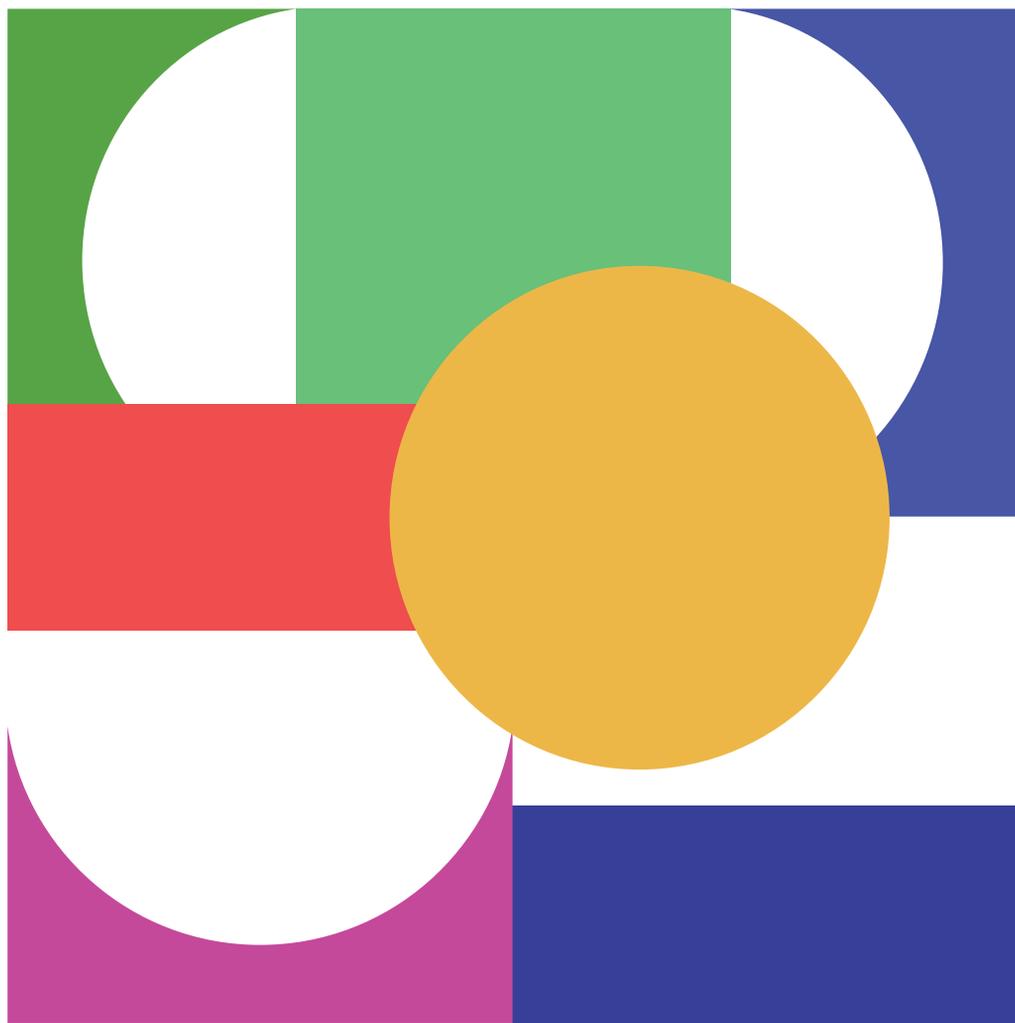


ALNOOR EBRAHIM

MIDIENDO EL CAMBIO SOCIAL

Desempeño y rendición de cuentas en un mundo complejo

PRÓLOGO DE XABIER SAGREDO



DEUSTO

Midiendo el cambio social

Desempeño y rendición de cuentas
en un mundo complejo

ALNOOR EBRAHIM

Traducción de Juan Carlos Rodríguez Aguilar



EDICIONES DEUSTO

Título original: *Measuring Social Change*

© The Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University, 2019

© de la traducción: Juan Carlos Rodríguez Aguilar, Books and Chips, SL, 2020

© Centro de Libros PAPP, SLU., 2020

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPP, SLU.

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-234-3184-7

Depósito legal: B. 15.137-2020

Primera edición: octubre de 2020

Preimpresión: Realización Planeta

Impreso por Romanyà Valls, S. A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

El papel utilizado para la impresión de este libro está calificado como **papel ecológico** y procede de bosques gestionados de manera **sostenible**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Sumario

Prólogo.....	9
Agradecimientos.....	17
Introducción.....	21
1. La conceptualización del desempeño social en un mundo complejo	31
2. Estrategia de nicho.....	89
3. Estrategia integrada.....	133
4. Estrategia emergente	185
5. Estrategia de ecosistema.....	239
6. El diseño de sistemas de desempeño social	283
7. El papel de los financiadores.....	303
Apéndice. Recursos prácticos.....	351
Bibliografía.....	357

Capítulo 1

La conceptualización del desempeño social en un mundo complejo

Tendremos que renunciar a la fantasía pueril de que el desempeño de los demás nos ofrece todas las garantías. Tendremos que liberar a los profesionales y al servicio público para permitirles servir al público. Tendremos que trabajar en la búsqueda de formas más inteligentes de rendición de cuentas.

ONORA O'NEILL, 2002

En una serie de conferencias para la BBC Radio, la filósofa de Cambridge Onora O'Neill lanzó un ataque provocativo contra la rendición de cuentas en el servicio público. Argumentó que el afán por mejorar el desempeño de los prestadores de servicios públicos —ya fueran médicos, maestros o agentes de policía— tenía un lado oscuro: conducía hacia una cultura del acatamiento más centrada en el cumplimiento de las normas y en la consecución de objetivos cuantitativos que en una genuina mejora de la manera de actuar.⁷ La dimensión de sus recelos puede hacerse extensiva, de manera general, a todo el sector social —incluyendo las organizaciones sin ánimo de lucro y las empresas socia-

7. O'Neill, O., 2002.

les—, donde los mantras de la «rendición de cuentas» y el «impacto» han ido en ascenso durante más de una década. Pese a que las peticiones de informes, los procedimientos de medición y los rituales de auditoría se multiplican, lo cierto es que hay pocas evidencias de que el desempeño efectivo haya mejorado de manera sustancial en el sector.⁸

¿Cómo sería, entonces, una medición significativa del desempeño, pero basada en «formas inteligentes de rendición de cuentas»? El propósito de este capítulo es proponer una manera de concebir el desempeño y la responsabilidad que se rijan por la estrategia antes que por el cumplimiento de normas. Desarrollo aquí un par de marcos conceptuales que permitan a los dirigentes del sector social esclarecer de una manera realista lo que sus organizaciones pueden lograr y lo que no, pero que, al mismo tiempo, ofrezcan plataformas para ponerlas a prueba. Dicho de otro modo, estos esquemas constituyen herramientas que los directivos pueden utilizar para establecer sus propias normas de rendición de cuentas.

El capítulo se divide en dos apartados principales. En primer lugar, presento una breve introducción a los fundamentos de la medición del desempeño organizacional, basada en la bibliografía existente sobre la gestión empresarial y sin ánimo de lucro, la evaluación de programas y los estudios de desarrollo. También considero con detalle los enfoques que se emplean en dos comunidades del sector para la medición del desempeño y del impacto: por un lado, las fundaciones filantrópicas, los inversionistas de impacto y las organizaciones sin ánimo de lucro, establecidas principalmente en Estados Unidos, y, por otro, las organizaciones encuadradas en el ámbito del desarrollo internacional, como los organismos de ayuda bilateral y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Aunque operan de manera casi independiente, estas dos comunidades enfrentan dilemas claramente paralelos en lo que a la medición del desempeño y la rendición de cuentas se refiere. Para identificar sus preocupaciones actua-

8. Ebrahim y Weisband, 2007; Espeland y Stevens, 2008; Hwang y Powell, 2009; Lewis y Madon, 2003, y Power, 1999.

les sobre la medición del desempeño, dedico una atención especial a los usos y las limitaciones de los «modelos lógicos» que han sido fundamentales en ambas comunidades.

En la segunda mitad del capítulo aprovecho este análisis para desarrollar dos marcos conceptuales destinados tanto a la medición del impacto social como a su mejora. El primero constituye un modelo general del desempeño en el sector social que comprende tres componentes básicos: la propuesta de valor de una organización, su modelo de transformación social y sus prioridades en torno a la rendición de cuentas. Todas las organizaciones deben tener estos tres componentes perfectamente claros para lograr avances sistemáticos y mensurables cuando abordan las problemáticas sociales.

A partir de este modelo general, desarrollo un «marco de contingencias» más matizado para el desempeño social. Lo que una organización debe medir —y, en consecuencia, aquello sobre lo que debe considerársele responsable— depende de dos factores que varían de una organización a otra: la «incertidumbre» en la relación causa-efecto, y el «control» sobre los resultados. Este marco conceptual ofrece una base estratégica para decidir qué medir, pero reconoce las grandes dificultades que encaran los directivos para lograr un impacto en la problemática social a la que se enfrentan. Este enfoque basado en las contingencias sugiere que, dada la diversidad de tareas, metas y contextos que caracterizan a las organizaciones del sector social, algunas deben medir resultados a largo plazo (*outcomes*), mientras que a otras les convendría más enfocarse en los resultados a corto plazo (*outputs*). Y lo que es más importante: presento una lógica para determinar qué tipo de mediciones resultan apropiadas, no sólo en función de las metas de la organización, sino también de su posición dentro de un ecosistema de actores más amplio.

Mi argumento normativo, integrado en este marco de contingencias, es que no resulta factible —y quizá ni siquiera deseable— que todas las organizaciones desarrollen métricas que abarquen el espectro completo que va desde lo producido hasta su resultado social. El reto más importante consiste en armonizar la medición con las metas —especialmente aquellas que una

organización puede controlar de manera razonable o sobre las que puede influir— y la estrategia. Yo sostengo que situar los esfuerzos organizacionales más allá de este ámbito de actuación supone malgastar unos recursos de por sí escasos. Muchos dirigentes del sector social caen en la tentación de extralimitarse y, en el afán de procurar recursos o buscar legitimidad social, asumen la responsabilidad por unos cambios sociales que, en realidad, se sitúan más allá de su control. El reto para los dirigentes estriba en ser más realistas y en poner los pies en la tierra cuando delimitan el ámbito de actuación de sus organizaciones, para, de este modo, estar en disposición de alcanzar mejor los objetivos que están bajo su control.

No me cabe duda de que algunos lectores estarán preocupados por mi afirmación de que no todas las organizaciones del sector social deberían estar midiendo resultados e impactos a largo plazo. A fin de cuentas, si no los evalúan, ¿cómo sería posible constatar que en realidad aportan algo? Un razonamiento de esa naturaleza no permite reconocer que la transformación social es algo contingente y que depende de muchos factores, como el hecho de que las organizaciones tienen metas distintas entre sí o de que su posible conocimiento de la relación causa-efecto varía, del mismo modo que lo hace también su interdependencia con otros agentes dentro del mismo ecosistema. El propósito de un marco de contingencias para el desempeño social consiste, precisamente, en discernir esos factores deferenciales para que los directivos puedan asumir una actitud realista en lo que se refiere a los objetivos a alcanzar, y para que, en consecuencia, puedan evaluar y mejorar su desempeño.

Fundamentos conceptuales

Gran parte de los textos actuales que tratan sobre el desempeño de las organizaciones hunde sus raíces en la amplísima bibliografía sobre la eficacia organizacional que, desde hace ya mucho tiempo, estableció tres tipos básicos de indicadores para juzgar el desempeño organizacional: los resultados a largo plazo, los

procesos y las estructuras.⁹ Los resultados a largo plazo son mediciones de tipo prospectivo, en tanto que son previsiones realizadas a partir de una serie de productos como bienes o servicios; los procesos son mediciones de esfuerzo que se centran en los insumos (*inputs*) y las actividades llevadas a cabo por las organizaciones, y los indicadores estructurales evalúan la capacidad de éstas para desempeñar su labor. Los sociólogos organizacionales han subrayado que, de estos tres tipos de indicadores, los resultados a largo plazo se consideran, a menudo, «la quintaesencia de la eficacia, aunque también pueden presentar serios problemas de interpretación», derivados, por ejemplo, de un conocimiento inadecuado de la relación causa-efecto, de la necesidad de que transcurra un tiempo para poder observar resultados y de ciertas características del contexto que escapan al control de las organizaciones, tales como las condiciones del mercado o la receptividad de los grupos de interés externos.¹⁰

La abundante bibliografía sobre desempeño y eficacia organizacional parece coincidir siempre en una apreciación fundamental: apenas existen mediciones unívocas e inequívocas del éxito de las organizaciones. No las hay ni para las firmas con fines de lucro, a las que resulta tentador asumir que la métrica de los resultados es inequívoca porque su objetivo son los beneficios. Meyer identifica cuatro tipos generales de medición, comunes a todas las firmas con fines de lucro: valor de la empresa en el mercado de capitales, mediciones a partir de la contabilidad, mediciones a partir de elementos no financieros y mediciones a partir de costes.¹¹ Ahora bien, no sólo no existe una medición única que siempre sea adecuada para medir el desempeño de una empresa, sino que algunas de las métricas apuntan, incluso, en direcciones opuestas.

Por ejemplo, mediciones contables básicas (como la rentabilidad, el rendimiento de los activos, los flujos de efectivo y otras mediciones de venta y de ganancias) no están necesariamente

9. Goodman y Pennings, 1977; Scott, 1977, y Suchman, 1967.

10. Scott, 1992, p. 354.

11. Meyer, 2002, y Meyer y Gupta, 1994.

correlacionadas con los indicadores del mercado (como el valor de mercado, el rendimiento del capital y la fluctuación del precio de las acciones). No resulta extraño que una empresa que no obtuvo ganancias alcance, sin embargo, un repunte en su cotización bursátil, o que una empresa que obtiene ganancias considerables a corto plazo pierda la confianza de los inversores a largo plazo. En resumen, las propias empresas tienden a emplear diversas mediciones de desempeño de forma simultánea, debido a que éstas no están interrelacionadas —una característica que Meyer¹² denomina la «paradoja del desempeño»—, pues si estuvieran correlacionadas, sería posible confiar en una sola métrica que las englobara. La cuestión es que, incluso en un sector en el que existe un consenso en torno al beneficio, se requieren múltiples mediciones simultáneas para evaluar el desempeño.

Estos retos son aún más importantes y complejos en el sector social,¹³ donde los indicadores financieros se vinculan, por lo general, con los insumos o con las aportaciones, antes que con los resultados, además de que existe una gran variabilidad entre los distintos sectores acerca de lo que puede considerarse un resultado valioso.¹⁴ Las agencias calificadoras de las organizaciones sin ánimo de lucro, que tradicionalmente emplean coeficientes de eficiencia (como la relación entre los gastos del programa y los gastos administrativos) para evaluar el desempeño, reciben hoy en día muchas críticas, incluso por parte de sus propios defensores, por ser demasiado restrictivas e inducir a error.¹⁵ El principal desafío continúa siendo la implementación de mediciones de carácter no financiero que sean fiables y comparables. Mientras que cada vez parece haber más consenso a la hora de considerar la noción de «impacto» como la medida no financiera de desempeño definitiva, aún persiste un desacuerdo considerable sobre la manera de ponerla en práctica. También existen divergencias cuando se discute si dicha noción ayuda a las organi-

12. *Ibidem.*

13. Ebrahim y Rangan, 2014, y Stone y Cutcher-Gershenfeld, 2001.

14. Anthony y Young, 2004, y Oster, 1995.

15. Philantropy Action, 2009.

zaciones a gestionar su desempeño o si, por el contrario, lo obstaculiza.

Más aún, el hecho de que, por lo general y por comparación con las empresas con fines de lucro, el concepto de titularidad o propiedad sea menos claro en las organizaciones sin ánimo de lucro y en las empresas sociales híbridas puede hacer que los financiadores (fundaciones, inversores privados, organismos gubernamentales y donantes individuales) tengan distintas exigencias en relación a la rendición de cuentas y de informes, y que también sean varias las expectativas de desempeño por parte de los clientes, las comunidades, los supervisores, los contribuyentes y el propio personal o la mesa directiva de estas organizaciones.¹⁶ Algunos investigadores incluso llegan a sugerir que habrá tantos tipos de exigencia de responsabilidad como relaciones haya entre la gente y las organizaciones,¹⁷ y definen este rasgo profundamente enraizado en las organizaciones del sector social como un «trastorno de responsabilidad múltiple».¹⁸

Pese a enfrentarse a retos tan numerosos, las ciencias sociales han experimentado avances importantes en lo que se refiere a la medición del desempeño social. Para sustentar nuestra discusión acerca de estos avances, recurro a una línea de investigación en torno a la evaluación de programas con larga tradición y que ofrece un corpus teórico para el diseño de evaluaciones en los programas sociales.¹⁹ La «teoría de programas» representa un instrumento de trabajo fundamental para investigar sobre la evaluación, pues aporta una base para conceptualizar, diseñar y explicar los programas sociales, para comprender las conexiones causales (relaciones del tipo «si... entonces») entre los procesos y los resultados del programa, y para diagnosticar las causas de los problemas o del éxito.²⁰ La teoría de programas puede conside-

16. Edwards y Hulme, 1996b; Kearns, 1996; Lindenberg y Bryant, 2001; Najam, 1996a, y Oster, 1995.

17. Lerner y Tetlock, 1999.

18. Koppell, 2005.

19. Por ejemplo, Bickman, 1987; McLaughlin y Jordan, 1999; Rogers, 2007, y Weiss, 1972.

20. Blalock, 1999; Funnell, 1997; Rogers, 2008, y Rogers et al., 2000.

rarse un método de investigación aplicada en ciencias sociales²¹ que permite poner a prueba de una manera empírica las hipótesis implícitas a cualquier programa social y, de este modo, aportar conocimiento sobre la validez de las hipótesis del programa en circunstancias reales.²²

Una aplicación específica de la teoría de programas, que recibe el nombre de «modelo lógico» o «cadena de resultados», se ha convertido en el principal instrumento utilizado por las organizaciones del sector social para determinar la métrica de su desempeño. La figura 1.1 muestra los componentes principales del modelo lógico: insumos, actividades, productos, resultados a escala individual y resultados a escala social, con ejemplos de los tipos de medición para cada paso. La dirección de las flechas en la figura, de izquierda a derecha, enfatiza el aspecto predictivo o proposicional del modelo y la medición del desempeño a lo largo de la cadena en la medida de lo posible, no sólo para determinar las causas (insumos y actividades) y los bienes y servicios inmediatos generados por la organización (resultados a corto plazo), sino también para estimar su efecto a largo plazo en la vida de individuos y de comunidades o sociedades (resultados a largo plazo).

En los últimos años, el término «impacto» se ha incorporado al vocabulario al uso de los donantes del sector social y se emplea con frecuencia en frases como «empresas sin ánimo de lucro de alto impacto», «filantropía de impacto» e «impacto con esteroides».²³ Sin embargo, este término no ha sido definido de una manera consistente. Una parte de la bibliografía reconocida en el ámbito de la evaluación del desarrollo internacional a menudo emplea el término para referirse a «transformaciones significativas en la vida de las personas impulsadas por una acción concreta o una serie concreta de acciones»²⁴ o a resultados que atacan

21. Lindgren, 2001.

22. Chen, 1990; Greene, 1999, y Weiss, 1995.

23. Brest, Harvey y Low, 2009; Morino, 2011, y Tierney y Fleishman, 2011.

24. Roche, 1999, p. 21.

la «raíz» de un problema social.²⁵ Una definición muy usada —aunque más amplia—, y que ha sido adoptada por diversas agencias de asistencia internacional, entiende el impacto como «los efectos a largo plazo, ya sean positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos por una intervención para promover el desarrollo, ya sea de una manera directa o indirecta, intencionada o inintencionada».²⁶



Figura 1.1. Modelo lógico y mapeo de resultados.

Estas definiciones, en su mayoría, comparten un énfasis en la causalidad —los cambios «se generan por» acciones o efectos «producidos por» una intervención— y sugieren, por tanto, que no basta simplemente con evaluar lo ocurrido después de la intervención, sino más bien, si esos efectos o transformaciones pueden vincularse causalmente con ella.²⁷ Como tal, un impacto es la «diferencia causada» por una intervención, sea a corto o a largo plazo, y puede operarse a escala individual, comunitaria o social. Así, por ejemplo, algunos manuales de modelos lógicos describen los impactos como si hubieran tenido lugar a escala organizacional, comunitaria o sistémica una vez transcurrido un

25. Crutchfield y Grant, 2008, p. 24.

26. Leeuw y Vaessen, 2009, p. IX.

27. Brest y Harvey, 2018; Jones, 2009, y White, 2006.

periodo de muchos años.²⁸ En el presente libro he optado por la primera definición y empleo el término «impacto» para referirme a los cambios producidos —o la diferencia causada— por una intervención o una serie de ellas. Corresponde a la organización especificar la naturaleza de tal impacto —a corto o largo plazo, a escala individual o social— y realizar su medición conforme a ello.²⁹

Para identificar los impactos —ya sea a corto o largo plazo— que pretenden conseguir, las organizaciones del sector social han optado con una frecuencia cada vez mayor por modelos lógicos y variantes suyas como el análisis de marco lógico (AML). El uso de estos instrumentos, un requisito exigido a menudo por los financiadores, se ha difundido gracias a una industria global de profesionales del desarrollo internacional. Se trata, en específico, de evaluadores profesionales contratados tanto por las organizaciones de ayuda bilateral y los bancos de desarrollo multilateral³⁰ como por las fundaciones filantrópicas privadas que buscan medir el impacto de sus donaciones y otorgarles un sentido más estratégico.³¹

Aunque el modelo lógico se ha convertido en el instrumento predominante para clarificar la métrica del desempeño social, su uso como herramienta de planificación dista mucho de ser sencillo. Su utilidad se ve limitada por la compleja —y a menudo poco comprendida— naturaleza de las relaciones causa-efecto que intervienen a la hora de obtener resultados de carácter social. Uno de los más grandes retos que se presentan cuando se utiliza el modelo lógico para evaluar el desempeño radica en el hecho de que, de forma implícita, incorpora dos cadenas de causalidad cuya línea divisoria se despliega después de los resulta-

28. Por ejemplo, Knowlton y Phillips, 2013, p. 38, y W. K. Kellogg Foundation, 2004, p. 2.

29. Quiero agradecer a Paul Brest que haya subrayado la tensión existente entre los diversos usos del término y que haya justificado el uso de «impacto» para aludir a la diferencia generada por una intervención.

30. Roche, 1999, pp. 18-20.

31. Brest, 2012; Frumkin, 2006; Morino, 2011; Porter y Kramer, 1999, y Tierney y Fleishman, 2011.

dos a corto plazo, esto es, en la frontera organizacional, ilustrada con la línea punteada en la figura 1.1. A la izquierda de esta línea (donde se encuentran los insumos, las actividades y productos), los resultados se hallan, en buena medida, bajo el control de la organización, y la lógica causal está determinada por las decisiones estratégicas acerca de cómo producir productos y servicios. Al ocuparse de esta parte de la cadena de resultados —el desempeño organizacional—, las organizaciones del sector social asumen una tarea muy similar a la de las organizaciones con fines de lucro. Sin embargo, las organizaciones del sector social deben asumir, adicionalmente, el reto de establecer relaciones causa-efecto que tengan lugar «al otro lado» de sus fronteras organizacionales —el desempeño social— donde se espera que las actividades y los productos de la organización (las causas) conduzca a ciertos resultados (los efectos) en la vida de los beneficiarios y la sociedad en general.

El mapeo de las relaciones causa-efecto es también muy importante para las empresas con fines de lucro.³² En particular, las relaciones causa-efecto resultan primordiales para los «cuadros de mando integral» que mapean las relaciones causales entre los objetivos y las actividades necesarias para ejecutar una estrategia.³³ Sin embargo, las relaciones causa-efecto mapeadas a partir de estas herramientas y conceptos tienen lugar, fundamentalmente, en la organización (señalada en la mitad izquierda de la figura 1.1) y establecen una ruta que parte de las actividades en dirección a los productos a corto plazo del plano organizacional,³⁴ antes que a resultados a largo plazo del plano social. Y, pese a que el concepto de «cuadro de mando integral» ha ampliado su ámbito de influencia a las actividades del sector social,³⁵ no ha sido adaptado para tener en cuenta las relaciones causa-efecto

32. Para un panorama general de las relaciones causa-efecto, según se tratan en la bibliografía sobre rendición de cuentas y teoría organizacional, véanse Chenhall, 2003; Galbraith, 1973; Ittner, 2014; Koonce, Seybert y Smith, 2011; Lukka, 2014; Merchant y Otley, 2007, y Thompson, 1967.

33. Kaplan y Norton, 1996 y 2004.

34. Nørreklit, 2000 y 2003, y Speckbacher, Bischof y Pfeiffer, 2003.

35. Kaplan, 2001.

entre los resultados a corto plazo y los resultados a largo plazo que suelen surgir al otro lado de las fronteras organizacionales³⁶ y que son mucho más complejas.

En resumen, las organizaciones del sector social deben prestar atención a dos cadenas de causa-efecto subsumidas dentro del modelo lógico: 1) un «mapa estratégico» que vincule insumos y actividades con resultados a corto plazo dentro de la organización, comparable con los que emplean las empresas con fines de lucro, y 2) un «mapa de impacto» que vincule los productos con los resultados a largo plazo para poder evaluar el desempeño social. Precisamente esta compleja lógica causal en la que los resultados del plano organizacional (resultados a corto plazo) se transmutan en cambio social (resultados a largo plazo) se encuentra en el núcleo de los inquietantes desafíos a los que se enfrenta la medición del desempeño y la rendición de cuentas en el sector social.

Antes de elaborar un marco conceptual de medición para comenzar a encarar semejante reto, conviene hacer el balance del estado actual de las prácticas de medición. La experiencia de las comunidades involucradas nos dará perspectiva para desarrollar marcos conceptuales pertinentes para la toma de decisiones desde los cargos directivos.

36. Agradezco a Gerhard Speckbacher que haya puesto de relieve las limitaciones del cuadro de mando integral para medir impactos y resultados sociales a largo plazo: en buena medida, el método no ofrece pistas acerca de la manera de vincular las mediciones de ámbito organizacional con los impactos sociales complejos que tienen lugar fuera de la organización. En un artículo sobre la aplicación del cuadro de mando integral a las organizaciones sin ánimo de lucro, Kaplan (Kaplan, 2010, p. 23) propone no considerar los resultados financieros como resultados definitivos y sustituirlos por un «objetivo relacionado con el “impacto social” y el “cometido”». Además, advierte que dicho «objetivo de impacto social puede tardar años en percibirse, razón por la cual las mediciones realizadas de acuerdo con otros planteamientos introducen objetivos a corto y medio plazo, así como la retroalimentación necesaria para un control y una rendición de cuentas anuales».

La situación actual de las prácticas de medición

Las variantes del modelo lógico y la gestión de resultados se han vuelto cada vez más comunes en dos comunidades del sector de las que trataré a continuación: por un lado, fundaciones filantrópicas e inversionistas de impacto que buscan asignar recursos de manera eficaz; y, por otro, organizaciones de desarrollo internacional como organismos gubernamentales bilaterales y ONG que buscan mejorar los procesos de rendición de cuentas y la relación «calidad-precio» en la ayuda al desarrollo. Estas dos comunidades se encuentran en el epicentro de la innovación y el debate actual en el campo del desempeño social. La bibliografía académica en torno a la gestión, el estudio de las iniciativas sin ánimo de lucro y la filantropía se muestra rezagada a la hora de ofrecer un conocimiento teórico y analítico sobre este campo en creciente desarrollo. Debido a la amplitud y la diversidad del sector social, aquí centraré mi discusión en organizaciones que trabajan mayoritariamente en el ámbito del combate a la pobreza. Se trata de un ámbito extenso, pero bien establecido, en el que se genera un conjunto cada vez más coherente de debates sobre la medición del desempeño.

Los debates acerca de la medición del impacto se han escenificado en el mundo de la filantropía privada estadounidense debido a que las fundaciones han puesto un énfasis renovado en la medición del impacto de su labor de patrocinio y han asumido una mentalidad más estratégica en relación con sus donaciones.³⁷ Durante su gestión como presidentes —de la Hewlett Foundation y la ClimateWorks Foundation, respectivamente—, Paul Brest y Hal Harvey enunciaron con claridad el espíritu de esta «filantropía inteligente»:

El cumplimiento de objetivos en la filantropía hace necesario tener perfectamente claros cuáles son éstos y determinar los indicadores del éxito antes de comenzar el proyecto filantrópico [...]. Esto exige, a su vez, una comprensión empírica, sustentada en evidencias,

37. Frumkin, 2006, y Porter y Kramer, 1999.

del mundo exterior en el que se pondrá en marcha el plan. También requiere sopesar con cuidado cada etapa de la ruta para saber cuándo se sigue el camino hacia el éxito, siempre teniendo un buen ojo para detectar las señales que alertan sobre la necesidad de hacer correcciones a medio camino. Estos factores son componentes necesarios de lo que consideramos el núcleo de la filantropía estratégica: la preocupación por el «impacto».³⁸

Esta inquietud por el impacto ha servido de acicate para que se destinaran múltiples esfuerzos a cuantificarlo y poder usarlo así como factor de decisión a la hora de asignar fondos ante diversas opciones que compiten entre sí (lo que Brest y Harvey han denominado «impacto con esteroides»). De hecho, ha despertado un considerable interés en el floreciente campo de la inversión de impacto, que se distingue por la presencia de inversionistas que, de forma deliberada, se marcan objetivos sociales y financieros y miden su grado de consecución.³⁹

No obstante, la atención de un grupo de fundaciones e inversionistas cada vez más numeroso no es el único catalizador del interés por los resultados y los impactos. A lo largo de las últimas dos décadas, las organizaciones sin ánimo de lucro han permanecido bajo un escrutinio gubernamental que las impele a ofrecer resultados y mejorar sus protocolos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía, especialmente cuando reciben contratos del sector público.⁴⁰ En Estados Unidos, la Government Performance and Results Act de 1993 obligó a numerosos organismos estatales a formular metas progresivas y adoptar contratos basados en el desempeño para proveedores de servicios —incluidas las organizaciones sin ánimo de lucro—, como parte de un esfuerzo mucho más amplio por «reinventar el gobierno».⁴¹ En un informe elaborado para el Congreso de Estados Unidos a raíz de las cuestiones planteadas por el Comité de Fi-

38. Brest y Harvey, 2008, p. 7; las comillas son de los autores.

39. OCDE, 2015; Social Impact Investment Taskforce, 2014.

40. Krauskopf y Chen, 2010; Smith, 1999, y Smith y Lipsky, 1993.

41. Behn, 2001, y Poister, 2003, p. xv.

nanzas del Senado estadounidense tras la legislación Sarbanes-Oxley, el Panel on the Nonprofit Sector señalaba que todas las organizaciones filantrópicas deberían «proporcionar al público información más detallada sobre sus operaciones, incluyendo los métodos que emplean para evaluar los resultados de sus programas, a través de un informe anual, su página electrónica y otros medios».⁴²

La manifestación más reciente de esta tendencia hacia la financiación pública basada en el desempeño es lo que se conoce como «pago por logros» (*pay-for-success* o PFS, según sus siglas en inglés). Se trata de un término genérico para nombrar una serie de mecanismos que suele implicar la colaboración entre los gobiernos y los inversionistas privados para financiar a prestadores de algún servicio social en función de su desempeño. Entre los mecanismos que han suscitado un mayor interés se encuentran los bonos de impacto social (BIS) y los bonos de impacto en el desarrollo (BID), en los que inversionistas privados adelantan capital para un programa social, las organizaciones sin ánimo de lucro llevan a cabo el programa y el gobierno paga a los inversionistas con una tasa de rendimiento sólo si el programa cumple ciertas metas especificadas con anterioridad.⁴³ Unas primeras investigaciones sugieren que los BIS son convenientes únicamente bajo ciertas circunstancias —entre las que se cuentan la existencia de evidencias claras del desempeño y un ahorro potencial considerable para los organismos públicos— y tomando en cuenta que la mayor parte del capital debería proceder de organizaciones filantrópicas antes que de inversionis-

42. Panel on the Nonprofit Sector, 2005, pp. 5 y 37.

43. Para un análisis detallado de diversos mecanismos de naturaleza distinta, véase Chamberlin, 2018. Por ejemplo, algunos mecanismos que ella identifica incluyen los bonos de impacto social (BIS), en los que el gobierno adelanta un capital que es reembolsado por los garantes privados en caso de que los objetivos «no» se cumplan, además de los bonos de éxito social (SSN, según sus siglas en inglés) y los incentivos de impacto social (SII, según su acrónimo en inglés), en los que los proveedores de servicios reciben préstamos de inversionistas, cuyos intereses o capital son reembolsados por un ordenante distinto con la condición de que se cumplan los parámetros de desempeño.

tas privados.⁴⁴ Podremos comprobar cuán efectivos y adecuados son estos mecanismos a lo largo de la próxima década: a comienzos de 2018 se había emitido más de un centenar de bonos de impacto en todo el mundo para sectores tan diversos como la sanidad, el empleo, la agricultura, la educación y el bienestar social, y se espera que ofrezcan resultados en los próximos años.⁴⁵ Está claro, sin embargo, que el futuro del «pago por logros» dependerá de una medición sólida del desempeño; es decir, dependerá de la implementación de una métrica que pueda captar con precisión los resultados sociales a corto y a largo plazo, así como de la negociación de parámetros de desempeño entre las partes contratantes.

La medición del desempeño tiene una historia bastante más larga en el campo del desarrollo internacional, donde generalmente se divide en evaluación de impacto (EI), y seguimiento y evaluación (SyE). La primera, como ya sugiere su nombre, suele referirse a la valoración de los resultados finales o impactos, mientras que la segunda se centra en hacer un seguimiento del avance de un proyecto o programa para señalar correcciones a medio término. Desde la década de 1950, el campo del desarrollo internacional ha visto cómo se han puesto de moda diversos enfoques de la EI y el S y E, que luego han perdido vigencia. Sin embargo, en los últimos cuarenta años,⁴⁶ los modelos y marcos lógicos se han vuelto universales gracias a la labor de difusión realizada por un entramado global de profesionales del desarrollo internacional y, en concreto, consultores y evaluadores contratados por los organismos de ayuda bilateral y los organismos de desarrollo multilateral.

El uso de los modelos lógicos, en particular, y de la evaluación de programas y proyectos, en general, debe su difusión, en buena medida, a los gobiernos nacionales y sus instituciones dedicadas al desarrollo. Estos agentes incluyen los organismos de

44. Berlin, 2016; Chamberlin, 2018, y Rangan y Chase, 2015.

45. Dear et al., 2016; Gustafsson-Wright et al., 2017, y Shumway, Segal y Etzel, 2018.

46. Roche, 1999, pp. 18-20.

ayuda bilateral como la United States Agency for International Development (USAID) o el United Kingdom's Department for International Development (DfID) y sus equivalentes en otros países, así como instituciones multilaterales como el Banco Mundial y diversos organismos de la ONU. El «análisis de marco lógico» (AML), variante más elaborada del modelo lógico, adquirió popularidad entre los organismos gubernamentales bilaterales en las décadas de 1980 y 1990,⁴⁷ aunque había sido desarrollado originalmente para la USAID en 1969, esto es, más de una década antes de que las organizaciones sin ánimo de lucro estadounidenses y sus financiadores lo adoptasen de manera generalizada. El discurso del desempeño en el área del desarrollo internacional a menudo se plantea en términos de «gestión basada en resultados» y «efectividad del desarrollo», y se centra en el establecimiento de metas y objetivos claros, la identificación de un modelo lógico causal o una cadena de resultados, y la medición de dichos resultados como base para la mejora continua.⁴⁸

Más recientemente, los organismos de ayuda bilateral han buscado medios para combinar o valorar la suma total de los resultados de su apoyo a miles de proyectos, programas y organizaciones civiles en todo el mundo. Su interés por hacerlo tiene una motivación doble: en primer lugar, buscan responder a las exigencias de rendición de cuentas de sus propios ministerios de economía y contribuyentes, que desean conocer la relación calidad-precio de su labor de asistencia social; en segundo lugar, buscan incrementar la efectividad de sus proyectos con vistas a alcanzar metas globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que ahora son más ambiciosos y ambiguos. Estas aspiraciones quedaron asentadas originalmente en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, un acuerdo internacional suscrito en 2005, y el Programa de Acción de Accra de 2008, que ponen

47. Por ejemplo, Australian Agency for International Development (AusAID), 2005, y Comisión Europea, 1993.

48. Morgan y Qualman, 1996, y Roduner, Schläppi y Egli, 2008.

énfasis en la necesidad de medir resultados, pero haciéndolo de una manera que refleje las prioridades nacionales y contribuya a edificar sistemas para la gestión del desarrollo.⁴⁹

La difusión de los modelos lógicos y de medición de impacto no puede, sin embargo, atribuirse sólo a las fundaciones y organismos públicos. Así, por ejemplo, a mediados de la década de 1990, diversas organizaciones estadounidenses sin ánimo de lucro y de ámbito nacional —y, en particular, grupos de apoyo a la industria— empezaron a abogar por mediciones de impactos y resultados a largo plazo y desarrollaron herramientas para los directivos de organizaciones sin ánimo de lucro. Entre sus impulsores más notorios se encontraba United Way of America, una de las primeras organizaciones de ámbito nacional que pidió a sus miembros distinguir de manera clara entre los resultados a corto plazo y los resultados a largo plazo, con el apoyo de una serie de recursos diseñados para ayudarlos a medir los segundos. Dos eran las razones de la United Way of America para hacer esto: «ver si los programas realmente suponían una diferencia en la vida de las personas» y «ayudar a los programas a mejorar sus servicios».⁵⁰ Durante la década posterior, el Urban Institute

49. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se plantea como objetivo mejorar la calidad de las ayudas y de su impacto en el desarrollo internacional. En primer lugar, pone énfasis en la importancia de que sean los propios países los administradores de las ayudas para mejorar su impacto, partiendo de la idea de que dichas ayudas son más efectivas cuando los países socios asumen el liderazgo sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo. En segundo lugar, se centra en los resultados al identificar doce indicadores de efectividad de la ayuda. Dichos indicadores —como lo son, por ejemplo, la existencia de prioridades estratégicas claras para la reducción de la pobreza o de sistemas confiables de adquisiciones y de gestión de las finanzas públicas— miden tanto la capacidad del país en vías de desarrollo para servirse de la ayuda como el esfuerzo exigido a los organismos donantes para ayudar a la construcción de dicha capacidad, con iniciativas entre las que se cuentan, por ejemplo, la utilización de los sistemas de adquisiciones y administración de las finanzas públicas del país socio en vez de los del país del donante, el pago de la ayuda de acuerdo con un calendario predecible y la limitación de la obligación de vincular la ayuda a la compra de bienes y servicios procedentes del país donante (OCDE, 2008).

50. United Way of America, 1996.

desarrolló un marco común de resultados a largo plazo y una serie de indicadores para más de una docena de organizaciones sin ánimo de lucro de distinta índole. Tiempo después, lanzó un portal electrónico con herramientas para realizar encuestas para la gestión del desempeño,⁵¹ en colaboración con un proveedor de *software*.

Los estudios para determinar si la medición de los resultados a largo plazo ha traído consigo mejoras en el desempeño ofrecen resultados dispares. Un estudio de las treinta principales organizaciones sin ánimo de lucro de Estados Unidos demostró que la medición resultaba útil en la mejora de resultados a largo plazo, sobre todo cuando se establecían unos objetivos mensurables relacionados con su propia misión (en vez de establecer una métrica directa para ella). Así, se seguían mediciones simples y fáciles de comunicar, y se elegían mediciones que ayudaban a crear una cultura de la rendición de cuentas y de la persecución de objetivos comunes dentro de la organización, para contribuir, de este modo, a armonizar el trabajo de unidades y delegaciones muy heterogéneas.⁵² Por su parte, la United Way of America puso de relieve mejoras de eficiencia entre las 391 agencias que estudió en 2000. Su informe indicaba que más de tres cuartas partes de sus organizaciones asociadas consideraban que la medición de resultados a largo plazo era útil tanto para difundir resultados e identificar prácticas efectivas como para ayudar a mejorar la prestación de los servicios de los programas. Sin embargo, los resultados no siempre fueron positivos: cerca de la mitad de las organizaciones encuestadas indicó que la implementación de la medición de resultados a largo plazo provocó que se pusiese un énfasis excesivo en los resultados mensurables, en detrimento de otros resultados importantes, e hizo que la capacidad de las organizaciones para llevar registros se viese desbordada. Todo ello sin resolver las dudas acerca de la manera de modificar los programas a partir de las fortalezas y debilidades detectadas.⁵³

51. Urban Institute, 2006, y 2016.

52. Sawhill y Williamson, 2001.

53. United Way of America, 2000.