

Presente y futuro de la calidad en el sector de las ONGD

Isabel Ortiz Marcos¹, María Jesús Sánchez Naranjo², Esmeralda Giraldo Casado³,
José R. Cobo Benita¹

¹ Dpto. de Organización. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales. Universidad Politécnica de Madrid. Calle José Gutiérrez Abascal, 2. 28006. Madrid. isabel.ortiz@upm.es, joseamon.cobo@upm.es..

² Dpto. de Organización. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales. Universidad Politécnica de Madrid. Calle José Gutiérrez Abascal, 2. 28006. Madrid. mjsan@etsii.upm.es.

³ Área Ingeniería de Organización. Escuela Politécnica Superior. Universidad Carlos III de Madrid. Avda. Universidad, 30. 28911 Leganés, Madrid. egiraldo@ing.uc3m.es.

Resumen

El Tercer Sector, que en la última década ha experimentado un importante crecimiento en el volumen de recursos gestionados, ha detectado la necesidad de encontrar la forma de mostrar y garantizar la existencia de una gestión profesional, transparente y de calidad, basado en la mejora continua y una buena administración de recursos públicos y privados. Para lograrlo, un buen camino es la adopción de sistemas de gestión de la calidad adaptados a sus particularidades. En este documento, se recopilan distintas herramientas de mejora de la calidad con el objetivo de facilitar y fomentar su uso en el sector de las ONGD; se exponen ventajas e inconvenientes de cada una de las herramientas analizadas; y finalmente, se plantea el camino en el que seguir avanzando.

Palabras clave: gestión de calidad, gestión de organizaciones no lucrativas, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).

1. Introducción

En los últimos diez años las entidades no lucrativas han crecido muy significativamente y cada día movilizan más recursos económicos y humanos. La creación y defensa de valores solidarios y éticos pueden y deben ir acompañados por una gestión de calidad. En un futuro próximo, las entidades no lucrativas que no sepan combinar ambos elementos dejarán de ser potenciales agentes de cambio y mejora social.

La exigencia, tanto externa como interna, de una gestión de calidad va acompañada de la necesidad de conocer y aplicar herramientas y soportes adecuados. Los sistemas de gestión de la calidad procedentes del entorno lucrativo podrían ayudar en este aspecto. Sin embargo, y debido a las características significativamente diferentes con el sector no lucrativo (principalmente, la ausencia de indicadores del “beneficio” así como la dificultad para identificar índices de calidad) existe cierto rechazo o desconfianza por parte de las entidades no lucrativas (Cámara et al., 2005). A pesar de ello, las ONGD (como así ha ocurrido en el resto de entidades del Tercer Sector) han tomado los instrumentos de calidad procedentes del entorno lucrativo como referencia más cercana para dar respuesta a sus necesidades de calidad y transparencia, contemplando el abanico de opciones existentes en él.

Los sistemas de gestión de la calidad contribuirían a mejorar la eficacia y la eficiencia así como a mejorar la credibilidad del Tercer Sector puesto que la acreditación frente a terceros de la adecuada gestión de estas organizaciones permitiría construir una imagen de excelencia, seriedad y calidad (Fundación Luis Vives, 2003).

2. Contexto general. Iniciativas en el ámbito internacional.

Las ONG de carácter internacional se han cuadruplicado con creces, de 6000 a 26000, en los últimos diez años (Verboom, 2002). Resulta esencial crear un mecanismo de evaluación de calidad que garantice una buena gestión y asegure la transparencia de estas organizaciones.

Ya se han emprendido numerosas iniciativas en un intento de satisfacer la necesidad de mecanismos que mejoren los niveles de calidad en todo el sector, por ejemplo: el *Código de Conducta de la Cruz Roja Internacional y las ONG*, el proyecto *People in Aid*, el *Proyecto Calidad del URD*, la *Red de Aprendizaje Activo para la Responsabilidad y el Desempeño en la Acción Humanitaria o ALNAP*, y el *Proyecto Responsabilidad Humanitaria o HAP*.

En España, existen algunas organizaciones (tanto ONG de Cooperación para el Desarrollo como de Acción Social) que ya han comenzado a utilizar instrumentos de gestión de calidad y de mejora de sus procesos de prestación de servicios (Directorio CONGDE, 2004), tales como la *Norma ONGconCalidad*, el *Plan Estratégico para el Fomento de la Calidad de Las Organizaciones No Gubernamentales 2003-2005*, el *Proyecto TQM-ONG: Gestión total de la calidad en las ONG de Acción Social* de la Fundación Luis Vives o la *Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG* de la Fundación Lealtad. Además, hay que añadir la reciente aparición de la norma *UNE 165011* de AENOR “*Ética. Sistema de gestión de las ONG*” y del *Procedimiento de calificación de ONGD* de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

La tendencia en las ONG españolas camina hacia, no únicamente el tradicional sistema de aseguramiento de la calidad, sino que busca introducir los conceptos de gestión por procesos y mejora continua (*ISO 9001:2000*) o la búsqueda de un referente de gestión que le permita alcanzar resultados excelentes (*Modelo EFQM de Excelencia*), resaltando la importancia tanto del beneficiario (destinatario de sus acciones de solidaridad) y su satisfacción, como de otros grupos o actores del desarrollo interesados: voluntarios y empleados, patronos, financiadores...

3. Herramientas de calidad aplicables a ONGD en España.

El objetivo del análisis de las distintas herramientas y sistemas de gestión de la calidad ha sido incorporar las características y peculiaridades de cada modelo de gestión para aportar una visión integral de la calidad en las ONGD. Puede ser de utilidad la clasificación de estos instrumentos en cuatro bloques:

- *Herramientas de carácter generalista* (sistemas de calidad históricos y populares):
 - Familia normas ISO: ISO 9000/2000, de gran difusión internacional y entre el sector público, privado y no lucrativo.
 - Modelo EFQM: de origen europeo pero con amplia difusión en Latinoamérica.
- *Herramientas sectoriales*:
 - Norma “ONGconCalidad”, promovida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y orientada a ONG de Acción Social. No cubre todas las actividades del Tercer Sector (por ejemplo, la cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria).
 - Normas de calidad para organizaciones humanitarias: Proyecto Esfera y Compas Qualité. Normas orientativas, referentes para planificar operaciones humanitarias.

Herramientas ad-hoc para ONGD:

- Procedimiento de calificación de ONGD de la AECI: específica para trabajar con la AECI pero no permite utilizar esta evaluación ante otros financiadores europeos u otros donantes públicos o privados. Los distintos financiadores públicos (Unión Europea, Comunidades Autónomas, etc.) tienden a fijar sus propios sistemas lo que puede constituir un riesgo creciente.
- *Herramientas colaterales o aglutinantes*: norma de responsabilidad social corporativa ISO 26000, aglutinante porque reúne aspectos ya recogidos en otras normas relativos a calidad, medioambiente, derechos laborales, etc.

Al margen de éstas, se dispone de otras normas ISO sobre diferentes aspectos, tales como gestión de proyectos, auditorias, sistemas de medición, documentación de calidad, etc.

Tras el estudio realizado, se pone de manifiesto la necesidad y la utilidad de integrar sistemas, modelos o herramientas de calidad en ONGD, dado que contribuyen notablemente a mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones, a construir confianza en el sector, y a transmitir una imagen de excelencia y seriedad.

Con el objetivo de complementar, validar y contrastar las conclusiones del estudio, se analizaron diferentes casos prácticos de implantación de sistemas de calidad en las propias ONGD. En ellos, se sistematiza cómo ha sido el ciclo de implantación de las distintas herramientas de gestión consideradas: decisión de implantación, diagnóstico, planificación, elaboración documental y evaluación de la implantación. De este modo, se han podido compartir las expectativas de las distintas organizaciones, los recursos necesarios que en la práctica fueron necesarios para trabajar en el fomento de la calidad y los principales esfuerzos y dificultades detectados y se han llegado a establecer qué cambios sustanciales ha experimentado cada una de las organizaciones desde que empezaron a utilizar herramientas de calidad, y hasta qué punto se han cumplido las expectativas iniciales, con el fin mostrar y definir claves adaptables a otras organizaciones que se planteen implantar modelos de calidad a través de casos prácticos analizados.

Se persigue así motivar a las organizaciones para fomentar la cultura de calidad entre ellas y prepararlas convenientemente para abordar con facilidad el proceso de cambio previo a la implantación de estos sistemas de gestión. Para avanzar en este propósito, ha sido crucial el trabajo en red, hacer visibles los resultados obtenidos por otras organizaciones y compartir tanto éxitos y buenas prácticas como fracasos y errores cometidos.

Los resultados de este estudio confirman que la principal motivación de las organizaciones por implantar *sistemas de gestión de propósito general* tales como *ISO 9001* o el modelo *EFQM* (figura 1), es mejorar los procesos de gestión de la organización a través de herramientas con cierto reconocimiento internacional. Son pocas las organizaciones que tienen implantado alguno de estos sistemas en su totalidad, puesto que se trata todavía de herramientas emergentes en este sector: la implantación se hace de manera experimental en determinados departamentos. Entre los principales obstáculos detectados a la hora de implantar estos sistemas destacan la reticencia al cambio en la organización, dado que se cree que estos nuevos modelos generan un considerable trabajo adicional. Finalmente, la valoración por parte de las organizaciones de los resultados obtenidos de este tipo de sistemas respecto a las expectativas iniciales es muy positiva, ya que se demuestra un notable incremento de los fondos gestionados y de los convenios firmados con la Administración Pública. Además, ha mejorado la transparencia de las organizaciones de cara a la opinión pública y se ha demostrado la disminución de los costes

asociados a la administración y a la burocracia ordinaria ligada a los proyectos de desarrollo. Resulta fundamental la sensibilización y formación al personal de la organización a lo largo de la implantación del sistema, así como el liderazgo de la dirección dado que el cambio organizativo y de gestión por procesos implica siempre reticencias.

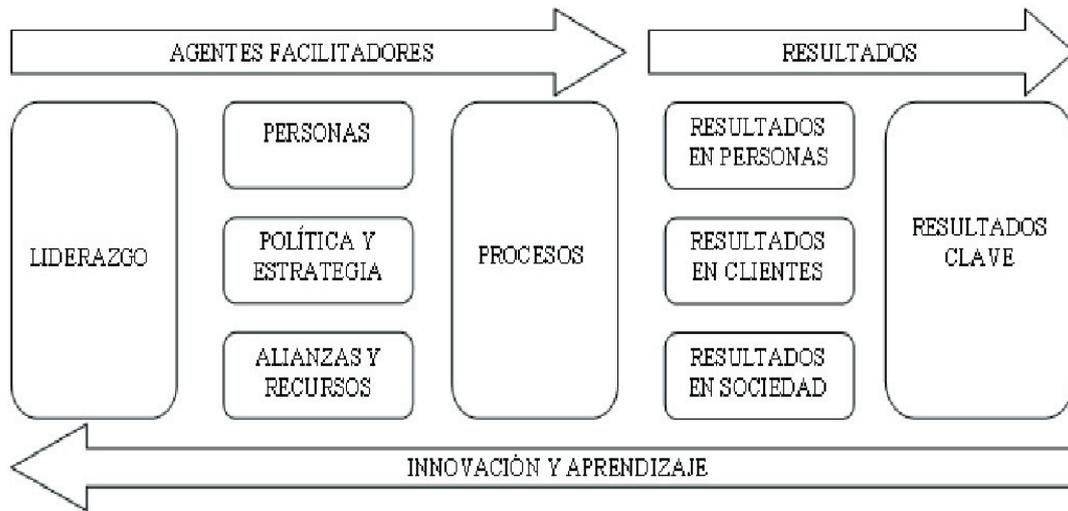


Figura 1. Esquema del Modelo EFQM de Excelencia.

Desde la perspectiva de los *sistemas de gestión propios del Tercer Sector*, tales como la norma ‘ONGconCalidad’ (figura 2) o la ‘UNE 165011. Ética. Gestión de ONG’, la principal motivación que lleva a las organizaciones a elegir este tipo de herramientas de calidad es que son normas que promueven la mejora continua (como las citadas anteriormente) y se adaptan a la gestión por principios y valores propios de las ONGD. Al tratarse también de normas relativamente novedosas, la implantación de éstas se está haciendo todavía a nivel departamental. Entre los principales aspectos positivos de la implantación de normas específicas del sector destacan por un lado, la unificación y mejora de los procesos de gestión y, por otro, la posibilidad de poder compararse con otras ONGD impulsando la gestión de la calidad en las intervenciones de desarrollo. Además, mejora notablemente la credibilidad, la confianza y el compromiso con los usuarios.

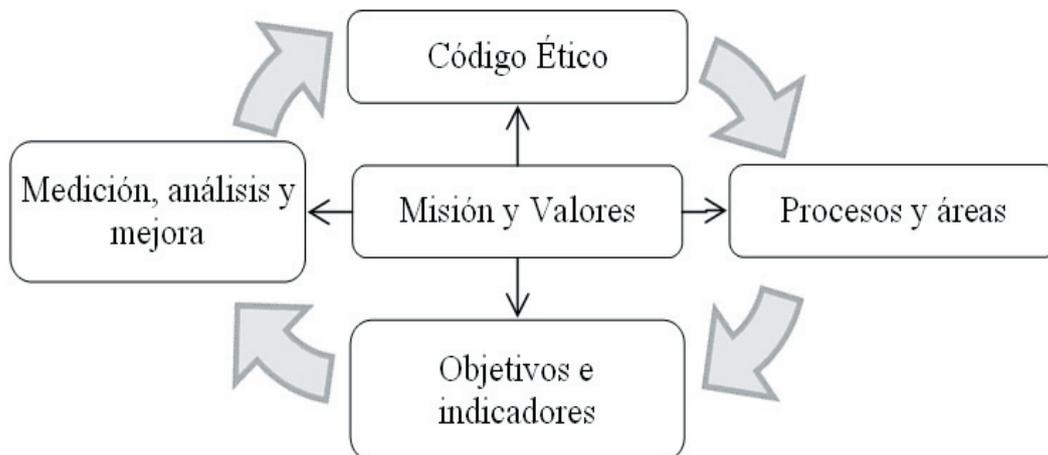


Figura 2. Esquema de la norma ONGconCalidad.

En cuanto a los instrumentos que acercan la cultura de calidad al sector no gubernamental, como pueden ser la ‘Guía de transparencia y buenas prácticas de las ONG’ de la Fundación

Lealtad o el ‘Procedimiento de calificación de ONGD’ de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la motivación de utilizarlas está basada principalmente en iniciar, promover y fomentar la calidad en toda la organización a través de la sistematización de determinados procesos y la autoevaluación.

El resultado de este proceso de reflexión ha permitido planificar pautas de trabajo para seguir profundizando en el análisis de herramientas que puedan ayudar a mejorar la gestión de las organizaciones del sector: las propias organizaciones, a través de su experiencia, permitirán identificar cuáles son los instrumentos que mejor se adaptan a su funcionamiento e idiosincrasia, consiguiendo juntas unificar la utilización de las mismas. De este modo, se plantea desarrollar una única herramienta de calidad para el sector, con las ventajas que este hito podría suponer a la hora de afrontar distintos sistemas de evaluación y certificación. Destaca también una preocupación común a todas las organizaciones de desarrollo: la importancia de la aplicación de las herramientas de calidad en las operaciones ‘en terreno’, de manera que no sólo se mejore la gestión central, sino que se haga extensivo a los participantes de los proyectos de aquellos países en los que se actúa.

4. Hacia dónde evoluciona la calidad en el sector de las ONGD.

Las ONGD españolas constituyen un sector joven (promedio de 15 a 20 años) que está viviendo un proceso similar al que experimentó el sector lucrativo (PYMES) en España hace 25 años, cuando comienzan a introducirse en las normas ISO.

El acercamiento a la calidad tiene dos orígenes: por motivos intrínsecos, la propia organización se lo exige a sí misma; y por impulso externo: los distintos actores (beneficiarios, donantes, financiadores públicos, empresas y la sociedad en general) exigen no sólo voluntarismo, sino profesionalidad y eficiencia en las actuaciones.

Antes de preguntarse hacia dónde evoluciona la calidad en el sector, es necesario conocer hacia dónde debe dirigirse el propio sector, cuáles son sus principales activos ante la sociedad y qué objetivos quiere alcanzar. Los sistemas de gestión de la calidad, como instrumentos que facilitan la coherencia desde la misión y valores a los resultados e impactos en la sociedad, pueden contribuir a la consecución de dichos objetivos.

Las ONGD deben preguntarse por qué consideran interesante implantar sistemas de gestión de calidad: ¿Necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión? ¿Aumentar los impactos en la sociedad? ¿Mayor visibilidad? ¿Respuesta a una crisis de confianza de la sociedad en el comportamiento de las ONGD? Conocidas las repuestas, la elección del modelo o sistema de calidad a seguir será más acertada. Potenciar redes y colaboraciones, crear equipos de gestión, utilizar elementos, métodos y herramientas para la gestión, reforzar la identidad corporativa, capacitación y refuerzo del liderazgo (directivos, gestores de equipos), planificación estratégica y operativa, estructuras más democráticas y participativas, desarrollar políticas de recursos humanos, desarrollar modelos de gestión basados en procesos o potenciar el uso de indicadores son algunos de los retos internos detectados que debe afrontar el Tercer Sector en este momento.

4.1. Principales dificultades y obstáculos detectados para implantar la cultura de calidad en ONGD.

La formación, conocimiento e implantación de herramientas de calidad va ligado a un notable consumo de recursos humanos y materiales; esto, unido al desconocimiento y desinformación

de la aportación real y del valor añadido que suponen los sistemas de gestión en la organización dificulta su difusión en este sector. Las características propias del trabajo del sector como la intangibilidad y la dificultad de vincular y medir acción e impacto dificultan la implantación de las herramientas y sistemas de gestión de la calidad. A ello se añade la dispersión geográfica mundial del entorno de la cooperación al desarrollo (a diferencia de las ONG de Acción Social). No obstante, se recomienda medir y evaluar en los términos posibles, puesto que si no se puede medir, no se puede mejorar. Se detecta también falta de coordinación entre las Administraciones Públicas que provoca cierto riesgo de multiplicidad de sistemas, registros e instrumentos de gestión para ONGD.

Por otro lado, se identifica una clara falta de exigencia de usuarios y colaboradores, a diferencia de la empresa donde sí lo piden los clientes, siendo ellos quienes impulsan la calidad. En las ONGD, la exigencia procede de otros grupos de interés, principalmente de financiadores y donantes.

4.2. Valoración de la experiencia de generación, implantación y difusión de los sistemas de calidad desde el punto de vista de las entidades promotoras.

La investigación sobre cuestiones de calidad en las ONGD, así como el trabajo directo en este ámbito con las entidades (asesoramiento, acompañamiento, formación, etc.) ha permitido extraer las siguientes conclusiones:

- Es necesario constatar y reafirmar algunas de las ventajas a corto plazo propias de la calidad: aumento de la autocrítica en las entidades, reafirmación o revisión de la identidad, reorientación hacia las necesidades de los grupos de interés (en particular, hacia los usuarios/clientes), potenciación de la participación y del trabajo en equipo, mejora de la comunicación, incremento de la implicación y del sentimiento de pertenencia de las personas de la organización.
- Es importante aumentar la profesionalización en temas relacionados con la calidad (tendencia hacia la dedicación interna exclusiva).
- Trabajar en red facilita la difusión de la calidad entre ONGD: trabajo conjunto, aprendizaje mutuo, posibilidad de reflexión y debate y la posibilidad de crear un producto más allá del trabajo de cada una de las ONGD.
- Se detecta una insuficiente formación e información sobre la oportunidad, ventajas e implicaciones de aplicar sistemas de gestión de la calidad.
- Falta de visión integral y estrategia de las entidades en cuestión de gestión de calidad
- Resistencia al cambio por diferentes motivos: burocracia de los sistemas, estructuras jerárquicas, cuotas de poder...
- Sistemáticamente se atribuyen a estas normas aspectos negativos como el coste y la excesiva burocratización o tecnocracia.

4.3. Cómo influyen las certificaciones de calidad o los SGC en la relación con los financiadores.

Los sistemas y herramientas de calidad pueden ayudar a la creación de un mayor clima de confianza y a fortalecer de forma sustancial la alianza entre ONGD y Administraciones Públicas

que quieran llevar a cabo una política de cooperación.

Es necesario ir más allá del proceso de desarrollo de instrumentos de calidad y generalización de buenas prácticas entre ONGD para reflexionar también sobre la “calidad de la ayuda”. La utilización de los sistemas de gestión de calidad no es garantía absoluta de que la ONGD trabaje con calidad. Son instrumentos que ayudan, pero hay que mirar un poco más allá. La calidad de las ONGD no puede medirse por sus procedimientos, sino por la “calidad de la ayuda”. Habría que responder a preguntas clave como ¿qué pasa en los países receptores de la ayuda? ¿Cómo se controlan las variables exógenas en estos países? Una ONGD no puede controlar las variables exógenas pero la alianza estratégica Gobierno- donantes- ONGD puede ayudar a controlar estas variables ¿Cómo se garantiza la calidad de la intervención? ¿Cómo se responde a la sostenibilidad de los resultados? ¿Cómo se integra el aumento de capacidad de los receptores? ¿Cómo ellos lideran su propio proceso de desarrollo?

La cooperación se encuentra en un momento de crecimiento organizativo importante. Se ha intentado crecer con calidad, pero no siempre se ha conseguido. Las ONGD están muy bien valoradas, pero es posible que cuando la sociedad española sea consciente de todos los recursos que se están destinando a la cooperación surja el debate de por qué se destina a este fin y no a otros, y puede aparecer el fenómeno de “fatiga de la ayuda”. Por esto es importante crecer con calidad.

La calidad es fundamental no sólo desde el punto de vista de la calidad de la gestión sino también de la “Calidad de la política de cooperación”. En el sector se ha notado una cierta reticencia a la “Declaración de París” sobre la armonización de la ayuda. Puede ser que la participación del sector fuera muy limitada, y que vaya dirigida fundamentalmente a los gobiernos, pero es importante aplicarla.

4.4. Iniciativas de promoción de la calidad en otros países: Francia y Reino Unido.

En Francia, existen y se utilizan normas e iniciativas de gestión de la calidad pero más orientadas a la calidad de la ayuda sobre el terreno (sobre impactos). Las ONGD francesas se encuentran en la misma discusión que el sector en España en la actualidad, si bien, quizá con un menor enfoque en sistemas de gestión de calidad con certificación al final. Existen iniciativas colectivas en torno a la calidad de ONGD: el fondo para estudios y evaluaciones (fondo de ayuda a la financiación de la evaluación de proyectos, diagnósticos y sistematización creado hace diez años; se basa en evaluación externa de proyectos siendo su lema: “evaluar para evolucionar”) y Synergie Qualité (trabajo de calidad con el objetivo técnico de fortalecer las pequeñas ONGD a través de la ética, la forma de gobierno, la gestión de recursos humanos, la gestión del proyecto y la participación de la población beneficiaria). Se ha creado una guía de calidad de gran utilidad pero que no ha permitido lograr el fortalecimiento y mejora de las ONGD debido a la falta de orientación clara y del apoyo posterior, tanto institucional como del sector (medios, difusión...): es importante evitar este problema en el caso español.

En el caso del Reino Unido, los miembros de BOND (British Overseas NGOs for Development) consideran que ya existen suficientes instrumentos de calidad. No creen necesario introducir un nuevo sistema propio sino que se realicen labores de asesoramiento, guía y apoyo en el complejo panorama de los estándares de calidad. Las ONGD solas no pueden desarrollar la calidad sino de manera conjunta con otros actores del sector: donantes, contrapartes, etc.

5. Cómo seguir avanzando.

Una vez analizadas las distintas herramientas de calidad adaptables al sector de las ONGD y conocidas las ventajas, inconvenientes y dificultades de implantación de cada una de ellas, y analizado hacia dónde evoluciona el sector, desde distintas perspectivas, se plantean en el documento acciones sectoriales dirigidas a seguir avanzando en calidad. Estas propuestas se agrupan en tres grandes bloques: de carácter estratégico de las ONGD, de desarrollo de servicios para las ONGD y, de movilización de recursos para la promoción y el fomento de la calidad en el Sector.

En primer lugar, las propuestas de carácter estratégico se resumen en: analizar y desarrollar la relación de los sistemas de gestión de la calidad con la Responsabilidad Social Corporativa y los códigos éticos; sensibilizar sobre la importancia de la coherencia entre la estrategia de las ONGD y los sistemas de gestión de la calidad; alinear los sistemas de calidad y los objetivos de desarrollo (integrar herramientas de medición de impacto, diferenciar gestión de calidad y calidad de servicio e incorporar a las ONGD del ‘Sur’); promover el cambio cultural, esto es, avanzar desde una visión de burocratización de los sistemas de calidad a la de ‘inversión a largo plazo’ e identificar necesidades específicas de ONGD en función de su tamaño, sector, ciclo de vida...

Desde el punto de vista de desarrollo de servicios para las ONGD se identifica, por un lado, la necesidad de informar y comunicar periódicamente al sector sobre sistemas e iniciativas de calidad y, por otro, reforzar la evaluación y el aprendizaje compartido a través de formación en herramientas de calidad y asesoría técnica mediante acuerdos con consultoras, expertos y universidades. Con todo ello, se plantea el desarrollo de un sistema de gestión propio para ONGD que esté orientado realmente a la calidad de la ayuda.

Finalmente, desde la perspectiva de movilización de recursos para la promoción y el fomento de la calidad en el sector sería necesario: obtener apoyo y financiación de la Administración, buscar el compromiso desde las propias ONGD para destinar más recursos internos a la calidad, poner de manifiesto los costes de la ‘no calidad’ e incorporar el coste de la calidad a corto plazo a los proyectos de desarrollo.

Referencias

Cámara L.; Berzosa B.; Correa E. (2005). Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. CIDEAL.

Directorio 2004 (2005). Especial temático: Utilización del Código de Conducta de la CONGDE. Instrumentos para la Gestión de la Calidad en ONGD. Coordinadora de ONG de Cooperación para el Desarrollo España.

Directorio 2005 (2006). Especial temático: Recursos Humanos en las ONGD. Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

Fundación Luis Vives (2003) La calidad en la gestión de ONG, Orgsocial, nº 14, pp. 10-13.

Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2005. (2006) Especial temático: Recursos Humanos en las ONGD. Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

Norma ONG con Calidad. (2003). Segunda versión A.

Norma UNE 165011. (2005). EX. Ética. Sistemas de gestión de las ONG.

Norma UNE EN ISO 9001. (2000). Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos.

Verboom, D. (2002). ¿Puede ISO 9000:2000 ayudar al sector de la ayuda humanitaria? ISO Management Systems.