

Una aproximación a las  
metodologías de planificación  
y gestión de intervenciones de  
desarrollo de las organizaciones de  
la sociedad civil en El Salvador.

*Lisandro Pérez-Hernández*

## **UNA APROXIMACIÓN A LAS METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE INTERVENCIONES DE DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN EL SALVADOR.**

*Lisandro Pérez-Hernández*

### **RESUMEN**

El presente estudio comprende un acercamiento comparativo entre las metodologías que las ONGs implementan en el Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP) de cooperación internacional, teniendo como referencia el Enfoque de Marco Lógico y la Gestión basada en Resultados. El trabajo de igual forma tiene como objetivo brindar un panorama general de los principales desafíos que enfrentan las ONGs salvadoreñas y ONGs internacionales con trabajo en El Salvador, respecto a la identificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos sociales.

**PALABRAS CLAVES:** Sociedad Civil - Enfoque de Marco Lógico - Planificación por Resultados - ONG - Ciclo de gestión de proyectos.

## **AN APPROXIMATION TO METHODOLOGIES OF PLANNING AND MANAGEMENT OF DEVELOPMENT INTERVENTIONS OF THE ORGANIZATIONS OF THE CIVIL SOCIETY (CSO) IN EL SALVADOR.**

*Lisandro Pérez-Hernández*

### **ABSTRACT**

The present study includes a comparative approach between the methodologies that NGOs implement in the Project Management Cycle (CPM) of international cooperation, taking as a reference the Logical Framework Approach and Results-Based Management.

The work also aims to provide an overview of the main challenges facing Salvadoran NGOs and international NGOs working in El Salvador, regarding the identification, formulation, execution, monitoring and evaluation of social projects.

**KEYWORDS:** Civil Society - Logframe - Results Based Management - NGO - Project Cycle Management.

# Una aproximación a las metodologías de planificación y gestión de intervenciones de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en El Salvador.

---

*Lisandro Pérez-Hernández<sup>1</sup>*

## Introducción.

Las discusiones relacionadas a las metodologías de gestión de proyectos y programas de desarrollo, principalmente financiados con fondos de cooperación internacional, tiene como soporte una amplia bibliografía existente, centrándose en los mecanismos, procedimientos, en su aplicabilidad y límites en su alcance, por lo cual, este trabajo no pretende recurrir a un debate inacabado en proponer una nueva metodología ni reafirmar alguna ya existente; trata entonces de identificar preliminarmente formas y modelos de gestión de intervenciones de desarrollo que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en El Salvador utilizan en las distintas fases del ciclo de gestión de proyectos a partir de un estudio comparativo de la utilización de herramientas metodológicas relacionadas con el Enfoque de Marco Lógico (EML) y la Gestión Basada en resultados de Desarrollo (GBR).

---

1 Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador, Máster en Gestión de Cooperación Internacional y Máster en Sostenibilidad y Responsabilidad Social Corporativa. Candidato a Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional.

Es importante advertir que, para simplificar el análisis, la palabra “proyectos” se utilizará como sinónimo respecto a los tipos de intervenciones de desarrollo, incluyendo proyectos, programas y acciones de cooperación. En este mismo orden de ideas, no debe esperarse entonces, un marco teórico profundo ni novedoso sobre la evolución histórica de metodologías como el Marco Lógico (EML) ni de la Gestión Basada en Resultados (GBR) así como de las base doctrinaria y conceptual que soportan su aplicación técnica, como bien lo menciona CIDEAL<sup>2</sup>: *“Las discusiones de carácter escolástico en torno a los límites del enfoque del marco lógico y su aplicabilidad tienden a ser poco útiles, fundamentalmente cuando, la principal debilidad consiste, sencillamente, en que en muy pocas ocasiones se intenta aplicar este método de una manera consecuyente”*. Y agrega *“la experiencia en el trabajo concreto de identificación, diseño y evaluación de proyectos de desarrollo y en tareas puntuales de asistencia técnica y capacitación muestra que, más que insistir en la conceptualización de un método cuya principal característica es su sencillez, es necesario ofrecer ejemplos concretos de aplicación práctica, ya sea en el ámbito de la docencia o como resumen de trabajos específicos de consultoría.”*<sup>3</sup> Se trata entonces de identificar una caracterización preliminar sobre los modelos de gestión de proyectos de desarrollo que actualmente se utilizan en El Salvador a partir del trabajo de ONG’s nacionales e internacionales a fin de conocer los principales rasgos y matices utilizados para la gestión de proyectos, en un marco de análisis que tiene su base en el Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP).

### I. Revisión de metodologías.

El diseño de acciones de desarrollo siempre ha requerido procesos de planificación, que atendiendo a su complejidad han llevado a la construcción de metodologías de gestión de intervenciones, financiados principalmente con recursos de cooperación internacional. Desde las primeras décadas del desarrollo a mediados del siglo XX, surgen algunas iniciativas de esta naturaleza;

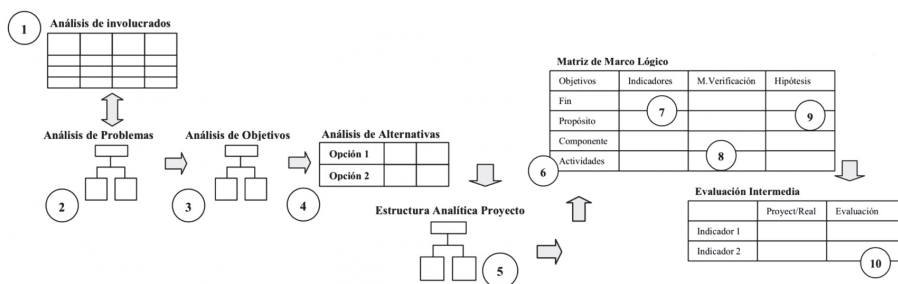
---

2 CIDEAL y ADC. *Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo* (Madrid: 2000), 8.

3 *Ibid.*, 7.

para Haugland,<sup>4</sup> por ejemplo, desde la elaboración del Marco Lógico en los años sesenta, este ha sido utilizado ampliamente por los principales donantes bilaterales y multilaterales. Sin embargo, apreciaciones más recientes, posibilitan la existencia de otras metodologías y enfoques que han estado en convergencia con el EML aunque con un desarrollo posterior. En la siguiente figura se puede apreciar los pasos metodológicos que el Enfoque de Marco Lógico incorpora en la gestión de un proyecto de desarrollo.

Figura 1: Estructura metodológica de Marco Lógico



Fuente: Adaptado de Ortégón, Edgar, Juan Francisco Pacheco, y Adriana Prieto. Metodología del Marco Lógico Para la Planificación, El Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas. CEPAL-Serie Manuales. Vol. 42. CEPAL, 2005.

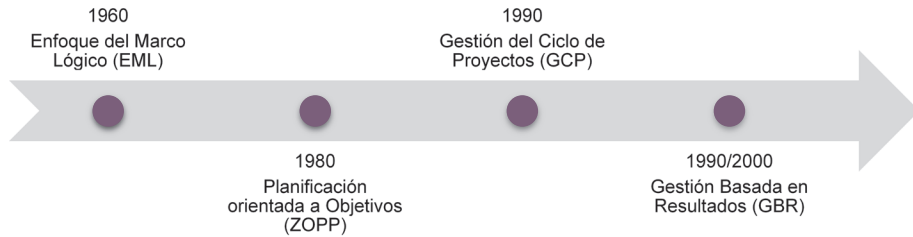
Sobre el EML, la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación resalta que: *“es prácticamente el método universal a la hora de gestionar las intervenciones de desarrollo y la mayor parte de su terminología ha pasado ya al lenguaje común de los cooperantes y de los documentos de proyecto.”*<sup>5</sup> Lo anterior implica que, a pesar de la creación y promoción de otras metodologías y enfoques de planificación y gestión de proyectos, el EML se ha mantenido como la herramienta líder en el diseño de intervenciones de cooperación internacional.

4 Cato Haugland et al, *Enfoque Del Marco Lógico Como Herramienta Para Planificación y Gestión de Proyectos Orientados Por Objetivos* (Oslo: NORAD, 1993), 83.

5 CIDEAL y ADC. *Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, 7.

No obstante, este posicionamiento no ha estado exento de una evolución histórica que ha permitido el posicionamiento de otras metodologías en las últimas décadas, tal cual se muestra a continuación.

**Figura 2: Marco de referencia histórico de los enfoques metodológicos.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Londoño Vélez, Natalia. "Formulación de Proyectos: Enfoques, Procesos y Herramientas." Cuadernos de Cooperación para El Desarrollo, 2009.

Sobre la figura anterior, se puede mencionar que, si bien han surgido otras metodologías a partir de la creación del EML, éstas han tenido una orientación inminente a los objetivos de desarrollo, con claros matices sobre el nivel de participación que los distintos actores de dichas intervenciones puedan tener en las fases que implica un proyecto, sin embargo, a partir de los años noventa y más aún en la década del milenio, se posiciona el Enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR), el cual tuvo una aceptación significativa por organismos como Naciones Unidas<sup>6</sup> y la OCDE<sup>7</sup>, que han impulsado este enfoque como un paradigma de gestión pública, que como lo manifiesta UNESCO<sup>8</sup>, implica una nueva cultura de gestión que pone énfasis en los resultados y su respectiva rendición de cuentas.

En este mismo orden de ideas, el apoyo a un cambio de paradigma en la gestión de los proyectos de cooperación internacional estaba fuertemente

6 Asamblea General de las Naciones Unidas, "Resolución A/51/950 del 14 de julio de 1997, Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma". 20 <https://undocs.org/A/51/950>

7 OCDE. *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión Para Resultados De Desarrollo, Primera edición* (París, 2012) <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>

8 UNESCO, *El Método de Programación, Gestión y Supervisión Basadas en los Resultados (GBR) y su aplicación en la UNESCO. Principios Rectores* (París: 2011) <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568s.pdf>

influenciado por las críticas al EML como método estandarizado, que estaba más orientado a servir como un “requisito para la solicitud de fondos”,<sup>9</sup> que a identificar las necesidades más sentidas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En este mismo orden de ideas, ya en el año 2000, CIDEAL advertía: “(...) Los problemas en la aplicación del EML no son atribuibles a la falta de materiales de calidad donde se expliquen los rasgos y los procesos fundamentales del método. De hecho, las dudas acerca de la utilidad práctica de esta herramienta no se encuentran, seguramente, muy justificadas, teniendo en cuenta que el enfoque del marco lógico es un método del cual se habla mucho más de lo que se aplica”.<sup>10</sup>

Sin embargo, el apoyo a la GBR no nace en contraposición al EML, si no como una visión programática más amplia, en la cual se hace una especial vinculación a los resultados de desarrollo que pueden generar valor público y contribuyen a una medición más previsible de los efectos y el impacto que dicha intervención pueda generar. Esta definición está en sintonía con las premisas del PNUD al indicar que “La GBR es una estrategia o enfoque de gestión mediante la cual una organización se asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados claramente definidos. La gestión basada en resultados provee un marco coherente para la planificación y la gestión estratégicas, al mejorar los aspectos de aprendizaje y de responsabilidad.”<sup>11</sup> Por lo cual no es de entenderse que la GBR es un enfoque sustitutivo al EML, ni su creación fue exclusiva para el diseño de proyectos, sino más bien para la gestión pública en un sentido mucho más amplio y que de manera paulatina se ha ido incorporando a la gestión de proyectos de desarrollo como una derivación del propósito de su creación.

Sin perjuicio de lo anterior, en los últimos años ha existido cierta convergencia entre el uso del EML como metodología y la GBR como enfoque de gestión, existiendo una serie de procedimientos híbridos que combinan

---

9 CIDEAL y ADC. *Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, 6.

10 Ibid.

11 PNUD. *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*, (Nueva York: 2002), 9. <http://www.undp.org/eo/>

premisas de uno y otro, lo anterior ha alimentado la motivación de múltiples organismos e instituciones de generar guías simplificadas para su aplicación. En el siguiente esquema se puede apreciar la representación visual de los pasos asociados a la GBR.

**Figura 3: Esquema de referencia de la Gestión Basada en Resultados.**



Fuente: UNICEF. “Manual Sobre La Gestión Basada En Resultados: La labor conjunta en favor de la niñez,” 2017, 176.

En la figura 3, a partir del análisis causal se muestra cómo los resultados y las acciones necesarias para lograrlos se vinculan en la denominada *cadena de resultados* que determinará cómo estos se producirán durante el proceso de cambio (teoría del cambio), desde los insumos hasta el impacto.

En consecuencia a lo anterior, para visualizar de una forma más ordenada el alcance del EML y la GBR en la etapa operativa de un proyecto es necesario considerar la noción del “Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP)”, en la cual los mismos, tienen un ciclo de vida temporal, que implica su origen con una estrategia de identificación de necesidades y unas acciones concretas de



actuación sobre esas problemáticas que luego se concreta en una formulación que conlleva a su ejecución y evaluación, teniendo un proceso de monitoreo continuo y la financiación necesaria para su realización.

Para González-Gómez Lara,<sup>12</sup> el ciclo de gestión de un proyecto está determinado por las seis fases siguientes: programación, identificación, formulación, financiación, ejecución y evaluación. Interesante es identificar que no se visualiza la fase de monitoreo y seguimiento en dicho proceso cíclico. Otra propuesta de CGP la ofrece Ortigón,<sup>13</sup> en ella el autor expone seis fases al igual que González-Gómez, sin embargo, sus denominaciones cambian: Identificación, definición de objetivos, diseño, análisis y aprobación, ejecución y operación/post-proyecto. Una nueva propuesta la ofrece Perea<sup>14</sup> al ejemplificar las fases de identificación, formulación, ejecución y evaluación. En las tres propuestas anteriores, la fase de monitoreo se ve implícita en la fase de ejecución como parte constitutiva de ésta. No obstante, es necesario considerar el esfuerzo de la Comisión Europea en su manual *“Gestión del Ciclo de un Proyecto. Enfoque Integrado y Marco Lógico”* (2000), y su siguiente publicación *“Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto”* (2004), en ellas el programa EuropeAid expone seis grandes fases articuladas en la gestión del ciclo de proyecto: 1) Programación, 2) Identificación, 3) Instrucción, 4) Financiación, 5) Ejecución, y 6) Evaluación.

En este sentido, se puede sintetizar que existe una amplia oferta de propuestas de CGP, que no siempre comparten la misma denominación, pero que en esencia constituyen la idea del proyecto como un proceso secuencial en la que todas las fases son importantes para el cumplimiento de los objetivos/resultados previstos; tal es el caso de la fase de instrucción para la Unión Europea, que implica un sinónimo de la fase de formulación y/o diseño.

---

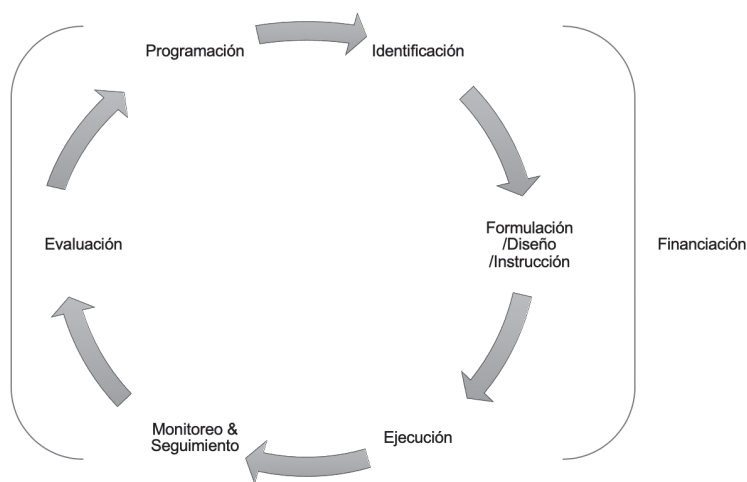
12 Lara González-Gómez. *Guía Para La Gestión de Proyectos de Cooperación Al Desarrollo*. (Bilbao, 2007) [http://www.kalidadea.org/pdf/guia\\_para\\_la\\_gestion\\_de\\_proyectos.pdf](http://www.kalidadea.org/pdf/guia_para_la_gestion_de_proyectos.pdf).

13 Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, *Metodología del Marco Lógico Para la Planificación, El Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas*, Vol. 42 (Santiago de Chile: CEPAL, 2005) <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5607>

14 Oscar Perea, *Guía de formulación de proyectos sociales con Marco Lógico* (Madrid, 2011) <https://www.mscls.gob.es/eu/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/docs/formulacionproyectosociales.pdf>

A continuación, se presenta, una propuesta de CGP, que guarda los principales elementos comunes de las propuestas más difundidas del ciclo de gestión de proyectos y que servirá para el análisis del estudio empírico.

**Figura 4: Ciclo de Gestión de Proyectos.**



Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior será el esquema de referencia para el abordaje de los resultados y hallazgos obtenidos en el estudio empírico.

## II. Metodología de investigación.

El objetivo de este estudio es conocer los principales rasgos de los modelos de gestión de proyectos y programas de cooperación internacional que actualmente utilizan las organizaciones de la sociedad civil en El Salvador, a partir de un análisis comparativo en sus metodologías e instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de proyectos, destacando los elementos característicos del EML y la GBR, dos de los enfoques más utilizados por organismos internacionales y ONGS a nivel internacional y los mayormente demandados por cooperantes en la presentación de propuestas de proyectos de desarrollo. Lo anterior, brindará una aproximación general de los principales

desafíos metodológicos de las ONGs respecto a la identificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos sociales que comprende el Ciclo de Gestión (CGP).

Para el presente estudio, se identificaron 40 organizaciones de la sociedad civil, 16 de ellas internacionales y 24 nacionales, a las cuales se les consultó sobre las metodologías de planificación, utilizadas acorde al ciclo de gestión de intervenciones de desarrollo; en este sentido, se utilizó un instrumento de encuesta estructurada conteniendo 70 preguntas orientadas a la forma en la cual se gestionan las acciones estratégicas, operativas y de administración de los proyectos que ejecutan. El periodo de consulta se llevó a cabo entre los meses de agosto y septiembre de 2018 y los referentes de las organizaciones estaban vinculados a actividades de monitoreo, evaluación o planificación estratégica dentro de sus organizaciones. Dichas organizaciones pueden consultarse en la siguiente tabla.

**Tabla 1: Organizaciones consultadas.**

<b>Correlativo</b>	<b>Organización No gubernamental (ONGD) entrevistada</b>	<b>Tipo de organización</b>
1	Asociación Gente Ayudando Gente	Internacional
2	Asociación Paz con Dignidad	Internacional
3	Comasión Internacional	Internacional
4	Convoy of Hope	Internacional
5	Fe y Alegría	Internacional
6	Fundación Educación y Cooperación - EDUICO	Internacional
7	Fundación SHARE El Salvador	Internacional
8	Glasswing Internacional	Internacional
9	Gran Fraternidad Universal Fundación Dr. Serge Raynaud de la Ferrière	Internacional
10	Hábitat para la Humanidad El Salvador	Internacional
11	Mensajeros de la Paz	Internacional
12	NPH El Salvador	Internacional
13	OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento	Internacional
14	Paz y Desarrollo	Internacional
15	Plan Internacional	Internacional
16	TRIAS	Internacional
17	Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH en El Salvador - COMCAVIS TRANS	Nacional/local
18	Asociación de Desarrollo Económico Social Santa Marta	Nacional/local
19	Asociación Nuevo Amaneces de El Salvador	Nacional/local

20	Asociación Red Visión Juvenil	Nacional/local
21	Asociación Salvadoreña para la Formación y Capacitación Integral Sostenible	Nacional/local
22	Asociación Unidad Ecológica Salvadoreña	Nacional/local
23	Colectivo Alejandría	Nacional/local
24	CRISTOSAL	Nacional/local
25	Fundación Catarsis	Nacional/local
26	Fundación de Apoyo Familiar	Nacional/local
27	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD	Nacional/local
28	Fundación Nacional para el Desarrollo	Nacional/local
29	Fundación para El Desarrollo - FUNDESA	Nacional/local
30	Fundación Redentor	Nacional/local
31	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima - FUNDASAL	Nacional/local
32	Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo - REDES	Nacional/local
33	Fundación Vínculo de Amor	Nacional/local
34	Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador – FUNDAMUNI	Nacional/local
35	FUNDESO	Nacional/local
36	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social - FUSADES	Nacional/local
37	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral - FUSAI	Nacional/local
38	Fundación Salvador del Mundo - FUSALMO	Nacional/local
39	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz - ORMUSA	Nacional/local
40	Proyecto RED	Nacional/local

### III. Resultados y discusión.

Respecto a la valoración de herramientas metodológicas asociadas al EML y a la GBR en las organizaciones sujetas al análisis, teniendo como marco de referencia las fases del Ciclo de Gestión de Proyectos (GCP), el estudio identificó los siguientes hallazgos:

#### a. Programación.

El 80% (32/40) de las organizaciones encuestadas manifestaron que sus proyectos, programas y demás intervenciones de desarrollo, están alineadas a un objetivo de desarrollo sostenible (ODS), en detrimento de un 20% que manifestaron lo contrario, de igual forma los mecanismos de diálogo y coordinación más utilizados por las organizaciones son reuniones con actores claves en procesos de evaluación, diagnóstico y seguimiento 55% (22/40).

Las organizaciones encuestadas cuentan con planificaciones estratégicas o documentos marcos de trabajo y en el caso de las organizaciones internacionales, su trabajo está vinculado a las líneas de desarrollo de sus sedes respecto al sector de cooperación en el cual brindan su apoyo a El Salvador (planes directores, o plan país). Existe un interés y apropiación respecto a la agenda 2030 de desarrollo sostenible y en especial al ODS en el cual se vincula el trabajo de cada ONG.

## **b. Identificación.**

Para CIDEAL<sup>15</sup>(2000), *“la primera etapa, identificación, constituye la fase menos formalizada del ciclo. Supone el momento de gestación del proyecto y está orientada a sentar sus bases. Se trata, en esta fase, de determinar cuáles son los problemas que han de resolverse o, en su caso, las oportunidades que pueden aprovecharse. Implica aproximarse a un cierto análisis de la realidad en la que se desenvuelve la eventual intervención a poner en marcha”*. Partiendo de los hallazgos obtenidos, el mayor problema al que se enfrentan las ONGs cuando realizan la identificación de un proyecto, es realizar una planificación que se ajuste a la realidad, lo que implica un déficit en la aplicación de un método que les facilite tal propósito, a pesar que el 90% (36/40) de las organizaciones manifestaron que realizan diagnósticos previos a la formulación, de este porcentaje el 63.2% (24/36), utilizan diagnósticos participativos, realizando consultas directas a la población beneficiaria del proyecto; sin embargo, para el resto de organizaciones éste no responden necesariamente a una necesidad priorizada por la población participante, sino, a las estrategias de desarrollo de la institución implementadora, en consonancia con el 77.5% de las ONGs que indicaron que sus líneas estratégicas de trabajo (misión y visión) son la principal estrategia a la que se vinculan los objetivos de sus proyectos. Las organizaciones manifiestan que dicha herramienta de diagnóstico puede mejorar (18/40), respecto a las que consideran que dicha herramienta es buena (12/40), o solo eficiente (10/40).

---

15 CIDEAL y ADC. Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo (Madrid, 2000), 5.

Un hallazgo importante, es la transversalización de género que es aplicada en el proceso de identificación y a partir del tipo de proyecto ejecutado (37/40), sin embargo, es el enfoque de Derechos Humanos el eje prioritario de todas las fases del ciclo de gestión, iniciando en la identificación (46.2%). Entre las principales técnicas utilizadas se resaltan los talleres a través de grupos focales, las entrevistas semi-estructuradas con líderes claves y otras. El enfoque metodológico para la recopilación de información está igualmente dividido entre procesos cualitativos (27.5%) y cuantitativos (27.5%), seguidos de frecuencias menores de enfoques mixtos o específicos.

### **c. Formulación/Diseño/Instrucción.**

Un enfoque con amplia aceptación e incorporación en la formulación de un proyecto es la aplicación de la teoría del cambio cada vez más aplicada como parte de la gestión basada en resultados. De las 40 organizaciones, el 52.5% (21) mencionaron que sí utilizan esta teoría en el diseño de sus proyectos respecto a un 47.5% (19) que no lo hacen.

El 87.5% (35/40) de las organizaciones manifestaron que utilizan algún tipo de herramienta para el diseño/formulación de sus proyectos, las cuales principalmente se encuentran asociadas a EML 32.5% (13/40), GBR 30% (12/40) y en menor frecuencia una mezcla estratégica de ambos 10% (4/40).

Otro elemento común en la formulación es la aplicación de árboles de problemas y objetivos (aunque pertenecientes a la fase de identificación) como condiciones previas y necesarias para la formulación de un proyecto. De las organizaciones encuestadas, el 72.5% manifiestan que sí lo utilizan (29/40), y un 27% (11/40) no lo hacen. Es interesante resaltar que estas herramientas de árboles son principalmente utilizadas bajo la metodología del EML. Sin embargo, ese mismo porcentaje de organizaciones 72.5% (29/40) advierten que dicha metodología, puede utilizarse complementariamente con otras, a fin de contribuir en el diseño de un proyecto.

Respecto a la GBR, las entidades que utilizan dicho enfoque, manifiestan que los principales obstáculos en su implementación son: insuficiencia de información para establecer la situación real y el cambio que se busca lograr (35%, 14/40), dificultad para definir claramente los resultados esperados en cada uno de los niveles (20%, 8/40), incompatibilidad de los resultados esperados y sus respectivos indicadores (12.5%, 5/40), y desconocimiento de la forma en que debe estructurarse la llamada “cadena de resultados” (12.5%, 5/40).

De igual forma, es importante mencionar que el 80% (32/40) de las organizaciones utilizan el análisis de vulnerabilidad y capacidad y el análisis de implicados como herramienta de análisis de participación. Se identifica también que las entidades consideran que la gestión de riesgos es una acción estratégica para la formulación de proyectos 85% (34/40), y en consecuencia es necesaria la elaboración de un plan de gestión de riesgos en el proceso de planificación/diseño de un proyecto de desarrollo 95% (38/40). Estas últimas herramientas son comunes en la GBR.

A partir de la experiencia que poseen las entidades seleccionadas en la muestra respecto a la gestión de proyectos, las organizaciones consideran al EML como la metodología con la que trabajan más eficientemente, no obstante, existe un esfuerzo en implementar un nuevo enfoque de gestión de iniciativas de desarrollo como la GBR; sin embargo, las organizaciones continúan implementando EML a partir de sus experiencias previas y si bien comparten los principios de la GBR, existe confusión, desconocimiento e ineficiente praxis en la forma de aplicación de tal enfoque de gestión. Se infiere la existencia de una intención de modernización en la gestión programática del quehacer institucional, pero con las prácticas tradicionales en las cuales las organizaciones se sienten cómodas y seguras, generando como resultado metodologías híbridas y mixtas, que permiten cumplir con las exigencias de los donantes sin que implique un cambio estructural en la gestión tradicional de las acciones de desarrollo.

#### **d. Ejecución.**

En la fase de ejecución es de vital importancia el tipo de estrategias consideradas en el plan de implementación de acuerdo con el tipo de proyecto o programa que se ejecute, lo cual depende del tipo de metodología utilizada, las exigencias del donante, la naturaleza de la organización, así como los diferentes actores implicados en esta etapa.

En este sentido, el 75% (30/40) de las organizaciones manifestaron que cuentan con alianzas con otras organizaciones para la ejecución de proyectos entre las que destacan plataformas específicas como el Foro Nacional de la Salud, Alianza por la niñez y Adolescencia, alianzas con empresas y otros esfuerzos privados que potencian el trabajo de sus organizaciones. Lo anterior coincide con 87.5% (35/40) de las instituciones que manifiestan contar con aliados estratégicos locales, nacionales e internacionales en la ejecución de sus intervenciones.

Respecto a las metodologías, el 62.5% (25/40) de la muestra manifiestan que los procesos de ejecución de sus proyectos contemplan procedimientos específicos para medir el costo-efectividad en el desarrollo de sus actividades, respecto a un 20% (8/40) que manifiestan lo contrario y un 17.5% (7/40) que no tiene certeza de ello. Sin embargo, el 82.5% (33/40) tiene la seguridad que la metodología empleada en sus proyectos les ha permitido mejorar la relación entre coste y beneficio de sus recursos y que la maximización del presupuesto disponible es una condición necesaria para una buena ejecución 90% (36/40).

Interesante también, es dar a conocer que en la GBR existe una especial atención a la gestión de los riesgos de un proyecto, ante ello, los hallazgos fueron los siguientes:

- Se cuenta con las herramientas de gestión de riesgos y se elabora durante la Fase de Identificación y Formulación 35% (14/40)
- No se cuenta con dichas herramientas o procesos específicos ya que los riesgos tratan de reducirse al mínimo durante la Fase de Identificación 35% (14/40)



- Se cuenta con la herramienta y/o mecanismos de gestión de riesgos, sin embargo, la mayoría de estos no presentan una amenaza para el éxito de las actividades 20% (8/40)
- Se cuenta con la herramienta y se elabora durante la Fase de Ejecución 10% (4/40)

En este mismo orden de ideas, se les consultó a las organizaciones ¿Cuál consideran que es la clave en la metodología de proyectos para la eficacia y minimización de riesgos?, obteniendo los siguientes resultados: el 60% manifestó que la clave es contar con un plan de seguimiento y evaluación, el 25% respondió que la clave es la elaboración de un buen plan de ejecución y el 15% respondió que la clave es contar con las herramientas adecuadas. Por otra parte, todas las organizaciones coincidieron en la necesidad de darle una importancia estratégica a la gestión de las comunicaciones para lograr una buena ejecución.

Para finalizar esta fase, las organizaciones manifiestan que cuenta con personal competente para la implementación de su metodología de trabajo en la ejecución de proyectos 62.5% (25/40), pero es necesaria la asistencia externa en casos puntuales, lo cual implica la contratación de servicios de consultoría y una especial atención a la gestión del recurso humano 97.5% (39/40).

## **e. Monitoreo & Seguimiento.**

El PNUD define el monitoreo y seguimiento como: *“una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados, en el contexto de una intervención en curso, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados. La intervención en curso puede ser un proyecto, un programa u otro tipo de apoyo para lograr un efecto.”*<sup>16</sup> Sin embargo, el monitoreo es una fase que se realiza de manera continua y paralela a la ejecución de un proyecto, por lo cual, las herramientas de una fase son utilizadas en la otra.

---

16 PNUD. Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados, 6.

Respecto a los hallazgos, el 52.5% de las ONGs, mencionaron que trabajan con una metodología flexible capaz de responder con las modificaciones necesarias que puedan surgir durante el ciclo de proyectos de desarrollo, respecto a un 45.5% que cuentan con una metodología semi-flexible capaz de responder ante ciertas modificaciones necesarias. Las organizaciones encuestadas evidenciaron que su metodología de trabajo es capaz de adaptarse a las nuevas exigencias de los donantes (82.5%), en parte porque la mayoría de éstas, cuentan con una unidad o departamento específico dedicado a las tareas de diseño, monitoreo y gestión de proyectos (67.5%). Sin embargo, es importante rescatar que dichas organizaciones emplean herramientas informáticas que facilitan la gestión del procesamiento de información de sus intervenciones, e identifican las siguientes herramientas ofimáticas como importantes: Microsoft Project (22.5%) y en menor porcentaje las siguientes: WRIKE, BASECAMP, KANBAN TOOL, SINNAPS, Smartsheet y Connet. Dichas herramientas se utilizan bajo el diseño de un plan o sistema de monitoreo. El 52.5% (21/40) de las instituciones diseñan dicho plan durante la formulación del proyecto y el 42.5% (17/40) lo diseñan durante las primeras etapas de la implementación de las actividades del proyecto (fase de ejecución).

Esta gestión de información es materializada principalmente por la elaboración de informes o reportes de monitoreo y/o seguimiento, y la periodicidad en la elaboración de estos es clave para mantener la información actualizada y para tomar decisiones estratégicas en la etapa de ejecución. Para el 45% (18/40) de las organizaciones, la elaboración de informes de monitoreo/seguimiento es mensual, para el 40% (16/40) la frecuencia es trimestral y para el 15% (6/40) es de carácter semestral.

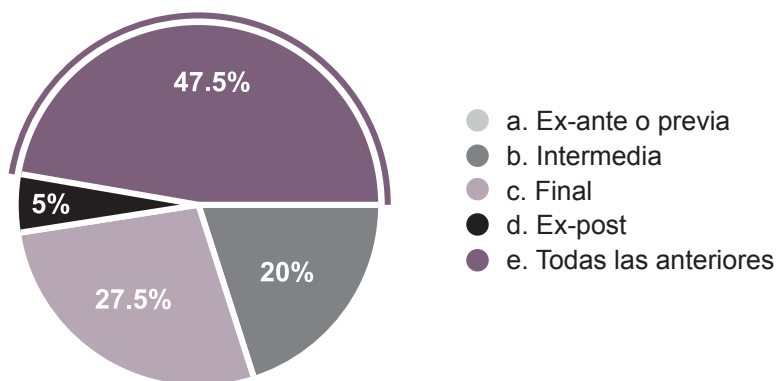
De lo anterior se desprende que, la periodicidad en la elaboración de los informes no solo permite la generación de información estratégica para la toma de decisiones y corregir aspectos críticos en la ejecución, si no también permite cumplir con exigencia de justificar los fondos otorgados por el donante.

## f. Evaluación.

Las evaluaciones representan numerosas ventajas y beneficios para las organizaciones, algunos de estos son: la mejora la toma de decisiones estratégicas a partir de los hallazgos obtenidos, proporciona información valiosa para introducir las reformas convenientes, de igual forma permite identificar los principales riesgos de un proyecto y genera escenarios para aminorar los efectos de éstos; también promueve un alto grado de organización conjunta, lo que promoverá la eficiencia y el grado de compromiso entre los distintos implicados.

Respecto al estudio realizado, el 85% (34/40) de las organizaciones manifestaron que poseen una cultura evaluativa durante la ejecución de intervenciones de desarrollo y de ello, puede destacarse la realización de evaluaciones de carácter intermedia (durante el proyecto) y evaluaciones finales (al terminar el proyecto). No obstante, las organizaciones manifiestan que el enfoque más idóneo de la evaluación es aquella orientada a resultados 52.5% (21/40), sin perjuicio de un 30% (12/40) que indican que debe ser una evaluación orientada al proceso.

Figura 5: Tipos de evaluaciones realizadas por la muestra de estudio.

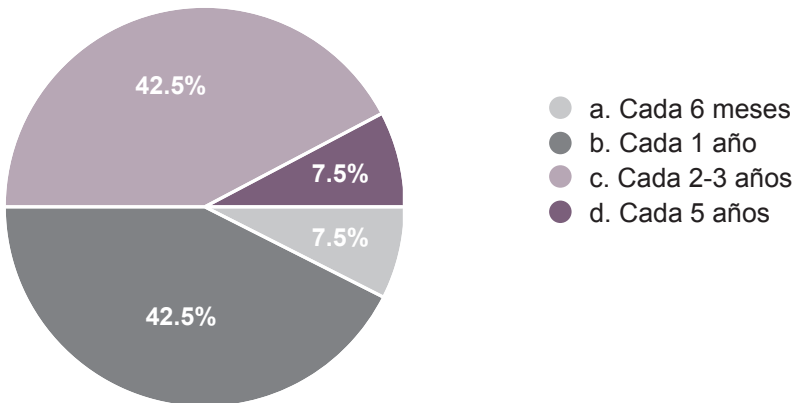


Fuente: Elaboración propia

Un aspecto interesante que rescatar es la periodicidad con la que las organizaciones realizan estudios o investigaciones que les ayuden a determinar la efectividad de los proyectos implementados. Si bien todas las organizaciones realizan al menos un tipo de evaluación de proyecto, la periodicidad en su realización es bastante diferencial.

Del total de organizaciones se obtienen que el 85% de las entidades realizan evaluaciones en una periodicidad que oscila entre un año (42.5%) y cada 2-3 años (42.5%). Siendo en menor frecuencia aquellas evaluaciones semestrales o en periodos más largos (5 años).

**Figura 6: Periodicidad en la realización de estudios evaluativos por las ONGs muestra.**



Fuente: Elaboración propia

Por último, el 97.5% (39/40) de las entidades encuestadas manifestaron fomentar reflexiones tanto críticas como positivas (gestión del conocimiento) con base en las experiencias adquiridas durante la realización de un proyecto en una localidad, con el fin de utilizar esa información para los futuros proyectos.

## Conclusiones.

Los hallazgos de este estudio y en consecuencia las conclusiones que de ellos se desprenden, no pueden considerarse generalmente aplicables a todo el amplio abanico de organizaciones que trabajan con intervenciones de desarrollo en El Salvador, pero sí dar una aproximación del estado metodológico actual de la apropiación de herramientas del EML y la GBR en la gestión de proyectos sociales.

A partir de lo anterior, el estudio refleja que la GBR no está del todo asumida por las organizaciones de sociedad civil y su aplicación está más determinada como un nuevo requisito de organismos financiadores (tal cual era el EML) que, por una cultura organizacional ya definida, aunque cada vez es más común un lenguaje más homogéneo respecto al interés de centrarse más en los resultados que en los objetivos de desarrollo.

Lo anterior en parte, está determinado por la aun dependencia de los recursos de cooperación internacional por las ONGs de desarrollo (locales e internacionales). El 72.5% (29/40) de las organizaciones encuestadas dependen de apoyo financiero específicamente de agencias donantes y de organismos internacionales, respecto a un 20% (8/40) que obtienen los fondos de donaciones de particulares y a través de empresas 7.5%(3/40). Al tener una alta dependencia de estas fuentes de recursos, las organizaciones deben adaptar sus metodologías y estrategias de desarrollo a las exigidas por los donantes, al menos en las etapas de formulación (documento de proyecto), monitoreo (justificaciones financieras y técnicas) y evaluación (informe de evaluación), lo cual implica que si las organizaciones reciben fondos de diversas fuentes, que exigen metodologías diferenciadas en la gestión de proyectos, genera no una estrategia de apropiación de las organizaciones, si no un mecanismo de alineación de la gestión propia con la del (los) donante(s), lo anterior es fortalecido por la capacidad de las organizaciones locales de flexibilizar sus estrategias y procesos de gestión (metodologías híbridas) a las requeridas por el financiador.

Como bien expone CIDEAL "... La GpRD<sup>17</sup> y el EML comparten los mismos principios de gestión y que las diferencias entre ellos derivan, no tanto de los conceptos que utilizan, como de los términos que emplean para designarlos los cuales no han sido, hasta el momento, homologados o armonizados para facilitar la adecuada integración entre ambos aunque, en los dos casos, responden a la misma lógica de actuación."<sup>18</sup> En este sentido, se ha logrado identificar en el estudio realizado que a pesar de que la mayoría de las organizaciones continúan utilizando el EML en el diseño de proyectos de desarrollo, éste es usado como una herramienta y no como un enfoque de gestión, el cual ha sido sustituido por el espíritu de la GBR aunque no asumido integralmente. Como nos dice Haugland, "*Se puede utilizar el EML no solamente durante la planificación inicial sino también como una herramienta de dirección durante la ejecución del proyecto.*"<sup>19</sup>

En síntesis, el EML se vuelve una herramienta entre muchas que se pueden usar durante las fases del ciclo de gestión de proyectos (identificación, formulación, monitoreo y evaluación) mas no se considera institucionalmente como un enfoque autónomo, auto centrado y aislado de una visión de desarrollo más amplia. Hoy en día existe abundante literatura sobre la GBR en distintos niveles de aplicación (proyectos, programas, planes de desarrollo, políticas públicas), como los manuales y lineamientos formulados por UNODC,<sup>20</sup>

---

17 La Gestión para Resultados de Desarrollos (GpRD) se entenderá como sinónimo de la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD) así como también de la Gestión Basada en Resultados (GBR)

18 CIDEAL. *¿Son Compatibles La GoRD y El EML. Similitudes y Diferencias. Comentario Técnico* (Madrid, 2015) [http://www.cideal.org.es/estatico/Comentario\\_Tecnico\\_1\\_Cideal.pdf](http://www.cideal.org.es/estatico/Comentario_Tecnico_1_Cideal.pdf).

19 Cato Haugland et al, *Enfoque Del Marco Lógico Como Herramienta Para Planificación y Gestión de Proyectos Orientados Por Objetivos* (Oslo: NORAD, 1993), 13.

20 UNODC, *Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Viena, 2018) [https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC\\_Handbook\\_on\\_Results\\_Based\\_Management\\_Espanol.pdf](https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf).

UNICEF,<sup>21</sup> OCDE,<sup>22</sup> UNESCO,<sup>23</sup> CEPAL<sup>24</sup> entre otros, considerándose el enfoque prioritario utilizado por las agencias que conforman el Sistema de las Naciones Unidas, para la gestión, dirección, y monitoreo de los proyectos que sus agencias ejecutan tanto de cooperación internacional como de financiación por algún fondo de ayuda al desarrollo.<sup>25</sup>

A medida que este enfoque cobre mayor difusión y genere una apropiación más democrática en los actores de desarrollo, se irá definiendo un lenguaje más homogéneo y estandarizado en las organizaciones de base, debido a que el alcance de difusión de la GBR ha tenido como prioridad las administraciones públicas en sus diferentes niveles y en segundo lugar, ha llegado al denominado tercer sector.

- 
- 21 UNICEF, *Manual Sobre La Gestión Basada en Resultados: La Labor Conjunta en favor de la Niñez*, (Nueva York; Lois Jensen, The Write Way, Inc., 2017), 176. [https://www.unicef.org/MANUAL\\_RESULTADOS\\_UNICEF2017%281%29.pdf](https://www.unicef.org/MANUAL_RESULTADOS_UNICEF2017%281%29.pdf)
- 22 OCDE, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (París, 2005) <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- 23 UNESCO, *El Método de Programación, Gestión y Supervisión Basadas en los Resultados (GBR) y su aplicación en la UNESCO. Principios Rectores* (París, 2011) <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568s.pdf>
- 24 Marcos Makon, *La Gestión por Resultados y El Presupuesto (Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2018)* [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion\\_por\\_resultados\\_y\\_presupuesto\\_mmakon.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_por_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf)
- 25 Jaime Capell, *Gestión Basada en Resultados (GBR)*”, Escuela de Organización Industrial, acceso el 20 de noviembre 2019, <https://www.eoi.es/blogs/madeon/2013/04/15/gestion-basada-en-resultados-gbr/>