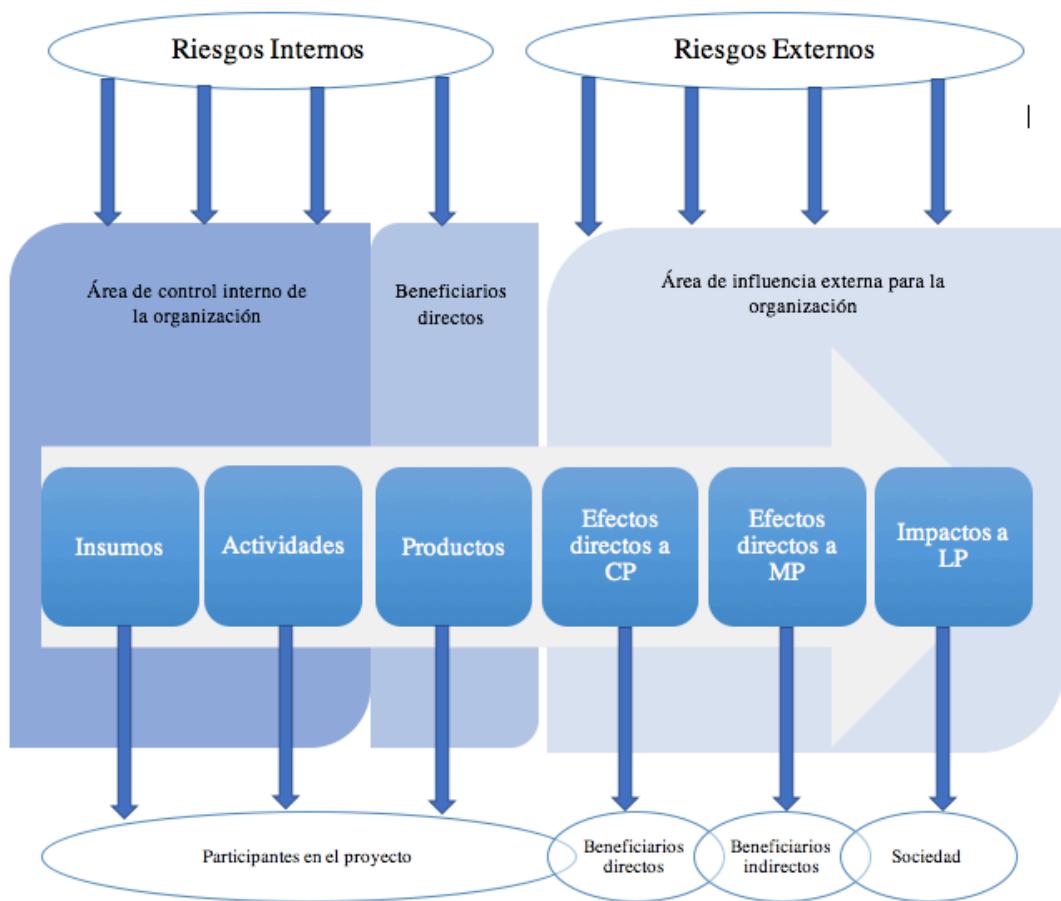


Figura 13: El modelo lógico de la GpRD. Fuente: Adaptado de MEIER (2003)

4. La gestión para resultados de desarrollo en las ONGDs

4.1 El uso de la GpRD en las ONGDs

4.1.1 Herramientas

En sus esfuerzos para integrar herramientas comunes a las ONGDs socias dentro del marco de la GpRD, la CONGDE creó un reglamento de comportamiento interno y externo, de obligado cumplimiento, denominado Código de Conducta. Además, designó a una Comisión para vigilar las actuaciones y omisiones de las entidades socias que forman parte de la Coordinadora en relación a ese entramado de reglas.⁴⁰ Por otro lado, la CONGDE desarrolló la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno con el objetivo de reforzar el proceso de mejora continua, la rendición de cuentas interna y la rendición

⁴⁰ CONGDE (2014): “Código de Conducta de las ONG de Desarrollo”

de cuentas externa de las ONGD a la sociedad en general. Se trata de un instrumento de autorregulación que ofrece una fotografía del sector y muestra el engranaje de las organizaciones evaluadas, imprescindible para dar cumplimiento al quinto principio de la GpRD: informar y rendir cuentas. Hasta el año 2017, casi el 95% de las organizaciones han sido valoradas y la mayoría cumple con los requisitos del mecanismo de evaluación.

Las ONGDs españolas también han contribuido al estudio y creación de herramientas para tratar de coordinar sus actividades en esta cuestión. Tal es el caso de CIDEAL, una fundación que se dedica desde hace más de veinte años a la investigación, además de dirigir proyectos de cooperación al desarrollo, formación y educación para la ciudadanía. CIDEAL ha estudiado el mecanismo de la GpRD y ofrece formaciones para articular correctamente esta óptica en las organizaciones. Por otro lado, Humanismo + Democracia (H+D) publicó en 2014 un manual sobre GpRD que analiza exhaustivamente todos los pormenores de este modelo, formulando un itinerario que aspira a convertirse en una guía para la óptima aplicación de la GpRD en la cooperación española⁴¹.

4.1.2 Retos pendientes

En 2009 la CONGDE organizó el II Encuentro de las ONGDs donde el Grupo de Reflexión dirigió un taller destinado a identificar los nuevos retos en la aplicación de la GpRD y las medidas a tener en cuenta para la adaptación de la GpRD al funcionamiento de las entidades. Para ello se reunieron representantes de diecinueve ONGDs que intercambiaron información acerca de las experiencias y el nivel de adaptación de la GpRD en las organizaciones, así como opinión acerca de las ventajas, inconvenientes, dificultades y necesidades de este modelo de gestión.⁴²

Los principales retos señalados según la importancia otorgada por los participantes en el proyecto son los siguientes:

1. Adaptación de las competencias profesionales de todos los actores involucrados.
2. Falta de experiencia en gestión de la información y evaluación del desempeño en programas/proyectos.

⁴¹ PÚRAS HIGUERAS, J. M. (2014): “Manual sobre Gestión para Resultados de Desarrollo”

⁴² CONGD. (2009): “La Gestión para Resultados en el nuevo marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.”

3. Adaptación al cambio, inercia cultural y de mentalidad en los distintos niveles de la organización.
4. Falta de personal cualificado en GpRD en las ONGDs y las contrapartes.
5. Falta de recursos necesarios para poner en marcha este modelo.
6. Plazos para la adaptación del nuevo modelo.

Para poder lograr la realización de los retos pendientes en la aplicación de la GpRD, la muestra de representantes de las ONGDs acordó una serie de medidas necesarias, ordenadas según su importancia:

1. Dotación de recursos para implementar la nueva metodología.
2. Promoción y apoyo de las entidades financieradoras.
3. Apoyo en sistemas de evaluación.
4. Acompañamiento en el cambio cultural.
5. Consensuar qué se quiere medir con todos los actores.
6. Creación de herramientas validadas por el conjunto de la Cooperación Española.⁴³

En suma, este estudio puso de relieve la falta de integración del modelo de gestión para resultados de desarrollo en el conglomerado de ONGDs del territorio español, así como la necesidad de seguir trabajando para alcanzar los retos pendientes señalados por las personas encargadas de fomentar y aplicar este enfoque y que se relacionan con la falta de experiencia, información y recursos.

4.2 Ejemplo práctico del uso de la GpRD en ONGDs: el caso de AMREF

4.2.1 AMREF ESPAÑA

African Medical and Research Foundation o AMREF Health Africa fue fundada en 1957 en Nairobi (Kenia) y actualmente se ha convertido en la mayor organización de gestión completamente africana, llevando a cabo programas en más de 35 países con el objetivo de aumentar el acceso a una sanidad de calidad en África. Entre sus líneas de trabajo fundamentales se encuentra la reducción de la mortalidad materna e infantil, la libertad de decisión de mujeres y niña sobre su futuro y su cuerpo y el acceso a fuentes de agua seguras y potables. Por su parte, AMREF España inició su actividad en 1997 y

⁴³ CONGD. (2009): “La Gestión para Resultados en el nuevo marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.”

actualmente ejecuta 176 proyectos en África en 9 países distintos, alcanzando a más de 6 millones de personas beneficiarias.

El plan estratégico de AMREF para el periodo 2018-2022 está formulado de acuerdo a los principios de la GpRD y se ajusta al ciclo descrito anteriormente (véase apartado 3.2.4). En dicho plan queda definida la estrategia, que se basa en tres pilares fundamentales: recursos humanos para la salud, soluciones e innovación en los servicios sanitarios e inversiones en salud (PASO 1). También han hecho público el modelo lógico a seguir en la gestión de resultados para resultados (PASO 2) y han desarrollado un sistema de gestión de riesgos (PASO 3) que servirán de guía para medir el impacto de las actuaciones y realizar revisiones (PASO 4) para después usar la información para retroalimentarse (PASO 5) de cara a futuras intervenciones.⁴⁴

AMREF ha aplicado estas directrices a numerosos proyectos, de entre los cuales destaca el proyecto de atención domiciliaria a enfermos de VIH/SIDA en Adis Abbeda (Etiopía) fundado por AMREF España.

Proyecto de atención domiciliaria a enfermos de VIH/SIDA

Etiopía se ve gravemente afectada por la pandemia del VIH/SIDA que ha provocado una devastadora crisis sanitaria, social y económica. La prevalencia del VIH en adultos en el país es de alrededor del 2,2% y se espera que un total de más de un millón viva con el virus en 2008. El número de personas que viven con el virus sigue aumentando como resultado del crecimiento de la población y la mejora de la longevidad de las personas que viven con VIH/SIDA en tratamiento. En Addis Ababa la prevalencia del VIH en adultos es del 7,9% (un total de 171.722 personas) de las cuales casi el 17% está en una fase avanzada de la enfermedad. Al tratarse de un país empobrecido, estos pacientes padecen problemas de salud, sociales y económicos devastadores. Esta naturaleza multidimensional requiere una respuesta multifacética que involucra apoyo médico, físico, social, económico, legal, psicológico y espiritual. El sistema de atención de salud no proporciona dicha atención integral ni es capaz de proporcionar cuidados paliativos de calidad a dichos pacientes por lo que la atención a pacientes terminales básicamente depende de la familia y la comunidad.

⁴⁴ AMREF HEALTH AFRICA (2017): “Corporate Strategy 2018-2022”

El objetivo general de este programa era mitigar el impacto del VIH/SIDA y promover cambios en el comportamiento o actitud de la comunidad a la que iba dirigida a través de la atención y cuidados en el hogar. La población beneficiaria era tanto enfermos como trabajadores sanitarios y voluntarios que participaron en procesos de formación y capacitación.⁴⁵

En lo que respecta al ciclo basado en los principios de la gestión para resultados de desarrollo, AMREF desarrolló cada uno de los pasos de la siguiente forma:

PASO 1: Establecer un perfil de intervención

Etiopía creó en 1998 la estrategia nacional de adopción una política de prevención de nuevas infecciones y de reducción de los efectos socioeconómicos del VIH/SIDA a través del cuidado y el apoyo a los pacientes de esta enfermedad. Sin embargo, realizó un informe de línea de base donde se constató que el sistema sanitario era incapaz de asumir estos costes por lo que la comunidad y las familias han proporcionado dicha atención, ahorrando tiempo y recursos. Además, en dicho estudio se verificó que la mayoría de las personas que brindan o esperan brindar esta atención en Etiopía carecen de los conocimientos y habilidades adecuados para proporcionar esa atención. Para abordar estos problemas y contribuir a garantizar la atención integral y el apoyo a pacientes con VIH/SIDA, AMREF implementó este proyecto.⁴⁶

El proyecto se planificó para durar dos años, de mayo de 2006 a mayo de 2008, y cubrir cuatro ciudades: Yeka, Gullele, Addis Ketema y Lideta.

Los objetivos concretos del programa son:

- 1) Desarrollar la capacidad de los proveedores de servicios de salud y voluntarios para proporcionar calidad.
- 2) cuidado en el hogar basado en la comunidad para personas que viven con VIH/SIDA.
- 3) Establecer un centro modelo de cuidados paliativos comunitarios en el área del proyecto.
- 4) Brindar cuidados domiciliarios a través de voluntarios capacitados.
- 5) Proporcionar cuidados paliativos en un centro modelo de cuidados paliativos.

⁴⁵ AMREF ETHIOPIA (2008): Project Evaluation Report: community/Home-Based Care for People Living with AIDS in Yeka, Gullele, Lideta and Addis Ketema Sub-cities of Addis Ababa”

⁴⁶ AMREF ETHIOPIA (2007): Baseline study on Home-Based and Palliative care in Addis Ababa: Community, Health Workers and PLWHA perspectives

- 6) Compartir los logros del centro de cuidados paliativos modelo para abogar por su expansión.

Los beneficiarios específicos del proyecto son:

- Capacitación de capacitadores (TOT) a 15 trabajadores de la salud.
- Capacitación de Facilitadores (TOF) otorgada a 60 trabajadores de la salud.
- Capacitación de 450 voluntarios de atención primaria.
- 2.000 beneficiarios de los cuidados y atención.
- 1.000 pacientes con enfermedades terminales que se benefician del programa piloto comunitario de cuidados paliativos (Addis Abeba).
- 20.000 miembros de las familias de pacientes.

PASO 2: Construir un modelo lógico basado en resultados

El modelo lógico basado en resultados se construyó a través de la **cadena de resultados**:

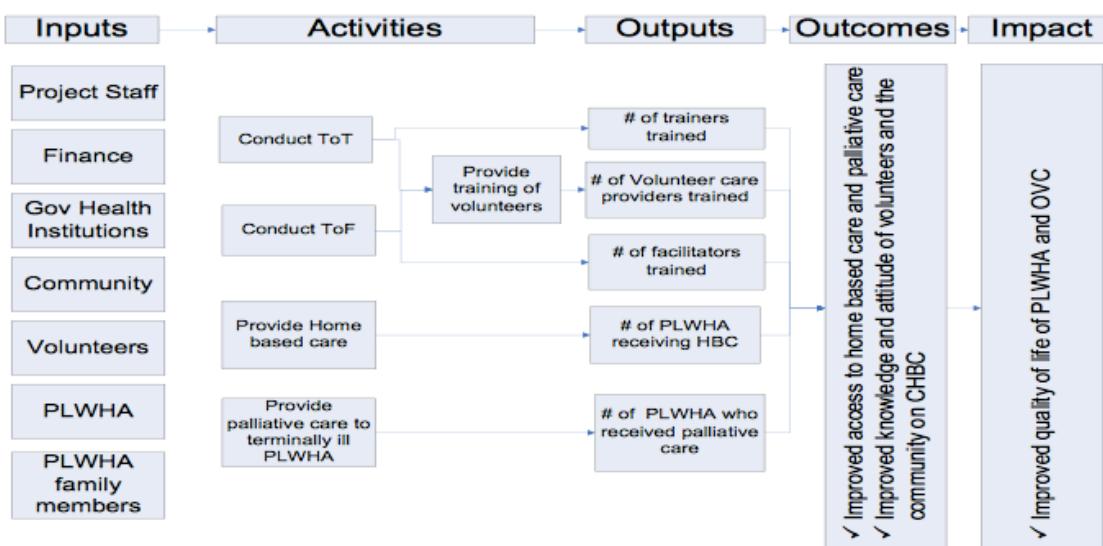


Figura 14: Cadena de resultados del proyecto de atención domiciliaria a enfermos de VIH/SIDA en Addis Abeba (Etiopía). Fuente: Amref Ethiopia (2008)

- Los **insumos** eran el personal, la financiación, las instituciones públicas de salud, la comunidad, los voluntarios, los enfermos de sida y sus familiares.
- Las **actividades** llevadas a cabo consistieron en la formación y capacitación de formadores, sanitarios y voluntarios, la atención sanitaria en los domicilios y los cuidados paliativos a enfermos terminales.
- Los **productos** fueron la efectiva capacitación de los encargados de la formación, de los coordinadores y de los voluntarios. También el efectivo recibimiento de

atención sanitaria en los domicilios de los pacientes que padecen sida y los cuidados paliativos de aquellos que se encuentran en fase terminal.

- Los **efectos directos** se tradujeron en la mejora del acceso a los servicios de atención sanitaria en el domicilio y de los cuidados paliativos, la mejora del conocimiento y la actitud de las personas voluntarias de la comunidad en lo que respecta a atención sanitaria comunitaria en las casas de los pacientes.
- El **impacto** se plasmó en la mejora de la calidad de vida de las personas infectadas por el virus del sida y la de los niños huérfanos o en situación de vulnerabilidad. Asimismo, a través de las actividades de sensibilización realizadas se alcanzó a un total de 1.187 personas a través de reuniones, ceremonias y charlas-debate con oficiales del gobierno. Esto reviste de gran importancia puesto que, hasta el momento, el sistema sanitario etíope era ajeno al uso de cuidados paliativos en enfermos crónicos.

PASO 3: Desarrollar un plan de gestión de riesgos

En los documentos de consulta pública no aparece la gestión de riesgos puesta en práctica por AMREF durante este proyecto. Se construyeron una serie de indicadores pero, a pesar de ello, la evaluación externa realizada ex post señala que se produjo un retraso en el inicio de las actividades del proyecto debido a la ubicación inadecuada de la infraestructura, junto con la falta de personal del centro de cuidados paliativos. Estas externalidades no fueron pronosticadas o gestionadas adecuadamente ya que la duración del proyecto se redujo a un año y no dos como estaba inicialmente previsto.

PASO 4: Preparar un plan de revisión de las intervenciones

En lo que respecta a las revisiones realizadas, se aduce de la evaluación externa que se construyó un sistema de medición basado en indicadores que permitía realizar un seguimiento de los resultados del proyecto en tiempo real. Esos indicadores señalaban cuantas personas, del total de pacientes registrados, estaban recibiendo atención y cuidados, cuántas personas fallecían durante el programa o cuantas visitas se realizaban a los domicilios. Sin embargo, durante la implementación del proyecto no se recogía información de carácter cualitativo respecto a los cuidados en los domicilios y en el centro de cuidados paliativos debido a su corta duración y falta de tiempo.

PASO 5: Medir el impacto de las actividades e informar

En la evaluación llevada a cabo ex post se constató que en lo que respecta a la fase de formación, el proyecto fue más allá de la capacitación y ha estado facilitando la prestación de atención domiciliaria real a numerosos enfermos a través de voluntarios capacitados y cuidados paliativos en colaboración con Hospice-Etiopía. Asimismo, se confirmó que la calidad de los cuidados a domicilio fue muy buena, tanto desde la perspectiva de los enfermos como la de los trabajadores y voluntarios.

Sin embargo, dada la envergadura del problema sumada a la incorrecta planificación inicial en relación al personal y la infraestructura disponibles que hizo comenzar el proyecto mucho tiempo después, los beneficiarios del programa fueron muchos menos de los previstos inicialmente. Cabe destacar que la integridad del modelo se vio comprometida por una ineficiente planificación inicial que redujo el periodo de aplicación a un año, en gran parte por la dispersión de los pacientes seleccionados. Asimismo, la comunidad no estaba comprometida ni concienciada con los objetivos, por lo que la colecta de dinero fue difícil y la falta de comunicación y colaboración con Hospice-Ethiopia generó un mal ambiente de trabajo.

Dicha evaluación ha sido publicada en la página web de la organización para que sea consultada por sus socios y todo aquel interesado en conocer los resultados de la intervención.

PASO 6: Evaluar el desempeño y realizar ajustes

Las lecciones aprendidas con este proyecto fueron:

- La verificación de que los voluntarios de la comunidad pueden brindar apoyo físico, psicológico y social de calidad aceptable a los enfermos de VIH/SIDA. Esto se puede utilizar para maximizar la contribución de la comunidad en el sector de la salud y asignar los escasos recursos humanos de salud en servicios de atención y tratamiento más complejos.
- La expansión de los centros de cuidados paliativos autónomos requiere un estudio detallado antes de que se tomen decisiones al respecto, para evitar escasez de insumos que condicione la viabilidad del proyecto.

- El apoyo social es uno de los componentes más importantes de la atención y el apoyo a los enfermos que casi faltaba en este proyecto. Aunque puede no ser necesario brindar apoyo social a todos los beneficiarios, debería haber una opción para ofrecer dicho apoyo cuando sea necesario.
- En lo que respecta al Centro de Cuidados Paliativos de Hospice-Ethiopia, este debe realojarse en una zona donde residan más enfermos y dotarse de un servicio 24 horas con el adecuado personal.

En conclusión, los resultados obtenidos tras la implementación de este proyecto aplicando un enfoque basado en resultados de desarrollo, han demostrado la maximización de la sostenibilidad y los beneficios a la comunidad a través de las intervenciones realizadas.

4.2.2 Otras ONGDs consultadas

Asamblea de Cooperación Por la Paz (ACPP)

Asamblea de Cooperación Por la Paz es una ONG, sin ánimo de lucro, laica, independiente de cualquier opción partidista, que defiende de los valores democráticos desde la justicia social y económica y aboga por el pacifismo, la tolerancia y el diálogo. Actualmente, ACPP realiza 90 proyectos de cooperación al desarrollo en 13 países, a los que destina casi tres millones y medio de euros. También apuesta por la ayuda de emergencia, llevando a cabo 17 proyectos en 4 países valorados en casi 835.000 euros y la intervención social, a la que destina alrededor de 883.000 euros distribuidos en 65 proyectos.⁴⁷

ACPP aplica la gestión para resultados de desarrollo en la ejecución de sus proyectos, complementado con otros enfoques, como el enfoque de género o el enfoque de derechos humanos. Este modelo ha sido constatado en la mayor parte de las evaluaciones externas de los proyectos que la organización publica en su página web en cumplimiento de su compromiso de transparencia y rendición de cuentas. Además, a través de una entrevista con la representante de la Delegación de ACPP en Aragón, se ha confirmado que la entidad dispone de herramientas de trabajo con una programación de procesos

⁴⁷ ACPP (2017): “Memoria de Actividades. Junio 2016 – Junio 2017”

centralizada y que, por lo tanto, existe una unificación de criterios de gestión en los proyectos que implementan, a pesar de que estas no son de consulta pública.

Hermanamiento León-Zaragoza

El Hermanamiento nació como asociación en 1992 tras el maremoto ocurrido en Nicaragua en septiembre de ese mismo año. Como consecuencia del huracán Mitch, desde 1998 la organización centró sus esfuerzos en la zona rural del noroeste de León y fue en 2002 cuando se produjo el hermanamiento oficial entre las dos ciudades. Esta peculiar ONGD busca sensibilizar a la población, tanto del Norte como del Sur, sobre la situación social de León, establecer vínculos entre entidades de diversa índole y llevar a cabo proyectos de cooperación centrados en la educación de calidad, la cultura de género y la implicación de los jóvenes en el desarrollo y transformación de sus comunidades. Por otro lado, esta entidad pertenece a la coordinadora autonómica de Aragón denominada Federación Aragonesa de la Solidaridad (FAS).

En lo que respecta al mecanismo de gestión, el Hermanamiento utiliza el enfoque marco lógico (EML) para la planificación, el seguimiento y la evaluación de sus proyectos y programas. Se trata de un enfoque basado en objetivos, los grupos beneficiarios de las actividades y la participación y la comunicación entre las partes interesadas. La metodología del marco lógico comienza con el análisis de involucrados, seguida por el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de alternativas. Con ello, se desarrolla una estructura analítica del proyecto para después construir lo que se conoce como la matriz del marco lógico, que se construye de manera que se pueden examinar los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los niveles de objetivos (lógica vertical). Primero se estudian los objetivos, luego los indicadores, los medios de verificación y finalmente las hipótesis o supuestos que son los factores externos fuera de control. Por último, se desarrolla la evaluación intermedia durante la ejecución del proyecto para identificar posibles problemas y medidas correctivas.⁴⁸

En suma, el Hermanamiento no emplea un enfoque centrado en los resultados de desarrollo tal y como promueve la GpRD sino que hace uso de la cadena lógica del EML. Así, se pone énfasis en la importancia de la participación de los grupos beneficiarios en

⁴⁸ ORTEGÓN, E, PACHECO, J y PRIETO, A. (2015): “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”

los proyectos y programas de cooperación al desarrollo ya que, según el personal de la entidad, las convocatorias de subvenciones públicas a las que se presenta esta ONGD: Diputación General de Aragón (DGA), Diputación General de Zaragoza (DPZ) y Ayuntamiento de Zaragoza siguen una modalidad de formulación de proyectos basada en EML con su conocida matriz del marco lógico como punto fundamental de sus convocatorias.

5. Conclusiones

La principal herramienta de gestión de las entidades que participan la cooperación al desarrollo española es la gestión basada en resultados de desarrollo. La GpRD ayuda a las organizaciones del tercer sector a enfocar metódicamente sus esfuerzos hacia metas de desarrollo concretas y alcanzables. Este modelo de gestión aboga por la planificación y la medición rigurosas y el diseño de proyectos sistemático y ajustado a los principios de la GpRD. Además, requiere que los responsables encargados de administrar y gestionar las entidades y los proyectos posean capacidades y formación en gestión para resultados de desarrollo. Todo esto, unido a fórmulas efectivas de seguimiento y evaluación, contribuye a que las ONGD mejoren su impacto en la lucha contra la pobreza.

Para aplicar este enfoque las ONGDs deben respetar ciertos principios y seguir una serie de pasos que conforman el ciclo de la GpRD. Dicho ciclo comienza con el establecimiento del perfil de la intervención, la creación del modelo lógico, el desarrollo de un sistema de gestión de riesgos y otro de revisión, y termina con la evaluación del desempeño y la retroalimentación a través de las lecciones aprendidas.

Las principales ventajas de la asunción de este modelo de gestión son el fortalecimiento y armonización de la planificación y estrategia de intervención claras y compartidas con todos, la centralización de recursos y actividades en los resultados de desarrollo y la toma de decisiones informada, basada en el seguimiento y evaluación de los progresos. Además, este modelo contribuye a favorecer la descentralización de las acciones y actividades a la vez fomenta la coordinación entre los departamentos y las contrapartes en los países socios, implicados todos en el logro de resultados.

Si bien es cierto que las grandes y grandes-medianas han integrado la GpRD como modelo principal en la ejecución de proyectos y programas, la cooperación española

todavía necesita mecanismos consensuados que expandan su aplicación a todas las organizaciones involucradas el ámbito de la cooperación para el desarrollo. La falta de aplicación de este método se debe a las dificultades que presenta, y que son la falta de adaptación de las competencias profesionales de todos los actores involucrados, incluyendo la escasez de personal cualificado, de formación y de experiencia de los trabajadores implicados, la carencia de recursos, la reticencia al cambio, la inercia cultural y de mentalidad y la inexistencia de plazos y voluntad de la Administración que obliguen a las organizaciones a comprometerse con el uso de este modelo de gestión.

Para conseguir la armonización entre los modelos de gestión y medición de resultados y se fortalezcan así la eficacia y la eficiencia de las organizaciones que participan en la cooperación al desarrollo española es indispensable una acción conjunta y coordinada. Para ello se requiere el pacto entre actores en el uso de la gestión para resultados de desarrollo, así como una herramienta de aplicación consensuada como la que se propone en este trabajo; condiciones imprescindibles para alcanzar el fin último de la cooperación al desarrollo: la erradicación de la pobreza a escala mundial.

6. Referencias bibliográficas

- ACPP. (2017): “Memoria de Actividades. Junio 2016 – Junio 2017”.
- AMREF ETHIOPIA (2007): “Baseline study on Home-Based and Palliative care in Addis Ababa: Community, Health Workers and PLWHA perspectives”.
- AMREF ETHIOPIA. (2008): “Project Evaluation Report: community/ Home Based Care for People Living with AIDS in Yeka, Gullelle, Lideta and Addis Ketema Sub-Cities of Addis Ababa”.
- AMREF HEALTH AFRICA. (2017): “Corporate Strategy 2018-2022”.
- BINNENDIJK, A. (2000): “Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience”. Background Report. DAC, Working Party on Aid Evaluation, página 6.
- CONGDE. (2009): “La Gestión para Resultados en el nuevo marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Grupo de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Coordinadora y AECID, Madrid.
- CONGDE. (2014): “Código de Conducta de las ONG de Desarrollo”.
- CONGDE. : “Únete a las ONGD: somos millones de personas en el mundo”.
- CONGDE (2017): “Fotografía de las ONGD españolas: su trabajo y ámbitos de actuación”. Infome-Web de las ONGD – 2017.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, J; ENGBERG-PEDERSEN, P. (2003): “Aid: Understanding International Development Cooperation.” Ed. Zed Books Ltd, Londres y Nueva York.
- CAD. (1996): “Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation”. OCDE, París.
- CONSEJO DE MINISTROS. (2018): “V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)”.
- Constitución Española de 1978
- Convenio de la Primera Mesa Redonda de Resultados de Desarrollo de Washington. (2002)

Convenio de la Segunda Mesa Redonda de Resultados de Desarrollo de Marrakech. (2004)

Convenio de la Tercera Mesa Redonda sobre Gestión de Resultados de Desarrollo de Hanói. (2007)

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

MEIER, W (2003): “Results-Based Management: towards the common understanding among Development Cooperation Agencies”. CIDA, Ottawa.

NACIONES UNIDAS. (1970): “Resolución 2626 (XXV). Estrategia de Desarrollo Internacional para el Segundo Decenio de las NNUU para el Desarrollo”.

NACIONES UNIDAS. (2000): “Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000”.

NACIONES UNIDAS. (2002): “Consenso de Monterrey”. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey.

NACIONES UNIDAS. (2008): “Resolución A/CONF.212/L.1/Rev.1*. que aprueba la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo”. Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, Doha (Qatar).

NACIONES UNIDAS. (2015): “Resolución A/RES/69/313 aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015”. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Addis Abeba.

NACIONES UNIDAS. (2015): “Resolución A/RES/70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015”.

OCDE. (2003): “Declaración de Roma sobre la Armonización de las Prácticas de Donantes para la Eficacia de la Ayuda”. Declaración del Primer Foro de Alto Nivel sobre la Armonización en Roma (Italia).

OCDE. (2005): “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”. Declaración del Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en París (Francia).

OCDE. (2008): “Agenda de Acción de Accra”. Declaración del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de Accra (Ghana)

OCDE. (2010): “Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados”.

OCDE. (2011): “Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo”. Declaración del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Busan (Corea del Sur).

OCDE (2018): “Net ODA (indicator)”. doi: 10.1787/33346549-en (Consultado el 20 de junio de 2018).

OCDE. (2018): “Official Development Assistance (ODA)”. Development Co-operation Directorate.

OCDE y Banco Mundial. (2006): “Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados en el Desarrollo”. Libro de Consulta. 1^a Edición.

OCDE y Banco Mundial. (2008): “Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo”. Libro de Consulta. 3^a Edición.

ORTEGÓN, E., PACHECO, J., PRIETO, A. (2005): “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” CEPAL-ILPES, Ed. Serie Manuales, Vol 42.

PNUD. (2016): “Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible para todos. Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica”. Nueva York.

PÚRAS HIGUERAS, J. M. (2014): “Manual sobre Gestión para Resultados de Desarrollo”. Fundación Humanismo y Democracia, Colección H+D para el Desarrollo, Nº13, Madrid.

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ROGERS, P. (2014): “La teoría del cambio”. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n°2. Centro de investigaciones de UNICEF, Florencia.

WOOD, B; KABELL, D; SAGASTI, F; MUWANGA, N. (2008): “Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París”. Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Copenhague.

WOOD, B; BETTS, J; ETTA, F; GAYFER, J; KABELL, D; NGWIRA, N; SAMARANAYAKE, M; SAGASTI, F. (2011): “Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, Fase 2”. Instituto Danés de Estudios Internacionales, Copenhague.