

6th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management.
XVI Congreso de Ingeniería de Organización. Vigo, July 18-20, 2012

Extensión a los Socios Locales de las Certificaciones de Calidad en la Cooperación al Desarrollo. Casos Español y Brasileño

Downstream Extension to Local Partners of Quality Management Certifications in Development Cooperation. The Spanish and Brazilian Cases,

Giraldo Casado E, García Miranda I, Durán Heras A¹

Abstract

The parallelism that can be observed in the evolution of the development cooperation sector in Brazil and Spain, as well as in their focus on the improvement of the quality and the effectiveness and efficiency of the management, confers particular interest to the comparative study of the quality management instruments used in both countries, in order to exploit synergies and share experiences, as well as to explore the opportunities for further integration of their quality systems. In this paper, a comparative analysis is carried out between two pairs of similar quality management instruments applied in Spanish and Brazilian NGOs, leading to suggesting potential challenges and implications that would derive of the eventual downstream extension of the current quality certification requirements by European NGOs to encompass their counterpart organizations or partners in Brazil.

Resumen

El paralelismo observado en la evolución del sector de la Cooperación al Desarrollo en Brasil y España, así como en su preocupación por la mejora de la calidad y de la eficacia y eficiencia en la gestión, confiere especial interés al estudio comparativo de los instrumentos de gestión de calidad empleados en ambos países,

¹ Esmeralda Giraldo Casado (✉), Iván García Miranda, Alfonso Durán Heras
Área de Ingeniería de Organización. Escuela Politécnica Superior, Universidad Carlos III de Madrid. Avda. Universidad, 30. 28911 Leganés - Madrid, Spain
e-mail: esmeralda.giraldo@uc3m.es

con el fin de aprovechar las posibles sinergias y compartición de experiencias, así como explorar las posibilidades de integración entre sus respectivos sistemas.

En este trabajo se realiza un análisis comparativo entre dos pares de instrumentos similares implantados en las ONG españolas y brasileñas y se apuntan los retos e implicaciones que derivarían de una eventual ampliación de la exigencia de certificaciones de calidad por parte de las ONG europeas a sus organizaciones socias o contrapartes en Brasil.

Keywords: Quality management instruments, NGO downstream integration;
Palabras clave: Herramientas gestión calidad, integración vertical ONGD

1.1 Introducción y Objetivos

Tanto en España como en Brasil, el denominado Tercer Sector, y dentro de él, las ONGD (subconjunto de ONG dedicadas a la cooperación para el desarrollo), ha experimentado en los últimos veinte años un importante crecimiento, tanto en el volumen de recursos gestionados como en su relevancia y visibilidad como actor social. En consecuencia, las ONGD han detectado la necesidad de encontrar la forma de mostrar y garantizar a socios, voluntarios y financiadores públicos y privados la existencia de una gestión profesional, transparente y de calidad que les permita consolidar su papel en la sociedad. Análogamente, ante la multiplicación de ONGD compitiendo por los recursos disponibles, los financiadores sienten la necesidad de contar con instrumentos que les ayuden, por una parte, a seleccionar las organizaciones más adecuadas con las que trabajar, y, complementariamente, a garantizar la mejor utilización de los recursos que aportan.

Los sistemas de gestión de la calidad procedentes del entorno lucrativo podrían ser un instrumento útil para estos fines; sin embargo, y debido a las características significativamente diferentes entre ambos sectores (principalmente, la ausencia en el entorno no lucrativo de indicadores del “beneficio” así como la dificultad para identificar índices de calidad), es necesaria una sustancial adaptación de estos instrumentos a dichas peculiaridades.

En este contexto, este trabajo toma como punto de partida el análisis de la evolución observada en la utilización de estos instrumentos por parte de los financiadores públicos y privados de ONGD en España (en cuanto a su incorporación en las decisiones de financiación), así como las implicaciones de esta evolución sobre la actuación de las ONGD (Giraldo et al, 2007). En este estudio se analizaron dos casos significativos: los financiadores privados que toman como referente los análisis publicados por la Fundación Lealtad, y el “Procedimiento de calificación de ONGD” diseñado por uno de los principales financiadores públicos: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Partiendo de dicho estudio, centrado en el caso español, los objetivos del presente trabajo son:

- Analizar las similitudes y diferencias entre los sectores de cooperación al desarrollo en España y Brasil, con objeto de analizar el grado de extrapolabilidad de las experiencias y las oportunidades de sinergias

- Analizar comparativamente los instrumentos de gestión de calidad más afines utilizados por las ONGD en ambos países, derivando posibles conclusiones de la experiencia ya acumulada sobre ellos

- Con base en lo anterior, sentar las bases para el análisis de una opción de gran relevancia que está empezando a plantearse: la extensión “aguas abajo” a los socios locales (contrapartes) de las certificaciones de calidad actualmente exigidas a las ONGD europeas

A continuación, se realiza un breve análisis comparativo entre estos dos instrumentos implantados en las ONGD españolas y dos importantes iniciativas desarrolladas en el sector de la cooperación al desarrollo en Brasil, orientadas a la mejora de la gestión y de la eficacia y eficiencia de las ONG de dicho país.

La ampliación de la investigación a las organizaciones brasileñas puede arrojar resultados de gran valor, al tratarse de uno de los países con mayor número de organizaciones de cooperación para el desarrollo de América del Sur. En este contexto, se da la circunstancia de que gran parte de estas ONGD son las denominadas organizaciones contraparte (también llamadas *partners* o socias) de organizaciones europeas. Este hecho da una relevancia particular al estudio pues permitiría conocer en qué grado, la tendencia creciente en Europa en cuanto a la implantación de dichas herramientas y sistemas, podría estar trasladándose a las organizaciones socias que trabajan en el terreno (equivalente a la extensión aguas arriba y aguas abajo -a proveedores y clientes- de las certificaciones de calidad en el entorno empresarial).

Esta investigación se encuentra en curso y pretende conocer qué instrumentos de mejora de la gestión están aplicando las ONG brasileñas así como las ventajas, retos y dificultades de una eventual exigencia de sellos o certificaciones de calidad a dichas organizaciones, en su papel de contrapartes de las ONG españolas.

Para ello se cuenta con la colaboración de varios centros de posgrado de universidades de este país (CEPEAD - Centro de Posgrado e Investigación en Gestión de la Universidad Federal de Minas Gerais, y de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais), así como del Instituto Hartmann Regueira, dedicados al análisis y desarrollo del Tercer Sector en Brasil.

Por otra parte, y dada la diferencia en la dimensión de los dos países considerados en este trabajo, es necesario destacar que se ha acotado el estudio de la parte brasileña a las ONG del Estado de Minas Gerais, donde el número de estas organizaciones es más próximo al existente en España.

1.2 Caracterización y Evolución del Sector de las ONG en España y Brasil

El sector de las ONGD en los dos países ha experimentado una evolución similar. Así lo pone de manifiesto un destacado estudio realizado por el CAOTS (*Centro de apoio operacional ao Terceiro Setor*) y el Ministerio Público de Minas Gerais, denominado “*Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte*”, sobre un total de 1.321 ONG, las cuales constituyen el 73% del total de ONG operativas en Belo Horizonte, capital del Estado de Minas Gerais (Resende, 2006).

El estudio, que contó con la participación de 130 investigadores, utilizó como criterio de selección de las organizaciones los siguientes elementos: personalidad jurídica de derecho privado; sin finalidad lucrativa; de interés colectivo y que trabajen en el ámbito del desarrollo social. Análogamente, estos mismos criterios definen el sector español de las ONGD, quién además pone especial atención en el objetivo de reducción de la pobreza.

A la luz de este estudio, podemos hablar además de un despegue similar en cuanto al periodo de nacimiento de las ONG en ambos países, esto es, un porcentaje significativo de estas organizaciones fueron fundadas en las dos últimas décadas del siglo XX y en los primeros años del nuevo siglo. Así, en Brasil nacieron en la década de los 80s un 22% de las ONG estudiadas, en los 90s, un 29%, y entre 2000-2005, el 23%. El movimiento “0,7% del PIB”, acaecido en España a comienzos de los años 90, constituyó igualmente el momento de mayor auge en la creación de ONG.

La relevancia alcanzada en estos últimos años por el Tercer Sector se pone también de manifiesto a partir de los datos referidos tanto a los recursos recibidos como a las personas empleadas (voluntarias o contratadas) por las ONGD. Así, el estudio anteriormente citado, afirma que las ONG de Belo Horizonte emplean cerca de 30.000 voluntarios, mientras que el personal contratado en las organizaciones analizadas alcanza las 35.000 personas, con la siguiente distribución: un 46% de las ONG no tienen ningún empleado, y el 27%, de 1 a 9, y un 19%, de 10 a 49 empleados.

Por otra parte, las organizaciones analizadas en 2006 en Belo Horizonte ingresaron más de 3.270 millones de reales (unos 1.440 millones de euros) siendo la fuente de los recursos: origen público (convenios, subvenciones...: 20% de los recursos), cuotas de socios, mensualidades (19,3%) y donaciones de individuos (16,5%). Llama la atención que las donaciones procedentes de empresas constituyen menos del 5%.

Por su parte, las ONGD españolas han pasado de ser un grupo de organizaciones que gestionaban unos cientos de miles de euros al comienzo de los ochenta, a la situación actual en la que más de 500 ONGD disponen de unos ingresos de 1.200 millones de euros (2.740 millones de reales), emplean a más de 18.000 personas a jornada completa y a 235.00 voluntarios, y cuentan con dos millones de socios y donantes (CONGDE, 2008).

En cuanto a la forma jurídica que adoptan las ONG en los dos países, existe cierta diferencia conceptual. Así, en el estudio realizado en Belo Horizonte (Brasil) la principal forma elegida es la Asociación (61%), seguida de Sociedades civiles sin fines económicos (20%), Organización religiosa (9%), Fundación (8%), y autarquía y entidades de carácter público (2%). Por su parte, en España, las ONGD revisten mayoritariamente la forma jurídica de Asociaciones (45%) o de Fundaciones (45%), mientras que el 6% constituyen Federaciones (CONGDE, 2008). Hay que destacar, por otro lado, que el 83% de las ONG españolas se dedica exclusivamente a actividades de cooperación al desarrollo, de ahí que se añada una “D” al nombre más comúnmente conocido de ONG.

Podemos igualmente establecer una cierta semejanza en cuanto a las áreas de trabajo de las ONG. De esta forma, el 75,9% las ONG brasileñas analizadas desarrollan su actividad en: Asistencia social, educación e investigación, cultura, religión y salud. Mientras que las ONGD españolas desarrollan su trabajo en: programas y proyectos de desarrollo; ayuda humanitaria y de emergencia; sensibilización y educación para el desarrollo; investigación y reflexión; incidencia política y comercio justo.

Cabe destacar, además, que en la última década, las intervenciones de las ONGD españolas forman parte de programas de desarrollo -superando el concepto de “proyecto”- que buscan actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige. Por esta razón, se ha pasado al trabajo conjunto con las llamadas ONGD contrapartes de los países del “Sur” (organizaciones locales, socias o *partners*), lo que permite un proceso de reflexión compartido que se traduce en una cooperación basada en la reciprocidad y el respeto para alcanzar objetivos comunes.

Siguiendo el paralelismo anterior, podemos afirmar que tanto en Brasil como en España, este crecimiento ha ido acompañado de una creciente preocupación sobre la forma en la que estas organizaciones son gestionadas y en cómo conseguir una mayor eficacia y eficiencia. Así el estudio realizado sobre las ONG brasileñas de Belo Horizonte manifiesta en sus conclusiones el todavía escaso conocimiento en gestión observado en las organizaciones analizadas. La profesionalización del sector es un objetivo primordial en ambos países.

El cuestionamiento sobre los instrumentos de gestión procedentes del sector lucrativo (empresarial) es también similar: estas herramientas son sólo parcialmente aplicables en las ONG pero, al menos, suponen un comienzo.

Indudablemente, los instrumentos de gestión de calidad podrían constituir una ayuda para la mejora de la eficacia y eficiencia, puesto que presentan una doble vertiente: la interna (mejora de la gestión) y externa (visibilidad ante financiadores y donantes). Este último beneficio resulta de particular relevancia tanto a ONG españolas como brasileñas, especialmente si tenemos en cuenta el estudio sobre las ONG de Belo Horizonte citado anteriormente (Resende, 2006), donde se citan como principales problemas a los que se enfrentan las ONG consultadas los siguientes:

- Dificultades en captación de recursos: (frecuencia: 58%)

- Escasez de recursos financieros: (frecuencia: 44,3%)

Por esta razón, se entiende relevante explorar qué implicaciones puede tener sobre unos y otros, ONG y financiadores, la implantación de estos instrumentos.

1.3 Análisis Comparativo entre Instrumentos Adoptados por ONG de España y Brasil, y sus Implicaciones

Las ONGD españolas están utilizando en los últimos años y de forma progresiva modelos de gestión de calidad y de mejora continua de sus procesos de prestación de servicios, abordando las dificultades que la adopción de estos sistemas conlleva. Esto les ha permitido alcanzar una cierta madurez tras una década de implantación de la cultura de la calidad tanto en las propias ONGD como en sus principales *stakeholders* (financiadores públicos, donantes, empresas colaboradoras en su área de Responsabilidad social, voluntarios, etc.).

El apartado anterior muestra un cierto paralelismo no solamente en el desarrollo experimentado por el Tercer Sector en ambos países sino también, en la necesidad de encontrar y adoptar instrumentos orientados a la mejora de la gestión de las ONGD. En ese contexto, en la prospección inicial realizada en las ONG de Belo Horizonte se pudo constatar la existencia de dos iniciativas que podrían responder a este perfil y que presentan una cierta similitud con las citadas en el apartado 1.1.

En analogía con el primer caso (Procedimiento de Calificación de ONG de la AECID), se encuentran las denominadas OSCIP u Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, figura jurídica ampliamente extendida entre las ONG brasileñas desde el año 99. La OSCIP es una organización de naturaleza privada, que posee atribuciones tanto de instituto como de asociación. Se trata de una entidad jurídica cuyo interés público debe ser reconocido por el Ministerio de Justicia de Brasil. A partir de este status, las organizaciones pueden tener incentivos fiscales así como acceso a fondos específicos para promover el desarrollo.

Estas organizaciones están reguladas desde 1999 por la Ley de las OSCIPs (Ley 9790/99), norma que supuso un importante paso para el desarrollo del Tercer Sector en Brasil puesto que permitió a las ONG tener una estructura administrativa eficiente (de forma equivalente a la empresa, es decir, con un Consejo de Administración, un presidente, una dirección ejecutiva) y además, la obtención de rendimientos (sin fines lucrativos) a través de sus actividades.

Existe, por tanto, una fuerte similitud entre las OSCIP brasileñas y las ONGD españolas que consiguen obtener la denominación de “ONGD Calificada” por la Agencia estatal de Cooperación para el Desarrollo, AECID”.

En el segundo caso, con una alta analogía con la Fundación Lealtad, se encuentra el instrumento de mejora de la gestión y fortalecimiento de las ONG propuesto por el Instituto Hartmann Regueira (IHR) denominado Programa de Desarrollo de la Gestión para Organizaciones del Tercer Sector (PDG.org On-Line) y que está

siendo utilizado por ONG de todo Brasil. De forma muy similar a la operativa de la Guía de Transparencia de la Fundación Lealtad, el IHR propone un sistema de 60 indicadores de gestión sobre el que las ONG participantes se autoevalúan y que permiten analizar y mejorar aspectos de la gestión de la organización como la gobernanza, planificación estratégica, comunicación, gestión de personas, planificación, seguimiento y evaluación, colaboraciones, alianzas y redes, marco legal del Tercer Sector o captación de recursos.

Además, el Programa PDG.org On-Line crea, a través de *forums on-line*, blogs y relatos de experiencia, espacios para facilitar y compartir el conocimiento y las buenas prácticas de gestión entre todas las organizaciones. Otro de los objetivos del IHR es el de hacer partícipes a los distintos actores sociales (empresas, sector público) en el fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones sociales.

En conclusión, las fuertes analogías observadas confieren un alto interés a los resultados del estudio comparativo entre los citados instrumentos. En primer lugar, por el aprendizaje mutuo y enriquecimiento de experiencias, por cuanto la primera autora de este artículo ha colaborado en el diseño de los instrumentos aplicados por las ONGD españolas y ha participado en su implantación en la ONGD “Ingeniería Sin Fronteras – Asociación para el Desarrollo”. En segundo lugar, resulta de gran valor conocer qué dificultades y beneficios están encontrando las ONGD brasileñas en la implantación de este tipo de instrumentos, así como hacia dónde apuntan los retos de comenzar a adoptar algún tipo de “sello” o acreditación con visibilidad externa que permita a usuarios, financiadores (públicos y privados) tomar una mejor decisión a la hora de colaborar con una ONG en el desarrollo de una sociedad más justa e integradora.

1.4 Conclusiones

El estudio realizado en el Tercer Sector brasileño y español pone de manifiesto la decidida apuesta por la profesionalización y por la adopción de instrumentos orientados a la gestión de la calidad y a la mejora continua de sus procesos de prestación de servicios. Sin embargo, también se ha detectado la necesidad de complementar el importante esfuerzo inicial ya realizado por estas organizaciones con una labor de asesoramiento, la particularización de los instrumentos de gestión de la calidad para las necesidades específicas de estas organizaciones y la concienciación de los distintos grupos de interés involucrados, muy especialmente, directivos y patronos.

El análisis de las implicaciones observadas en la actuación de las ONGD de ambos países como consecuencia de la adopción de instrumentos de gestión de calidad muestra cierta presión en estas organizaciones como consecuencia de la exigencia, por parte de financiadores en algunos casos muy relevantes para su estructura, del cumplimiento de ciertos requisitos. Estas organizaciones se ven así impulsadas a la puesta en funcionamiento de buenas prácticas de gestión y al

cumplimiento de determinadas condiciones consideradas por los financiadores como indicadores de una mejor gestión confirmándose así la tendencia del sector de las ONGD hacia su profesionalización y consolidación como actor social para el desarrollo.

Tras observar un importante paralelismo entre las ONGD españolas y un subconjunto similar de ONG brasileñas, tanto en su evolución como en la preocupación por una mejora de la gestión orientada al fortalecimiento del Tercer sector, puede apuntarse algunas tendencias en cuanto a cómo podría ser el futuro de los instrumentos de gestión de la calidad en Brasil. En este sentido, existe un reto fundamental a considerar con mucha cautela, y es la eventual extensión de los “sellos” de calidad o calificaciones -con creciente tendencia en Europa- aguas abajo. Es decir, las ONG europeas (o sus financiadores) podrían exigir también la implantación de estos instrumentos a las ONG *partners* o contrapartes en otros países (como podría ser Brasil).

Este fenómeno no es nuevo, pues también en el entorno industrial las herramientas de mejora de la gestión y los sistemas de gestión de calidad son exigidos tanto aguas arriba como aguas abajo por las empresas, a lo largo de toda la cadena de producción - distribución. Esto permite identificar un conjunto de retos y cuestiones, de forma análoga con el sector lucrativo, a plantearse por el Tercer Sector y de igual validez para ambos países. Estos retos y cuestiones hacen referencia no solamente a cuáles serían las implicaciones sobre la actuación de las ONGD españolas y de sus contrapartes brasileñas sino también, por ejemplo, a cómo vencer en Brasil la reticencia (ya relativamente superada en España) a las herramientas de gestión orientadas a la producción y tradicionalmente vinculadas al mercado, como son los sellos de calidad, o cómo encajar la carga ideológica de algunas ONG con la adopción de este tipo de instrumentos, percibidos en muchos casos en Brasil como meros sistemas de control y fiscalización de las organizaciones y de su personal.

1.5 Referencias

- CONGDE (2005) Informe de la CONGDE sobre el Sector de las ONGD 2004. Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Madrid
- CONGDE (2008) Informe de la CONGDE sobre el Sector de las ONGD 2007. Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Madrid
- Giraldo E (2008) Sistemas de gestión de calidad en Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Tesis doctoral con Mención Europea, Directores: Alfonso Durán y Carlos Mataix. Escuela Politécnica Superior, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid
- Giraldo E, Mataix C, Ortiz I y Cobo JR (2007) La calidad en las ONGD. Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Madrid
- Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG (núms. 00, 01, 02, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2010). Fundación Lealtad, Madrid

Procedimiento de calificación de ONGD (2005) Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, resolución de 3 de junio de 2005, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid
Resende, TA (2006) Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte. CAOTS (Centro de apoio operacional ao Terceiro Setor y Ministério Público de Minas Gerais), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil