



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

TRABAJO MONOGRÁFICO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN – CONTADOR (SECTOR PRIVADO) Y CONTADOR PÚBLICO
PLAN 1990

TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS Y CONTROL DE GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO EN URUGUAY



AUTORES: LUCÍA DAVYT GUASCH
JIMENA ERRAZOLA ANZOLABEHERE

TUTOR: CRA. LIC. ADRIANA ABRAHAM

COORDINADOR: CR. JORGE XAVIER

MONTEVIDEO – URUGUAY

2012

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

Título

Toma de Decisiones Estratégicas y Control de Gestión en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en Uruguay.

Autores

Lucía Davyt, Jimena Errazola

Tutor

Adriana Abraham

Carrera

Licenciatura en Administración-Contador (Sector Privado) y Contador Público

Cátedra

Administración General

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor..... (Nombre y firma)

Profesor..... (Nombre y firma)

Profesor..... (Nombre y firma)

FECHA

AGRADECIMIENTOS

Nuestro agradecimiento a las organizaciones y personas consultadas, por su disposición, tiempo y aportes fundamentales brindados en la realización de este trabajo.

Especialmente a Jorge Xavier y Adriana Abraham, por su dedicación, colaboración y apoyo durante la investigación.

A todos aquellos que de una manera u otra nos acompañaron tanto en el desarrollo de este trabajo, como en el transcurso de la carrera.

Mi agradecimiento a mis padres, hermanos y a Diego por haberme alentado y respaldado en las distintas etapas de la carrera.

Lucía

Agradezco a toda mi familia, especialmente a mis padres y hermanos; a mis queridas amigas; y a Martín, quienes me acompañaron y apoyaron siempre durante la carrera.

Jimena

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los procesos de toma de decisiones estratégicas y control de gestión en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en el Uruguay. El interés por dichas organizaciones se debe a la gran importancia que han adquirido en la sociedad a nivel mundial, debido al rol que ocupan en aquellas áreas que no han sido atendidas por el Estado.

En el marco del objetivo planteado, se investigó acerca de la realidad actual de las ONG, su rol e impacto en la sociedad civil, su crecimiento, dificultades, desafíos y fortalezas, en un contexto en cual la preocupación por un desarrollo social equitativo y sostenible adquiere cada vez más importancia.

El primer capítulo contiene el objetivo, alcance y metodología a utilizar durante la investigación; luego se presentan conceptos teóricos de los procesos a analizar así como también aspectos introductorios de las Organizaciones No Gubernamentales tanto en el mundo como en el Uruguay.

Luego se presenta el trabajo de campo, el cual resume la información relevada en las entrevistas realizadas durante la investigación, y finalmente se presenta un análisis que permite la elaboración de una serie de conclusiones respecto a la situación actual de las ONG para el desarrollo analizadas en relación a su toma de decisiones estratégicas y control de gestión, que puede servir de base para la comprensión de dichos aspectos organizacionales en el Uruguay y utilizarse como fuente para futuras investigaciones.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN EJECUTIVO	4
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	8
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	9
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	10
1.1. OBJETIVO	10
1.2. ALCANCE Y LIMITACIONES	11
1.3. METODOLOGÍA	12
CAPITULO 2: TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS	14
2.1. PLANEACIÓN	14
2.1.1. Tipos de planes	15
2.1.2. Planeación estratégica vs operativa	15
2.1.3. Estrategia	16
2.1.4. El proceso de planeación estratégica	17
2.2. TOMA DE DECISIONES	20
2.2.1. Introducción.....	20
2.2.2. Tipos de problemas y decisiones	20
2.2.3. Proceso de Toma de Decisiones	23
2.2.4. Modelos de Toma de Decisiones.....	24
2.2.5. El rol de la intuición	28
2.2.6. Elección de un único modelo	28
2.2.7. Toma grupal de decisiones	29
CAPÍTULO 3: CONTROL DE GESTIÓN	31
3.1. INTRODUCCIÓN	31
3.2. ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE CONTROL	32
3.3. EL PROCESO DE CONTROL	34
3.4. SISTEMAS DE CONTROL	38
3.5. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CONTROL DE GESTIÓN	42
3.6. LA VINCULACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL CON LA ESTRATEGIA	44
CAPITULO 4: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	46
4.1. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES A NIVEL MUNDIAL	46

4.1.1. Breve Historia de las Organizaciones No Gubernamentales en el Mundo ...	46
4.1.2. Definiendo a las ONG	48
4.1.3. Clasificación de las ONG	52
4.2. GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS	59
4.2.1. Contexto	59
4.2.2. Definición de Gestión Económico-Financiera en las ONL.....	60
4.2.3. Importancia de la Gestión Económico-Financiera en las ONL.....	62
4.2.4. Principios de la Gestión Económico-Financiera en las ONL.....	63
4.2.5. El proceso de planificación y control financiero	64
4.3. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN URUGUAY	66
4.3.1. Situación actual y evolución.....	66
4.3.2. Clasificación de las ONG en Uruguay	69
4.3.3. Gestión de las ONG en Uruguay	70
4.3.4. Problemática actual	72
CAPÍTULO 5: TRABAJO DE CAMPO	74
5.1. ACCIÓN PROMOCIONAL 18 DE JULIO	74
5.1.1. Ramas De Acción	75
5.1.2. Financiamiento	76
5.1.3. Estructura Local.....	77
5.1.4. Toma de Decisiones	78
5.1.5. Control de Gestión.....	80
5.2. EMAÚS NUEVO PARÍS	83
5.2.1. Ramas de Acción.....	84
5.2.2. Financiamiento	86
5.2.3. Estructura Internacional.....	86
5.2.4. Estructura Local.....	87
5.2.5. Toma de Decisiones y Control de Gestión.....	88
5.3. MOVIMIENTO TACURÚ	89
5.3.1. Ramas de Acción.....	90
5.3.2. Financiamiento	91
5.3.3. Estructura Local.....	91
5.3.4. Toma de Decisiones	92

5.3.5. Control de Gestión.....	94
5.4. TECHO	94
5.4.1. Ramas de Acción.....	96
5.4.2. Financiamiento	98
5.4.3. Estructura Internacional.....	98
5.4.4. Estructura Local.....	98
5.4.5. Toma de Decisiones	99
5.4.6. Control de Gestión.....	100
5.5. ALDEAS INFANTILES SOS	101
5.5.1. Ramas de Acción.....	102
5.5.2. Financiamiento	104
5.5.3. Estructura Internacional.....	105
5.5.4. Estructura Local.....	105
5.5.5. Toma de Decisiones	106
5.5.6. Control de Gestión.....	108
5.5.7. Vínculo entre Planificación y Control.....	110
5.6. CUADRO RESUMEN.....	111
5.7. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ANONG).....	112
5.7.1. Perspectiva respecto a la evolución de las ONG en Uruguay	113
5.7.2. Financiamiento	115
5.7.3. Proyecto “J”	116
5.7.4. Voluntariado	117
5.7.5. Toma de Decisiones y Control de Gestión.....	117
5.7.6. Coordinación con el Estado	119
CAPÍTULO 6: ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	120
6.1. CONCLUSIONES GENERALES	120
6.2. CONCLUSIONES DETALLADAS	122
BIBLIOGRAFÍA	129
LIBROS Y PUBLICACIONES CONSULTADOS.....	129
TRABAJOS DE CAMPO Y MONOGRAFÍAS	131
PÁGINAS WEB CONSULTADAS	131
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	132

ANEXOS	134
ANEXO 1 – PAUTA DE RELEVAMIENTO ENTREVISTA A ONG	134
ANEXO 2 – PAUTA DE RELEVAMIENTO ENTREVISTA A ANONG.....	137
ANEXO 3 – LEY DE PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO SOCIAL	138

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1: Planeación Estratégica y Operativa</i>	17
<i>Ilustración 2: Tipos de Decisiones</i>	22
<i>Ilustración 3: Elementos de un sistema de control</i>	33
<i>Ilustración 4: El proceso de control</i>	35
<i>Ilustración 5: Ventajas y desventajas de fuentes de información para medir el desempeño</i>	36
<i>Ilustración 6: Tipología de los sistemas de control</i>	41
<i>Ilustración 7: Definición de gestión económico-financiera en las ONL</i>	61
<i>Ilustración 8: Importancia de la gestión económico-financiera en las ONL</i>	62
<i>Ilustración 9: Fases del proceso de planificación en las ONL</i>	66
<i>Ilustración 10: Presupuestos anuales ONG</i>	67
<i>Ilustración 11: Organigrama Acción Promocional 18 de Julio</i>	77
<i>Ilustración 12: Organigrama Emaús Nuevo París</i>	87
<i>Ilustración 13: Organigrama TECHO</i>	99
<i>Ilustración 14: Cuadro comparativo de aspectos clave de las ONG entrevistadas</i>	111
<i>Ilustración 15: Modelo de Madurez para la Toma de Decisiones y Control de Gestión</i>	127

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

Anmype	Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNO	Comité Nacional Operativo
CNS	Comisión Nacional de Seguimiento
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
ONGS	Organizaciones No Gubernamentales Sociales
ONL	Organizaciones No Lucrativas
OPGC	Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva
PEN	Plan Estratégico Nacional
POA	Plan Operativo Anual
RRHH	Recursos Humanos
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
Tics	Tecnologías de la Información y la Comunicación
Tres Es	Economía, Eficacia y Eficiencia

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVO

Las Organizaciones No Gubernamentales han adquirido gran importancia a nivel social en su rol principal de ocuparse de aquellas áreas que no han sido atendidas por el Estado ya sea debido a que este se retira de ciertas áreas de trabajo o porque no logra atenderlas de forma efectiva.

El rol social de estas organizaciones, y el crecimiento que han transitado, han opacado la importancia de contar con una eficiente y eficaz gestión de sus recursos y aspectos organizacionales que impactan en su desempeño.

El propósito del presente trabajo de investigación monográfico, es comprender la situación actual de las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG) para el Desarrollo, respecto a las características y nivel de formalización de su gestión, específicamente en los procesos de toma de decisiones estratégicas y control de gestión.

Asimismo, a partir del análisis de dichos procesos, se identificarán una serie de conclusiones que pretenden contribuir con una mayor profesionalización de la gestión de estas organizaciones.

Las ONG objeto de estudio, presentan características comunes como por ejemplo estar orientadas al desarrollo y en particular a la ayuda humanitaria, formar parte de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), entre otras, que permiten realizar un análisis comparativo y arribar a conclusiones consistentes.

En el marco del objetivo planteado, se pretende además como parte de la investigación, obtener información acerca de la realidad actual de las ONG: su rol e impacto en la sociedad civil, su crecimiento, dificultades, desafíos y fortalezas, en un contexto en cual la preocupación por un desarrollo social equitativo y sostenible adquiere cada vez más importancia y relevancia.

1.2. ALCANCE Y LIMITACIONES

La investigación tendrá como objeto de estudio un universo constituido por las Organizaciones No Gubernamentales en Uruguay, específicamente las orientadas al desarrollo, centradas en la ayuda humanitaria.

Esta tipología de las ONG seleccionadas al igual que otras características de las mismas, serán desarrolladas más adelante en este trabajo.

Asimismo, las organizaciones objeto de estudio presentan características similares en cuanto a dimensión y temáticas que abordan, siendo algunas de origen nacional y otras de origen internacional con sedes en varias partes del mundo.

En este marco, la investigación se basará en una muestra del universo, conformada por cinco Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, considerando dicha cantidad razonable para extraer conclusiones válidas en relación a los aspectos analizados. Asimismo, dentro del alcance, se entrevistará a la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) para obtener información acerca del tema, desde una perspectiva global.

Cabe destacar que las entrevistas a realizar, no constituyen una muestra representativa de las ONG, sino que brindan una aproximación a su realidad en relación a los procesos seleccionados para el análisis.

Por último, dentro de las limitaciones, se destaca la escasa disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa de acceso público o destinada a la investigación académica.

1.3. METODOLOGÍA

El trabajo de investigación monográfico tiene un enfoque teórico – práctico en el cual se analiza la teoría sobre los procesos de toma de decisiones y control de gestión, que luego es cotejada con la realidad de las ONG respecto a dichos procesos.

Para llevar a cabo la investigación se trabaja de acuerdo a la siguiente metodología:

- *Investigación Bibliográfica:* para la realización del marco conceptual teórico, se consultan diversas fuentes bibliográficas referentes en los temas a analizar; trabajos monográficos, libros, publicaciones de prensa e información extraída de distintas páginas web.
- *Análisis y síntesis:* se realiza un análisis y selección de la investigación bibliográfica a partir de la cual se arriba a un marco teórico conceptual consolidado, que constituye el punto de partida para llevar a cabo el trabajo de campo.
- *Trabajo de Campo:* se selecciona una muestra de ONG, en las cuales se releva información acerca de los aspectos contenidos en el marco teórico, principalmente a través de entrevistas trabajando con una pauta de relevamiento específica que permita contrarrestar los aspectos teóricos con la realidad.

- *Conclusiones:* a partir de la información recabada y analizada, se elaboran una serie de conclusiones y análisis final, detectando posibles recomendaciones a ser incorporadas por las ONG en cuestión respecto a los procesos relevados.

Tal como se estableció en el alcance, la muestra para la realización del trabajo de campo consta de cinco Organizaciones No Gubernamentales, con las cuales se pretende obtener una aproximación a la realidad del sector.

Dichas organizaciones, presentan las siguientes características comunes:

- Área de acción: sus principales funciones están orientadas a la promoción y desarrollo y en particular a la ayuda humanitaria.
- Ámbito territorial: Uruguay, principalmente Montevideo.
- Ámbito Institucional: las ONG que conforman la muestra; no persiguen fines de lucro, tienen personería jurídica y no presentan afiliación político – partidaria.

Por último, se destaca que para la realización de este trabajo se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias, que se resumen en las siguientes:

- *Información escrita:* obtenida a partir del análisis de trabajos monográficos, libros, publicaciones de prensa e información extraída de distintas páginas web.
- *Información oral:* obtenida de primera mano, a través de entrevistas realizadas a directivos de las organizaciones seleccionadas para llevar a cabo la investigación.

CAPITULO 2: TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS

El capítulo que se presenta, tiene como principal objetivo analizar el proceso de toma de decisiones, sus características y los diferentes modelos que intentan explicarlo. Como punto de partida, se abordará el concepto de planificación en las organizaciones, por considerar que este implica fundamentalmente tomar decisiones de carácter estratégico, las cuales son objeto del análisis.

2.1. PLANEACIÓN¹

La planeación es el proceso de determinar objetivos y definir la mejor manera de alcanzarlos. Por lo tanto, se ocupa tanto de los medios (cómo se debe hacer) como de los fines (qué es lo que se tiene que hacer).

Puede ser formal o informal: la *informal* es aquella en la que nada está escrito y que en pocas ocasiones se comparten los objetivos con otros en la organización. La planeación es general y carece de continuidad. Sin embargo, el término “planeación”, se refiere a la planeación *formal* en la que existen objetivos específicos, que por lo general están escritos, disponibles para todos los miembros de la organización y cubren un determinado período de años. A través de la planificación, la administración define en forma clara la ruta que desea tomar para ir desde donde están hacia donde quieren llegar.

La planificación es importante ya que brinda una dirección clara, reduce el impacto del cambio, minimiza el desperdicio y la redundancia, y fija los estándares para facilitar el control.

¹ Robbins, S. (1987): “Administración. Teoría y Práctica”, Prentice Hall Hispanoamérica.

2.1.1. Tipos de planes

Estratégicos y Operacionales

Atiende a su amplitud. Los planes que cubren toda la organización y que establecen los objetivos generales de la misma, se llaman “planes estratégicos”. Por otro lado, aquellos que especifican los detalles de cómo se alcanzarán los objetivos generales, se llaman “planes operacionales”.

Corto y largo plazo

Toma en cuenta su duración en el tiempo. Los planes a corto plazo limitan a la administración debido a que los elementos clave que por lo general están dentro de la discreción administrativa, son tratados como fijos. En cambio, los planes de largo plazo ven todos los compromisos como variables.

Específicos o direccionales

Atiende a su especificidad. Los planes específicos son definidos con claridad y no admiten interpretación. Sin embargo, en ocasiones la administración prefiere utilizar los planes direccionales para facilitar la flexibilidad.

2.1.2. Planeación estratégica vs operativa

La diferencia entre los planes estratégicos y los operativos se relaciona con su duración en el tiempo, cobertura y el hecho de que incluyan o no un conjunto conocido de objetivos organizacionales. Los planes operativos tienden a cubrir un período más corto de tiempo, como ser mensuales, semanales y diarios, mientras que los estratégicos cubren un período más extenso, por lo general de tres o más años. Estos abarcan un área

más amplia y tratan menos los aspectos específicos. La última distinción se refiere a los objetivos.

Los planes estratégicos incluyen la formulación de objetivos, mientras que los planes operativos suponen que los objetivos son ya conocidos y ofrecen maneras de alcanzarlos.

2.1.3. Estrategia

Para obtener una comprensión integral de la planificación y toma de decisiones estratégicas, se profundizará en el concepto de estrategia, según diferentes autores.

Para Hax y Majluf² la estrategia es la dirección intencionada al cambio para conseguir ventajas competitivas en diferentes negocios de la empresa.

Andrews³ afirma que la estrategia es el patrón de los principales objetivos, propósitos o metas y las políticas y planes esenciales para lograrlos, establecidos de forma que definan en qué clase de negocio la empresa está, o quiere estar, y qué clase de empresa es o quiere ser.

Chandler⁴ entiende que la estrategia se relaciona con el planteamiento de objetivos a largo plazo y la asignación de los recursos disponibles para el logro eficiente de dichos objetivos.

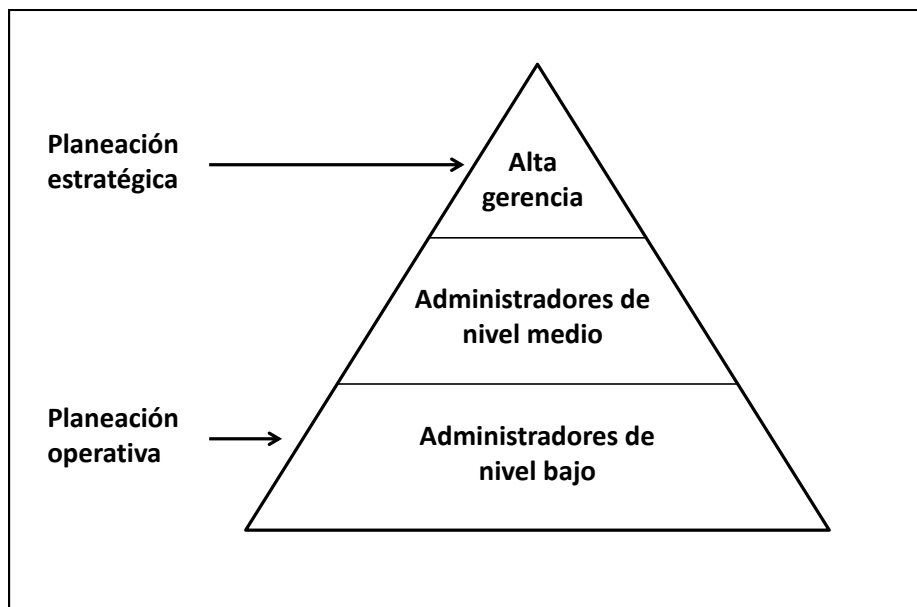
La siguiente ilustración muestra los planes estratégicos y los planes operativos de acuerdo al nivel en la organización.

² Hax, A. C.; Majluf, N. S. (1996): "The Strategy Concept and Process. A Pragmatic Approach", Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

³ Andrews, K. (1977): "El Concepto de estrategia de la empresa", EUNSA, Pamplona.

⁴ Chandler, A. D. (1962): "Strategy and Structure", The MIT Press, Cambridge, Mass.

Ilustración 1: Planeación Estratégica y Operativa



Fuente: Robbins, S. (1987): "Administración. Teoría y Práctica"

En su mayoría, la planeación operativa domina las actividades de planeación de los administradores de nivel bajo en la organización. Conforme los administradores avanzan en la jerarquía, su rol de planeación se orienta más a la estrategia. El esfuerzo de planeación de los altos ejecutivos en las grandes corporaciones es, en esencia, de naturaleza estratégica. Cabe destacar que en un pequeño negocio, el propietario-administrador necesita hacer ambos.

2.1.4. El proceso de planeación estratégica

1. Definir la misión de la organización

Toda organización tiene una misión que define su propósito. El definir la misión de la organización fuerza a la administración a definir con cuidado el espacio de su producto o servicio.

2. Establecer objetivos

Los objetivos son el fundamento de cualquier programa de planeación. La misión aclara el propósito de la organización a la administración y los objetivos trasladan la misión a términos concretos.

3. Analizar los recursos de la organización

Lo que la administración puede hacer está limitado por los recursos y capacidades que la organización posee. En ese sentido, las organizaciones están limitadas por sus recursos humanos, financieros y físicos. El análisis de los recursos de la organización debe revelar su ventaja comparativa: esto es, la competitividad relativa que la organización tiene sobre sus competidores presentes y futuros. La evaluación de los recursos de una organización también debe considerar sus debilidades.

4. Examinar el ambiente

La administración debe examinar su ambiente para identificar los diversos factores políticos, sociales, económicos y de mercado que pueden incidir sobre la organización. El fin de la investigación es desarrollar escenarios sobre el futuro.

5. Hacer predicciones

El quinto paso es un esfuerzo más detallado de predicción de la posible ocurrencia de eventos futuros. Las predicciones incluyen factores externos que se consideraron en el paso 4 y factores internos, como las proyecciones de ingresos, las estimaciones de gastos a distintos niveles de operación, estimaciones de requerimientos de capital, y predicciones de necesidades de recursos humanos.

Las organizaciones cuya administración puede desarrollar predicciones exactas de factores internos y externos, tienen una clara ventaja sobre sus competidores menos exitosos. Sin embargo, la evidencia sugiere que las predicciones más sofisticadas de manera continua fallan por un margen considerable.

6. Analizar oportunidades y riesgos

El análisis de los recursos de la organización y las predicciones de factores internos y externos constituyen una base de datos con la cual la administración analiza oportunidades y riesgos. Debe señalarse que el mismo ambiente puede ser una oportunidad para una organización y una amenaza para otra en la misma industria, debido a diferencias en sus recursos.

7. Identificar y evaluar estrategias alternativas

Una vez identificada una oportunidad o riesgo, la administración debe buscar una serie de estrategias alternativas que puedan explotar la situación.

8. Seleccionar estrategia

Una vez que las estrategias alternativas han sido enlistadas y evaluadas, se seleccionará una. Existe la opción de continuar haciendo lo que la administración ha hecho en el pasado pero si se selecciona una nueva estrategia, debe ser consistente con la misión y objetivos de la organización y debe corresponder a sus capacidades.

9. Instrumentar la estrategia

La mejor estrategia puede fallar si la administración no es capaz de traducirla en programas, políticas, presupuestos y otros planes a corto y largo plazo necesarios para llevarla a cabo. Además, la etapa de instrumentación requiere de una comunicación

exitosa de la estrategia a todos los niveles de la administración. Si los administradores no logran comprender la estrategia o su rol individual en esta, la estrategia será sub optimizada.

2.2. TOMA DE DECISIONES

2.2.1. Introducción

Según Carrión⁵, *“La toma de decisiones, en general, implica identificar y elegir soluciones alternativas que conduzcan al resultado final que se desea”*.

Para Robbins⁶, *“la toma de decisiones es un proceso en el que uno escoge entre dos o más alternativas”*.

Como vemos, aunque con distintos agregados, los autores coinciden en que la toma de decisiones es un proceso que se realiza para seleccionar una alternativa de entre varias.

Invade las cuatro funciones administrativas, que son planeación, organización, dirección y control, lo que explica por qué los administradores cuando planean, organizan, dirigen y controlan, son llamados tomadores de decisiones.

2.2.2. Tipos de problemas y decisiones

Tipos de problemas

Los problemas pueden ser **bien estructurados o mal estructurados**. Los primeros son aquellos en los que el problema es familiar y para los que se cuenta con información fácil de definir y completar, mientras que los segundos son aquellos nuevos cuya información es ambigua o incompleta.

⁵ Carrión Marioto, J. (2007): “Estrategia. De la visión a la acción”, ESIC Editorial, 2da Edición. Madrid.

⁶ Robbins, S. (1987): “Administración. Teoría y Práctica”, Prentice Hall Hispanoamérica.

Tipos de decisiones

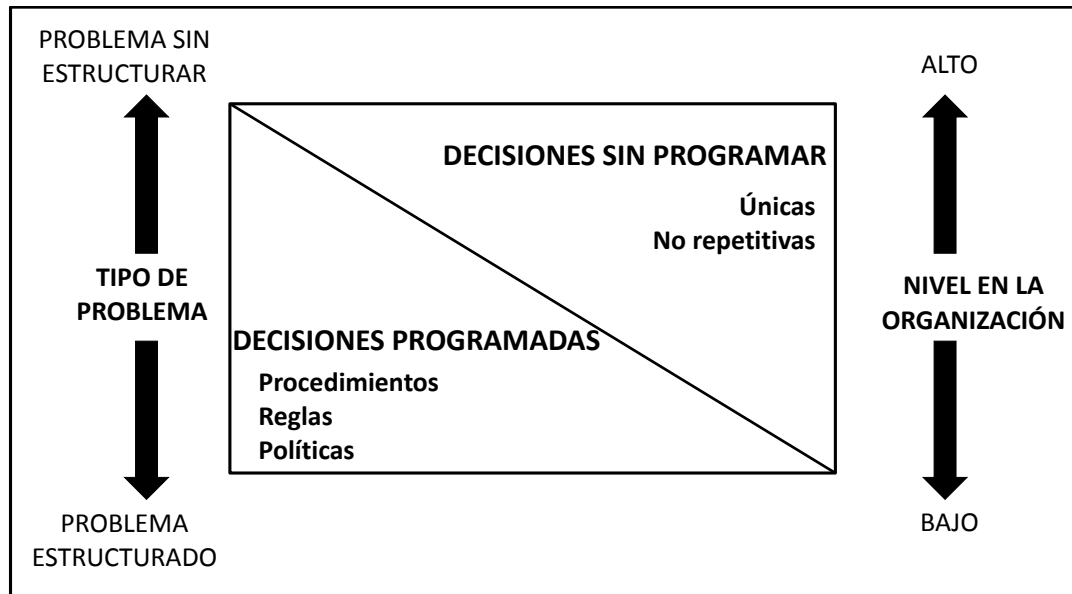
Programadas: las decisiones programadas son aquellas repetitivas y rutinarias para las cuales se ha desarrollado un método definido para manejarlas. La forma programada de decisiones es por lo tanto muy simple y tiende a depender de manera significativa de soluciones previas. El paso de “desarrollo de alternativas” en el proceso de toma de decisiones es inexistente o se le concede poca atención ya que una vez que el problema estructurado se define, su solución es evidente o por lo menos reducida a muy pocas alternativas que son familiares y que han sido exitosas en el pasado. El administrador se apoya en un procedimiento, regla o política sistemática.

La única dificultad real está en identificar problemas ya que una vez que el problema está claro, también lo está el procedimiento a seguir.

No programadas: son decisiones únicas y no recurrentes. Cuando un administrador confronta un problema mal estructurado o uno que es nuevo, no hay solución instantánea y se requiere un tratamiento a la medida. Habitualmente las decisiones estratégicas son no programadas y requieren sentido común, juicio, intuición y creatividad.

La siguiente ilustración relaciona los tipos de decisiones con los tipos de problemas y niveles en la organización.

Ilustración 2: Tipos de Decisiones



Fuente: Robbins S. (1987): "Administración. Teoría y Práctica"

Los administradores que se encuentran en los niveles inferiores de la línea jerárquica enfrentan en esencia problemas familiares y repetitivos, apoyándose comúnmente en decisiones programadas como los procedimientos operativos estándar. Sin embargo, es más factible que los problemas que enfrentan los administradores se vuelvan mal estructurados conforme avanzan en la jerarquía organizacional, debido a que los administradores de los niveles inferiores manejan las decisiones rutinarias, pasando a otros niveles las decisiones difíciles o únicas. De manera similar, los administradores pasan las decisiones de rutina a sus subordinados, para dedicar su tiempo a asuntos más problemáticos.

La eficiencia organizacional se facilita a través del uso de tomas de decisiones programadas, lo que puede explicar su amplia popularidad. Siempre que sea posible, las decisiones administrativas serán programadas. Este hecho no se presenta en los niveles altos de la organización, dado que la mayor parte de los problemas que la alta gerencia enfrenta son de naturaleza no recurrente.

2.2.3. Proceso de Toma de Decisiones

A continuación se presenta un proceso de toma de decisiones que es aplicable a las decisiones no programadas, que implican problemas sin estructurar y se vinculan a las decisiones estratégicas.

- ***Paso 1 - Asegurarse de la necesidad de una decisión***

El proceso comienza con el reconocimiento de que se necesita tomar una decisión, lo que es generado por la existencia de un problema o brecha entre lo deseado y lo real.

- ***Paso 2 - Identificar los criterios de decisión***

Deben identificarse los criterios que se consideran importantes para tomar la decisión. Los criterios muestran lo que el tomador de la decisión considera relevante para la misma y lo que no.

- ***Paso 3 - Ponderar los criterios***

Los criterios enumerados en el paso anterior no tienen igual importancia, por lo que es necesario ponderarlos para priorizar su importancia en la decisión.

- ***Paso 4 - Desplegar las alternativas***

Consiste en enumerar las alternativas posibles, sin evaluarlas.

- ***Paso 5 - Evaluar las alternativas***

Se realiza una comparación de cada alternativa con cada uno de los criterios ponderados, calificándolas respecto a su cumplimiento en una escala. Tanto los criterios como sus ponderaciones y las calificaciones de las alternativas, contienen

elementos objetivos y subjetivos. En la evaluación, tiene gran peso el juicio personal del tomador de la decisión.

- ***Paso 6 - Seleccionar la mejor alternativa***

En un proceso racional, esta selección es bastante sencilla: simplemente se trata de seleccionar la alternativa con la mejor calificación.

- ***Paso 7 - Implementar la alternativa***

Implica poner en práctica la decisión, comunicarla a las personas afectadas y lograr su compromiso con la implementación.

- ***Paso 8 - Evaluar la eficacia de la decisión***

Determinar si el problema fue resuelto, si se eligió la alternativa correcta y si fue bien implementada.

Si bien este proceso contiene un supuesto de racionalidad, puede adaptarse a cualquiera de los modelos que se presentan a continuación.

2.2.4. Modelos de Toma de Decisiones

Modelo Racional⁷

El término racionalidad se refiere a una “opción” que consiste en la maximización del valor dentro de límites especificados. La toma racional de decisiones indica que el tomador de la decisión puede ser totalmente objetivo y lógico. Para ello debe cumplirse:

- Sea orientada a un objetivo. En la toma racional de decisiones no hay conflicto acerca del objetivo.

⁷ Robbins, S. (1987): “Administración. Teoría y Práctica”, Prentice Hall Hispanoamérica.

- Todas las opciones sean conocidas. El tomador de decisiones puede identificar todos los criterios relevantes y enumerar todas las alternativas viables. Es consciente de las posibles consecuencias de cada alternativa.
- Las preferencias sean claras. Se pueden asignar valores numéricos y establecer un orden de preferencia para los criterios y alternativas.
- Cada vez se obtendrían los mismos criterios y alternativas.
- No hay limitantes de tiempo ni de costo, por lo que el tomador de decisiones puede obtener información completa acerca de criterios y alternativas.
- La opción final maximizará el resultado. Escogerá la alternativa que califique más alto.

Existen múltiples teorías alternativas para describir el proceso de toma de decisiones, pero el modelo racional sigue siendo el dominante en la literatura administrativa, ya que evita tener que considerar que el tomador de decisiones puede no estar dedicado totalmente a buscar la eficiencia, efectividad y optimización del desempeño.

Limitantes al modelo racional

El factor humano: el modelo racional supone que los tomadores de decisiones pueden identificar todos los criterios relevantes, todas las alternativas viables y todas las consecuencias posibles de cada alternativa. Implica además que el tomador de decisiones podría de alguna manera asimilar y entender toda esta información, cuando la capacidad humana tiene límites de procesamiento de la misma.

El factor organizacional: las decisiones administrativas se toman en organizaciones, lo que impacta por diferentes motivos que son presentados a continuación.

- La existencia de intereses divergentes imposibilita la unificación de los esfuerzos en torno a una sola meta, por lo que las decisiones no reflejan la influencia de una meta organizacional singular y general.
- Las organizaciones imponen limitantes de tiempo y costo a los tomadores de decisiones, las cuales a su vez, limitan la riqueza de la investigación que el administrador pudiese realizar.
- Las decisiones actuales se ven limitadas por las decisiones históricas.
- La evaluación y el sistema de recompensa de la organización condicionan a los administradores a enfatizar aquellas cosas que ofrecen las recompensas personales más promisorias. En la medida en que las organizaciones enfatizan y recompensen el desempeño a corto plazo con promociones, incrementos salariales, bonos, etcétera, los administradores darán prioridad al corto plazo cuando toman decisiones.

Modelo de Racionalidad Limitada⁸

Dado que la capacidad humana es limitada para cumplir con todos los requisitos de una racionalidad total, los tomadores de decisiones operan en un ambiente de racionalidad limitada. Construyen modelos simplificados que extraen los rasgos fundamentales de los problemas sin manejar toda su complejidad.

El problema no necesariamente se escoge, debido a que opera la percepción selectiva, que implica que el administrador identifica e interpreta el problema en términos de sus antecedentes, experiencias e intereses.

⁸ Simon, H. A. (1993): "Altruism and Economics", American Economic Review, mayo, pp. 156-161.

Respecto a la identificación de criterios y alternativas, el tomador de decisiones identifica una lista limitada conformada por las opciones más visibles. En la mayoría de los casos las opciones representan viejas soluciones “probadas y ciertas”.

Los administradores buscan una solución satisfactoria que sea “suficientemente buena”. En el proceso de toma de decisiones bajo condiciones de satisfacción, el administrador compara alternativas en orden secuencial respecto a los criterios de decisión. Si una alternativa no satisface los criterios, pasa a la siguiente. La primera en satisfacer los criterios finaliza la búsqueda, y el administrador puede proceder a instrumentar este curso de acción aceptable. Por lo tanto, el orden en el cual las alternativas son consideradas, es fundamental en la determinación de cuál es seleccionada.

En conclusión, el modelo racional podría resultar más válido para problemas simples que tienen pocas alternativas y cuando el costo de buscar y evaluar alternativas es bajo.

El modelo del cubo de basura⁹

Este modelo nace ante la incapacidad de los modelos racionales para explicar la realidad, y parte de la hipótesis de que la toma de decisiones no sigue un proceso lineal y ordenado de etapas, sino más bien un proceso confuso y casual.

De acuerdo a este modelo, las decisiones son el resultado de la interacción entre cuatro sucesos: problemas (brecha entre la situación presente y la deseada), soluciones (respuestas en busca de preguntas), participantes (miembros que entran y salen de la organización, con diferentes valores, actitudes y experiencias) y oportunidades de elección (ocasiones en las que hay que tomar una decisión).

⁹ Cohen, M. D.; March, J. G.; Olsen, J.P. (1971): “Garbage Can Model of Organizational Choice”, Administrative Science Quarterly, marzo, pp. 1-25.

Según el modelo, las organizaciones pueden entenderse como un cubo de basura en el que dichos sucesos se mezclan de forma aleatoria y en consecuencia, solo se toman decisiones cuando los cuatro sucesos llegan a conectarse, dependiendo fundamentalmente de la “suerte”.

2.2.5. El rol de la intuición

La toma de decisiones intuitiva no es un proceso independiente sino complementario de los modelos ya presentados. La intuición se compone de experiencias, sentimientos y buen juicio personal acumulado.

Esto es de utilidad ya que, el gerente que tuvo experiencia en un tipo particular de problema es capaz de tomar decisiones en forma rápida, aunque tenga poca información, sin realizar un análisis sistemático y completo del mismo.

Sin embargo, no se debe confiar únicamente en la intuición debido a que esta es solo una de las habilidades que deben poseer empresarios y directivos para gestionar sus organizaciones. El análisis objetivo de los hechos resulta indispensable.

2.2.6. Elección de un único modelo

Si bien como se mostró anteriormente existen distintos modelos, en las Guías de Gestión de la Pequeña Empresa³ se remarca la importancia y los beneficios de contar con un modelo único para tomar decisiones que aplique a todos los sectores de la organización.

En ese sentido, establece que la gestión de una empresa está compuesta por diferentes decisiones de las cuales la mayoría se toman por simple rutina (algunos directivos afirman que hasta el 95 por ciento de todas las decisiones que toman son rutinarias).

Esta situación induce a muchos empresarios y directivos a restar importancia al proceso de toma de decisiones e incluso, a rechazar el uso de las técnicas de gestión que se aplican en esta área por considerarlas innecesarias.

Dicha actitud fundamenta el error de muchos empresarios y directivos, que los lleva a aplicar los mismos criterios y enfoques que utilizan para las decisiones rutinarias, cuando deben afrontar decisiones que son de importancia crucial para la organización.

Cualquier empresa, pequeña o grande, si adopta un modelo único para la toma de decisiones, obtiene importantes beneficios, que pueden resumirse en los siguientes¹⁰:

- Tomar conciencia del proceso
- Facilitar el uso racional de los recursos
- Evitar las decisiones “mecánicas”
- Unificar los procesos de toma de decisiones
- Consolidar y extender la descentralización de las decisiones
- Incrementar las alternativas de solución
- Servir como modelo para propuestas

Conjuntamente con la adopción de un modelo único de decisiones, los directivos deben determinar a cuáles decisiones se aplicará el modelo y a cuáles no.

2.2.7. Toma grupal de decisiones

Si bien el modelo racional está diseñado para guiar la toma individual de decisiones, Robbins¹¹ reflexiona sobre los distintos beneficios y limitaciones de la toma grupal de

¹⁰ Guías de Gestión de la Pequeña Empresa (1995), Ediciones Díaz De Santos, Madrid, España.

¹¹ Robbins, S. (1987): “Administración. Teoría y Práctica”, Prentice Hall Hispanoamérica.

decisiones, modalidad cada vez más utilizada por las organizaciones (por ejemplo, a través de comités).

Ventajas

- Información y conocimiento más completo
- Incrementar la aceptación de una solución
- Incrementar la legitimidad

Desventajas

- Requieren más tiempo
- Presiones para lograr acuerdos
- La responsabilidad individual se diluye

De acuerdo a los conceptos teóricos presentados, se concluye que la investigación del presente trabajo monográfico se centrará en el proceso de toma de decisiones de carácter estratégico, lo cual implica decisiones no programadas orientadas a la resolución de problemas sin estructurar tal como la planificación estratégica.

CAPÍTULO 3: CONTROL DE GESTIÓN

El capítulo que se presenta a continuación, se centrará en los principales aspectos del proceso de control de gestión; sus características, tipos de sistemas de control, perspectivas y tendencias actuales, entre otros.

Los conceptos presentados, se basan principalmente en el trabajo de Joan Amat, “Control de Gestión: una perspectiva de dirección” del año 2000.

3.1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, se han producido cambios tanto en el entorno como en el modelo de dirección de las organizaciones, los cuales han contribuido a la necesidad de contar con una mayor formalización y profesionalización de las organizaciones, otorgándole mayor importancia a los sistemas de control de gestión.

Esta necesidad se ha producido debido a varios aspectos entre los cuales se destaca la mayor complejidad organizativa de las empresas actuales, la creciente profesionalización del personal, la influencia de los modelos de gestión de las empresas multinacionales, y particularmente, la percepción de que el entorno en el que actúan las organizaciones es progresivamente más dinámico y hostil que en períodos anteriores.

En este sentido, contar con sistemas de control de gestión, facilita la dirección y coordinación de las diferentes áreas y actividades internas de una organización, permitiendo que sean coherentes con los objetivos organizacionales y las exigencias del entorno.

La herramienta históricamente más utilizada dentro de un sistema de control, es la contabilidad de gestión, la cual representa un sistema de información para la dirección que permite:

- El conocimiento del resultado de la organización y de cada una de las unidades que la componen, y
- El proceso de control a través de la elaboración y confección del presupuesto y del cálculo y análisis de las desviaciones.

Como establece Joan Amat “El control de gestión puede contribuir notablemente a facilitar las políticas y decisiones empresariales que permiten la adaptación al entorno y la mejora del resultado”.

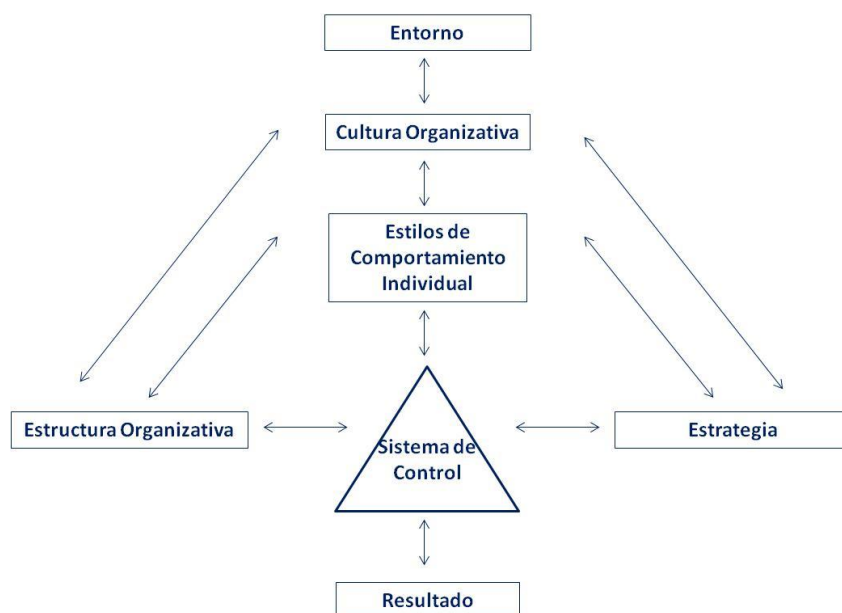
Esta contribución del control de gestión, se da tanto en organizaciones cuyo proceso de toma de decisiones es descentralizado, como en aquellas expuestas a un alto nivel de competitividad para las cuales es fundamental contar con información para su efectiva dirección.

3.2. ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE CONTROL

En cada área de una organización, existen una serie de aspectos que son específicamente importantes para el logro de los objetivos planteados. A estos aspectos se les denomina variables clave y su identificación resulta fundamental desde la perspectiva del control de gestión, ya que determina los aspectos en los que debe centrarse dicho proceso.

A continuación se presenta un esquema que resume los principales elementos de un sistema de control y como estos interactúan entre sí.

Ilustración 3: Elementos de un sistema de control



Fuente: Amat, J. (2000) "Control de Gestión: una perspectiva de dirección"

Los mecanismos de control, ya sean más o menos formalizados, resultan fundamentales para asegurar que todas las actividades de la organización se realizan de la forma deseada y que contribuyen a la consecución de los objetivos globales.

Amat establece que pueden distinguirse dos perspectivas dentro del concepto de control: una perspectiva limitada centrada en el cálculo contable del resultado; y una perspectiva más amplia de control que considera además de los aspectos financieros, el contexto en el que se realizan las actividades y en particular los aspectos vinculados al comportamiento individual, a la cultura organizativa y al entorno.

Desde la perspectiva limitada, el control representa un *análisis a posteriori* y en términos monetarios de la eficacia en la gestión de la organización, en cuanto a los resultados que se esperaban conseguir o los objetivos que se habían determinado.

En este caso el control se lleva a cabo racionalmente, a partir de la comparación entre los resultados obtenidos y los previstos, generalmente utilizando sistemas de control contables y aislando el contexto organizativo.

Por otro lado, desde una perspectiva más amplia, el control no solo mide el resultado final obtenido sino que trata de orientar el comportamiento individual para alinearlos con los objetivos organizacionales. Desde este punto de vista, el control es realizado por todas las personas que forman parte de la organización de forma permanente y flexible considerándolo un mecanismo de motivación.

El proceso de control combina diferentes mecanismos formales e informales. Entre los formales se encuentra el control basado en la contabilidad de gestión, la formulación de un plan estratégico y el diseño organizacional, mientras que entre los no formales se pueden encontrar los vinculados a los estilos personales y a la cultura organizacional, que complementan a los elementos formales promoviendo la relación interpersonal y la identificación de las personas con la organización.

3.3. EL PROCESO DE CONTROL

Según Robbins¹², “el control es el proceso de regular actividades que aseguren que se están cumpliendo como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa”.

Para Amat, el control de gestión se define como “el conjunto de mecanismos que puede utilizar la dirección que permiten aumentar la probabilidad de que el comportamiento de las personas que forman parte de la empresa sea coherente con los objetivos de la dirección”.

¹² Robbins, S. y Coulter, M. (2005): “Administración”, Pearson Education, Cap. 18, P. 458.

En definitiva se puede concluir que el control de gestión es un proceso por el cual a través de diferentes mecanismos, la organización analiza el cumplimiento de la estrategia y los objetivos planificados, tomando las acciones que correspondan para minimizar los desvíos.

En este marco, el proceso de control de gestión que plantea Robbins¹ consta de tres etapas: medición del desempeño real, comparación del desempeño real con una norma y toma de medidas administrativas para corregir las desviaciones.

Ilustración 4: El proceso de control



Fuente: Amat, J. (2000) "Control de Gestión: una perspectiva de dirección"

Dicho proceso, supone la existencia de normas de desempeño, que son representadas por metas específicas establecidas durante el proceso de planeación.

Etapa 1 - Medición del Desempeño Real

En esta etapa, es importante determinar cómo se mide y qué se mide. Las cuatro fuentes de información más utilizadas para medir el desempeño de las actividades son: la observación personal, los informes estadísticos, los informes orales y los informes escritos.

Algunas de las ventajas y desventajas de estas fuentes de información se muestran en la siguiente ilustración.

Ilustración 5: Ventajas y desventajas de fuentes de información para medir el desempeño

	Ventajas	Desventajas
Observaciones Personales	<ul style="list-style-type: none"> • Obtiene información de primera mano • La información no se filtra • Cobertura intensiva de las actividades laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Está sujeta a prejuicios personales • Requiere tiempo • Evidente para el que es controlado
Informes Estadísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Fáciles de visualizar • Eficaces para mostrar relaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionan información limitada • Ignoran los factores subjetivos
Informes Orales	<ul style="list-style-type: none"> • Forma rápida para obtener información • Permiten retroalimentación verbal y no verbal 	<ul style="list-style-type: none"> • La información se filtra • La información no se puede documentar
Informes Escritos	<ul style="list-style-type: none"> • Completos • Formales • Fáciles de archivar y recuperar 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere más tiempo para su elaboración

Fuente: Amat, J. (2000) "Control de Gestión: una perspectiva de dirección"

Etapa 2 - Comparación del desempeño real con una norma

La etapa de comparación determina el grado de variación entre el desempeño real y el estándar. Aunque es posible esperar cierta variación en el desempeño en todas las actividades, es fundamental determinar el margen de variación aceptable.

Cuando las desviaciones exceden este margen, se vuelven importantes y requieren la atención de la gerencia. En la etapa de comparación, los gerentes se interesan de manera particular en el tamaño y la dirección de la variación. Estas variaciones son importantes tanto si son en "más" como en "menos".

Etapa 3 - Toma de medidas administrativas

Dentro del proceso de control, esta última etapa es eventual y no tiene por qué darse siempre. Luego de obtener el resultado del desempeño respecto a la norma, se presentan

tres posibles cursos de acción: no hacer nada, revisar el estándar o corregir el desempeño.

Para corregir el desempeño, puede tomarse una medida correctiva inmediata o una básica. La inmediata busca resolver los problemas al instante, para que el desempeño retome su curso, mientras que la medida básica analiza cómo y por qué se desvió el desempeño para luego corregir la causa de la desviación.

Por otro lado, Amat establece que la realización de un proceso de control está vinculada a la existencia de:

- Indicadores de control que permitan orientar y evaluar el comportamiento de cada departamento a las variables clave de la empresa.
- Modelo predictivo que permita estimar *a priori* el resultado de la actividad que se espera realice cada responsable.
- Objetivos relacionados a los diferentes indicadores y a la estrategia de la empresa. Es a partir de la definición de objetivos que se realiza el proceso de planificación, sin objetivos el control no tiene sentido, ya que estos orientan hacia donde quiere ir la organización, operando como mecanismos de control *a priori*. Además, la comparación de los resultados con los objetivos planteados al inicio, permite la posterior evaluación del comportamiento individual y organizativo.
- Información sobre el comportamiento y el resultado de la actuación de las diferentes áreas de la organización (información sobre la evolución del entorno global, evolución del sector, evolución de la empresa, entre otros).
- Evaluación del comportamiento y del resultado de cada persona que permita mantener el nivel de exigencia y de compromiso, mantener la motivación y

tomar decisiones correctivas que alineen el funcionamiento organizativo a los objetivos organizacionales.

3.4. SISTEMAS DE CONTROL

Con el objetivo de influir en el comportamiento de los componentes de la organización de forma de alinearlos a los objetivos, la organización puede utilizar mecanismos de control formales o no formales.

Dentro de los formales pueden encontrarse la planificación estratégica, la estructura organizativa y la contabilidad de gestión. Dentro de los no formales se encuentran los mecanismos psicosociales que promueven el autocontrol, y los culturales que promueven la identificación.

En función de la combinación de mecanismos que se utilice para adaptarse al entorno y facilitar el control interno se pueden considerar cuatro tipos de sistemas de control:

- Familiar
- Burocrático
- Por resultados
- Ad – hoc

a) Control familiar

Predomina en organizaciones generalmente pequeñas y muy centralizadas en las que la gestión de la empresa se basa fundamentalmente en el liderazgo y la supervisión directa del principal directivo de la empresa.

El control familiar se produce en actividades relativamente rutinarias en las que es difícil su formalización (o existen reticencias a realizarla) y en las que prevalece la opinión o decisión del líder de la empresa. Este tipo de control requiere la existencia de

una elevada identificación o fidelidad de las personas de la empresa con este líder. La cultura es el principal mecanismo de control, creada y sustentada por las acciones del líder.

A su vez, el principal riesgo de este tipo de control es que puede prevalecer la fidelidad al líder en detrimento de la eficacia y de la innovación. En este sistema hay una limitada utilización de mecanismos formales y se otorga un mayor énfasis en los de carácter no formal, y en particular al liderazgo, la supervisión directa y la cultura compartida.

b) Control burocrático

El control burocrático suele existir en actividades rutinarias que permiten una elevada formalización, prevaleciendo la especificación de los procedimientos de las actividades a realizar con limitado énfasis en los resultados a obtener.

Este tipo de control implica la descomposición de las tareas y actividades en elementos fácilmente definibles y repetitivos. Esto permite la delegación sin perder el control y sin requerir demasiada supervisión directa.

Por otro lado, el riesgo de este tipo de control es que puede prevalecer la eficiencia de la tarea realizada individualmente en detrimento del resultado global y de la innovación.

c) Control por resultados

Predomina en actividades relativamente rutinarias y en un entorno altamente competitivo. Su existencia requiere una descentralización de las decisiones, la especificación de una serie de objetivos, la medición del resultado en términos cuantitativos y la evaluación del comportamiento de un responsable en función del resultado obtenido respecto a los objetivos.

En este caso, la contabilidad de gestión debe facilitar aquella información que permita la formulación de estrategias y la toma de decisiones, así como el control de la actuación de los diferentes responsables.

El riesgo de este tipo de control es que puede prevalecer su orientación a los resultados de corto plazo, a los aspectos financieros y a la eficiencia interna, en detrimento del largo plazo, los aspectos no financieros y el entorno.

d) Control ad – hoc

En aquellos casos en los que hay una elevada descentralización y en los que es difícil tanto formalizar las tareas como prever, medir y evaluar el resultado de la actuación, se suele utilizar el control ad-hoc. Este tipo de control, se promueve mediante mecanismos que contribuyen a la motivación individual con la tarea y la actividad, a la relación interpersonal y a la identificación de los mismos con los valores y objetivos de la empresa.

El riesgo de este tipo de control es que puede prevalecer la intuición y la flexibilidad en detrimento de la formalización de procesos de carácter más rutinario. Sin embargo, la frecuente interrelación personal, la flexibilidad y la innovación permanente promueven un elevado compromiso que actúa como un eficaz mecanismo de autocontrol e identificación.

A partir de la clasificación de los sistemas de control anterior, puede concluirse que la preferencia de la organización por un sistema de control u otro, estará influenciada por los factores que se muestran en la siguiente ilustración.

Ilustración 6: Tipología de los sistemas de control

	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno Estable • Centralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno Competitivo • Descentralización
<ul style="list-style-type: none"> • Pequeña dimensión • Limitada formalización • Estilos personales y cultura poco favorable a la formalización 	Control cultural	Control ad - hoc
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor dimensión • Mayor formalización • Estilos personales y cultura favorables a la formalización 	Control burocrático	Control por resultados

Fuente: Amat, J. (2000) "Control de Gestión: una perspectiva de dirección"

Cuanto mayor es la centralización de decisiones, menos necesidad habrá de contar con mecanismos de control formales, mientras que a una mayor dimensión de la organización será necesario contar con procedimientos específicos para una adecuada delegación.

Lo mismo sucede a la inversa, ante una mayor descentralización será más necesario contar con mecanismos formales de control y mecanismos de coordinación e integración que aseguran la toma de decisiones desde una perspectiva global y no particular.

Por otro lado, la incertidumbre, complejidad de la actividad y entorno tienen gran influencia en el sistema de control a adoptar. Cuanto mayor sean la incertidumbre, la complejidad y el dinamismo del entorno, será conveniente optar por sistemas de control más flexibles como por ejemplo ad - hoc. Por el contrario, ante entornos estables y posibilidad de formalización de procedimientos pueden utilizarse sistemas de control familiar o burocrático.

Cabe destacar, que en la realidad suelen combinarse los diferentes sistemas de control, pudiéndose observar dentro de una misma área de una organización la utilización de varios sistemas a la vez.

De acuerdo al momento en que se realiza, pueden identificarse tres tipos de control:

Control preliminar o preventivo: busca prevenir los problemas, dirigiéndose hacia el futuro. Incluye la creación de políticas, procedimientos y reglas para asegurar que se ejecuten las actividades planificadas. Se caracteriza por no esperar a que sucedan los resultados sino influir en forma anticipada a través de acciones administrativas para evitarlos. Asimismo, este tipo de control requiere tiempo e información oportuna y precisa que suele ser difícil de desarrollar.

Control concurrente: se realiza durante la acción, para contribuir a que las actividades se lleven a cabo según lo planificado, intentando corregir los desvíos antes de que el costo de estos sea demasiado alto. La forma más conocida del control recurrente es la supervisión directa, que permite verificar de forma concurrente las actividades del empleado y corregir los problemas que se presenten.

Control de retroalimentación: se enfoca en el uso de información sobre los resultados de desempeño para corregir los desvíos surgidos, corrigiendo los problemas luego de que ocurren.

3.5. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CONTROL DE GESTIÓN

Más allá de la importancia del control de gestión en un entorno cada vez más cambiante e incierto, en términos generales las organizaciones tienen una comprensión limitada acerca de qué es y cómo funciona dicho proceso.

Esto puede explicarse debido a la existencia de múltiples interpretaciones acerca del concepto de control y a que la mayoría de ellos no considera el contexto organizativo en el que opera.

En este sentido, en función de los aspectos que influyen en el proceso de control, existen cuatro tipos de corrientes:

La perspectiva racional del control

Se centra en el estudio de los sistemas de control y en especial de la contabilidad de gestión, como instrumento explícito y formalizado cuya implantación permite alcanzar la eficacia y eficiencia de la organización.

Este tipo de concepción que hace mayor énfasis en los aspectos formales, es criticado por suponer una serie de hipótesis que resultan discutibles.

Un enfoque racional del control puede presentar ventajas cuando las organizaciones se enfrentan a un entorno estable con tareas concretas y repetitivas donde la precisión resulta fundamental. Sin embargo, tiene una serie de limitaciones que cuestionan su aplicación en las condiciones actuales donde el entorno es dinámico e incierto. Asimismo, por su carácter burocrático puede limitar la creatividad e innovación, centrándose en objetivos particulares de las áreas y no en los de la organización.

La perspectiva psicosocial del control

Para superar las limitaciones de los enfoques mecanicistas, surgieron modelos más completos en los que el comportamiento pasivo y racional del ser humano de los modelos anteriores es sustituido por un mayor énfasis en los factores organizativos y motivacionales que influyen en su comportamiento.

Se empieza a aceptar que el diseño e implantación de un sistema de control no se limita exclusivamente a los aspectos técnicos, sino que es necesario considerar los aspectos personales y motivacionales implicados.

La perspectiva cultural del control

Se ha llegado a un consenso en que los sistemas de control de gestión se encuentran insertos en un sistema organizativo más amplio que el de los aspectos formales y psicosociales, el cual comprende los valores de la organización. En este sentido, el diseño y utilización de un sistema de control debe contemplar los valores y cultura organizativa.

El concepto de cultura se refiere a todos los aspectos relacionados con el comportamiento social de los grupos, el cual puede promover o dificultar el logro de sus objetivos y el funcionamiento del sistema de control.

La perspectiva macrosocial del control: el entorno como sistema de control

La mayor globalización e internacionalización de la gestión han impulsado una creciente atención por la influencia y relación entre el control de gestión y el entorno sociocultural y político.

Dentro de este enfoque se pueden identificar dos corrientes, una considera al entorno como una variable externa de la organización, y la otra cuestiona críticamente a la otra.

3.6. LA VINCULACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL CON LA ESTRATEGIA

El sistema de control debe estar estrechamente relacionado con el proceso estratégico tanto en la formulación de alternativas estratégicas, como con el posterior proceso de

control de su implantación para contribuir a la alineación de la organización con los objetivos globales.

Los sistemas de control deben facilitar información para evaluar la validez a posteriori de una estrategia, así como la adecuación de su implantación, permitiendo diagnosticar problemas estratégicos potenciales y facilitando el análisis de decisiones alternativas.

En este marco, es fundamental que los sistemas de control se diseñen de forma de que generen información para el proceso estratégico. Para ello, el diseño debe realizarse en función del tipo de estrategia a la que se orienta la organización, contemplando los siguientes puntos:

- Orientados al largo plazo, con énfasis en el futuro facilitando así las decisiones estratégicas y su control a posteriori.
- Presentar información financiera y no financiera tanto cuantitativa como cualitativa (calidad, productividad, flexibilidad, innovación).
- Presentar información interna y externa tomando en consideración el entorno competitivo.
- Contribuir a una reducción de la burocracia y formalización, estimulando la flexibilidad para adecuar la información a cada tipo de decisión.

Cada vez más se reconoce que el sistema de control es un reflejo de la cultura organizativa y a su vez influye en esta.

CAPITULO 4: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

4.1. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES A NIVEL MUNDIAL

4.1.1. Breve Historia de las Organizaciones No Gubernamentales en el Mundo

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) constituyen una forma de trabajo colectiva, formando parte del denominado Tercer Sector.

Se entiende por Tercer Sector, al conjunto de instituciones de la sociedad civil, que comprende aquellas que no son gubernamentales ni estatales (primer sector), ni son parte del mercado y los negocios (segundo sector).

Las Organizaciones No Gubernamentales surgen en la década del 60 y forman parte de las Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva (OPGC) que a su vez constituyen las organizaciones de la sociedad civil. Estas surgen en el marco del fin de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el cual se comenzó a crear conciencia acerca de la importancia de la cooperación e integración entre los países.

De acuerdo al texto “Administración en contextos específicos O.P.G.C Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva”¹³ las OPGC han crecido considerablemente en las últimas décadas y han cobrado suma importancia, habiendo surgido como consecuencia de una situación para la cual la sociedad no proveía los medios que permitieran obtener los objetivos considerados prioritarios por un grupo. De manera de cumplir con dichos objetivos, los grupos debieron innovar para desarrollar nuevas formas que les permitieran alcanzarlos.

¹³ Administración en contextos específicos O.P.G.C. Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva. (1995).

Para hacer viables dichas “nuevas formas” hacia el logro de los objetivos planteados es relevante que:

- Se obtenga la legitimidad externa, es decir se genere la credibilidad que le permita al grupo contar con los apoyos técnicos, sociales, financieros y políticos necesarios para comenzar a operar;
- Se cree un sistema de legitimidad interno, es decir establecer un “contrato implícito” entre sus miembros en base a valores compartidos, acordando modalidades operativas y organizativas, y transmitiendo a nuevos integrantes los valores, actitudes y conocimientos necesarios para mantener los compromisos iniciales.

En línea con lo comentado, las ONG surgen con el fin de satisfacer las necesidades más urgentes y mejorar las precarias condiciones de vida de los países del Tercer Mundo, trabajando en los temas que el Estado no puede atender adecuadamente.

En un principio las actividades de estas organizaciones se centraban en donaciones, y sus acciones en esos tiempos eran fundamentalmente coyunturales. Las iglesias y organizaciones religiosas del ámbito internacional eran los principales agentes que intentaban atender las necesidades de los grupos menos favorecidos.

Actualmente existe un sin número de ONG que trabajan alrededor del mundo, realizando actividades de vital importancia para la ciudadanía, ya que ofrecen asistencia a los grupos sociales más necesitados y marginados, brindando oportunidades de inclusión social, educación, empleo digno, entre otras tantas áreas de acción.

4.1.2. Definiendo a las ONG¹⁴

La creciente importancia y la diversidad de roles de las ONG y de las organizaciones internacionales privadas voluntarias, impulsaron un interés cada vez mayor por analizar el trabajo que estas realizan. Sin embargo, ha habido cierta confusión con el término mismo, ya que en él se incluyen diversas instituciones de características y objetivos sumamente diversos como programas de extensión universitaria, centros de investigación, partidos políticos, organizaciones gremiales, instituciones deportivas, de beneficencia, entre otras.

Asimismo, algunas corporaciones internacionales o grupos con determinados intereses comerciales, también establecen “ONG” con objetivos específicos. Las organizaciones privadas involucradas en promover y realizar proyectos de desarrollo en comunidades de bajos ingresos son también en ocasiones, denominadas ONG.

Por otro lado, a partir de su no dependencia de la administración estatal, en ciertos casos se conceptualiza a las ONG como instituciones “privadas”. Algunos autores las denominan Asociaciones Privadas de Desarrollo, Asociaciones privadas de Gestión Colectiva, o Instituciones Privadas de Interés Social.

Sin embargo, en otros casos se opta por no definir jurídicamente a las ONG como privadas, caracterizándolas como “instituciones de tercer tipo” (ni públicas ni privadas) o como “organizaciones autónomas” o simplemente diferenciándolas con la denominación “privadas de interés social”.

¹⁴ Blanco, X., Di Giovanni, L., y Muto, R. (2006). “Las Organizaciones No Gubernamentales orientadas al Desarrollo en Uruguay: Administración y Estrategias Funcionales”.

Esto evidencia la existencia de una variedad heterogénea de enfoques respecto a las ONG, por lo cual a continuación se presenta una selección de diversas definiciones del concepto, que pretenden obtener elementos comunes que permitan alcanzar una definición consensuada respecto a dicho término.

- Una organización sin fines de lucro es un conjunto de individuos que se asocian para alguno de los siguientes tres objetivos:
 1. Para realizar tareas públicas que le han sido delegadas por el Estado;
 2. Para realizar tareas públicas para las que hay una demanda específica pero que ni el Estado ni las organizaciones con fines de lucro están dispuestas a llevar a cabo;
 3. Para influir sobre la orientación de las políticas del Estado, sobre el sector con fines de lucro, o sobre otras organizaciones sin fines de lucro.

- Las Naciones Unidas definen a las ONG como “cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG llevan a cabo una gran variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al Estado, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar e implementar acuerdos internacionales. Algunas están

organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud”¹⁵.

- “Son grupos e instituciones, totalmente o casi totalmente independientes de los gobiernos y caracterizadas en primer lugar por objetivos humanitarios o cooperativos y no comerciales”.
- “Las ONG son en general organizaciones privadas sin fines de lucro con registro público (es decir que no tienen estatuto legal), cuya función consiste en implementar proyectos de desarrollo que favorezcan a los sectores populares y que reciben ayuda financiera”.
- “Son ONG cualquiera de las organizaciones que no forman parte del gobierno y que no fueron establecidas como resultados de acuerdos entre estos. Pueden ser instituciones de investigación, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, organizaciones juveniles, instituciones religiosas, asociaciones de la tercera edad, organismos turísticos, fundaciones privadas, partidos políticos, agencias de financiamiento o de desarrollo internacionales y locales, y cualquier otra organización de naturaleza no gubernamental”.
- “El término ONG abarca una gran variedad de organizaciones. Estas incluyen organizaciones voluntarias que persiguen una misión social guiadas por un compromiso hacia ciertos valores compartidos”.
- Según el investigador Ruben César Fernández, el concepto ONG es muy limitado y estas se distinguen por presentar las siguientes características:

¹⁵ “Administración en contextos específicos O.P.G.C Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva” Oficina Apuntes CECEA, 1995.

1. Son instituciones independientes y no una parte orgánica de estructuras mayores, como podrían ser la iglesia, la universidad, los partidos políticos o una empresa.
 2. No representan a un electorado más amplio. Su valor viene dado por lo que hacen, y no por a quienes representan.
 3. Los servicios sociales que prestan por lo general no son autosustentables, es por ello que recurren a otras fuentes para obtener fondos.
 4. No son agencias de financiamiento, lo que las hace distintas a las fundaciones.
- Según la Real Academia Española, se entiende por ONG “Organización de iniciativa social, independiente de la administración pública, que se dedica a actividades humanitarias, sin fines lucrativos”.

La cantidad de definiciones existentes muestra el interés que despiertan las ONG y la importancia del rol que desempeñan en la sociedad, pudiéndose encontrar aspectos en común en las diversas definiciones. Las características comunes que nos guían hacia una definición consensuada del término ONG, pueden resumirse en las siguientes:

- Son organizaciones formales, es decir se encuentran formalizadas, planeadas.
- Están involucradas en temas y problemas de interés público y social.
- Funcionan independientemente de las instituciones estatales.
- No tienen fines de lucro.
- Son autogobernadas por medio de un cuerpo propio que toma las decisiones.

Por lo tanto, de forma genérica se puede concluir que el término ONG se refiere a todas aquellas entidades privadas, de naturaleza voluntaria y con capacidad de autogobierno, cuya actividad persigue un fin de interés general y social, en beneficio de la comunidad, sin ánimo de lucro y funcionando independientemente del Estado y de las instituciones sociales.

4.1.3. Clasificación de las ONG¹⁶

Las ONG surgen como una expresión de la conciencia de la sociedad civil partiendo de diversas motivaciones que las impulsan para realizar acciones en diferentes temáticas. De allí la gran variedad de tipologías que surgen, las cuales pueden clasificarse de acuerdo a diferentes criterios:

1. Según su origen:

- *Solidarias:* son las que nacen de grupos que han participado previamente en actividades de cooperación o de solidaridad.
- *Político-sindicales:* surgen por iniciativa de grupos con una fuerte base social y orientación definidas.
- *Confesionales:* se originan a partir de una experiencia de cooperación desarrollada junto a la actividad misionera.
- *Asistenciales:* formadas por equipos de profesionales que se agrupan para desarrollar actividades de estudio, análisis, aporte de asistencia técnica y científica.

¹⁶ Gómez Miliani, C. (2006). Tesis Doctoral. “El marketing como herramienta para la gestión en las Organizaciones No Gubernamentales ambientales de Venezuela”. Capítulo 2. Málaga, España.

2. Según su vinculación: este criterio de clasificación, distingue a las ONG de acuerdo a su nivel de independencia. En este sentido, pueden existir organizaciones con total independencia u otras que si bien conservan su carácter de autónomo, tienen vinculación con organizaciones de la sociedad civil como organizaciones populares, religiosas, sindicales y políticas. Por último de acuerdo a esta clasificación existen también aquellas organizaciones que oficialmente son independientes, pero tienen estrechos vínculos con los Estado ya sea porque han sido creadas a sus instancias o porque dentro de su estructura organizativa los representantes del Estado adquieren un papel decisivo.
3. Según su distribución geográfica: pueden existir organizaciones locales, nacionales, otras con presencia en varios países, hasta grandes organizaciones con sedes en todo el mundo.
4. Según sus estatutos: algunas no solo están reconocidas de acuerdo a las leyes nacionales que regulan este tipo de organización, sino que además se encuentran en el seno de organismos internacionales, como por ejemplo el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
5. Según sus actividades: en este criterio de clasificación es necesario tener en cuenta que las áreas en las cuales las ONG realizan acciones, son aquellas que tienen débil o inexistente intervención del Estado. En este sentido, las ONG pueden clasificarse en las siguientes actividades de realización:
 - Las que se limitan a movilizar a los ciudadanos para ejercer presión a fin de que el Estado actúe en relación a una cuestión determinada.

- Las que se dedican a la promoción y ayuda material en los sectores de la población más desprotegidos.
- Las que trabajan en redes para potenciar su labor y ampliar su área de acción.
- Las encargadas de actividades de sensibilización y educación, destinadas a promover un cambio de actitud y comportamiento en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad.

Por otro lado, Salamon (1994) señala que existen dos grandes categorías en función de los servicios que ofrecen las ONG:

- Las que proporcionan servicios a sus afiliados, como las asociaciones comerciales, organizaciones sociales y sindicatos.
- Las de servicio público; que existen únicamente para atender los requerimientos de grupos amplios de beneficiarios tales como las fundaciones benéficas, las organizaciones científicas, los grupos de defensa del medioambiente y las congregaciones religiosas.

Cabe destacar que de acuerdo a los criterios de clasificación antes expuestos, una ONG puede pertenecer a varias categorías al mismo tiempo.

Otra clasificación existente dentro de las organizaciones pertenecientes al Tercer Sector, es la siguiente¹⁷:

- *Entidades mutualistas*: dedicadas a satisfacer las necesidades de sus miembros, por ejemplo, asociaciones de vecinos, cofradías, clubes de fútbol.

¹⁷ “Una realidad del Tercer Sector: El Voluntariado”. (2010). Manos Unidas. Área de Educación para el Desarrollo. Madrid, España.

- *Entidades altruistas*: dedicadas a satisfacer desinteresadamente las necesidades de los grupos o sectores más desfavorecidos.

Algunas de las características de las entidades altruistas dentro del Tercer Sector son las siguientes:

- Todas ellas surgen con carácter voluntario y de la libre elección ciudadana en torno a unos objetivos y fines consensuados.
- Su finalidad es mejorar el bienestar de una población determinada.
- Persiguen un progreso social solidario.
- Se financian con donaciones públicas y privadas.

En este sentido, las Organizaciones No Gubernamentales pertenecen al grupo de entidades altruistas. Este grupo puede clasificarse de acuerdo a la siguiente tipología:

- *Organizaciones No Gubernamentales sociales (ONGS)*: trabajan con sectores desfavorecidos de la sociedad. Realizan labores de solidaridad y ayuda social con los grupos más desfavorecidos y marginados. Efectúan trabajos de asistencia, integración, prevención de la marginación, sensibilización de la opinión pública, entre otros.
- *ONG de Derechos Humanos*: organizaciones que trabajan en la denuncia de la violación de los derechos humanos en el mundo y en la defensa de estos derechos. Esta labor la realizan a través de campañas de sensibilización de la opinión pública, presión a los gobiernos, estudios e investigación, entre otros.
- *ONG medioambientales*: organizaciones que trabajan en la defensa del medio ambiente (Ej.: Greenpeace).

- ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo u Organizaciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De acuerdo a los diferentes criterios de clasificación expuestos, cabe destacar que el presente trabajo se centrará en aquellas organizaciones de origen asistencial, independientes, con indiferente distribución geográfica, de servicio público y orientadas a la promoción y desarrollo social.

Es decir, se enfocará en el análisis de las ONGD, las cuales son definidas por la ONG Manos Unidas en su publicación “Una realidad del Tercer Sector: El Voluntariado” (Diciembre, 2010) como “organizaciones sin ánimo de lucro, con fuerte respaldo de la sociedad, puestas en marcha por iniciativa privada con el **propósito principal de mejorar las condiciones de vida y de incrementar la participación social y política de los grupos más pobres de los países del Sur** y, al mismo tiempo, establecer lazos de mutua colaboración y solidaridad entre los pueblos del Norte y del Sur”.

Por otro lado, será necesario realizar una sub clasificación relativa a las diferentes áreas de acción o proyectos/programas de desarrollo que pueden llevar a cabo las ONGD, de forma de poder lograr un mayor entendimiento acerca del funcionamiento de las mismas.

Dicha clasificación permitirá luego, contar con un criterio definido para identificar en el trabajo de campo a qué área de acción o proyectos de desarrollo se dedican las ONG seleccionadas como parte del universo muestral.

En este sentido, María Luz Ortega Carpio¹⁸ destaca que el intento por clasificar los proyectos o programas de desarrollo de las ONGD implica un gran esfuerzo debido a que no existe una clasificación clara y universalmente aceptada. En ocasiones sucede que los nombres de los proyectos de las ONGD suelen reflejar el tipo de aportación de la ONG, lo que realmente se da o se hace (independientemente de la finalidad de dicho aporte) y en otros casos reflejar la finalidad de lo que se pretende realizar, es decir lo que la ONGD considera que se conseguirá con su actuación.

Como ejemplo de lo anterior, si se supone que la participación de una ONGD en un proyecto de desarrollo se materializa con el envío de un tractor, este proyecto podría ser clasificado como ayuda humanitaria, proyecto de desarrollo agropecuario o proyecto de desarrollo comunal. Si bien en todos los casos el envío del tractor puede materializarse en un mismo fin, para algunas ONGD lo importante es el hecho de la donación en sí mientras que para otras el tractor es un medio para poner en marcha un proyecto agrícola o para contribuir a un proceso de desarrollo comunitario y de autogestión.

En este marco, se propone una clasificación que tiene como punto de partida aquellos aspectos destacados por las ONGD al explicar las acciones de desarrollo que realizan en el Tercer Sector.

Los programas pueden clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios¹⁸:

1. Proyectos definidos por su aportación objetiva

- Ayuda de emergencia

¹⁸ Ortega Carpio, M. (1994). Las ONG y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica. Madrid: Publicaciones ETEA.

- Ayuda humanitaria
- Ayuda alimentaria
- Medioambiente
- Educación
- Género
- Derechos humanos
- Voluntariado

2. Proyectos definidos según su finalidad

- Proyectos dirigidos a un público específico
 - Infancia
 - Jóvenes
 - Mujeres
 - Refugiados
 - Población Indígena
- Proyectos de desarrollo sectorial
 - Salud
 - Educación
 - Producción Agropecuaria
 - Infraestructura, vivienda
 - Otros
- Proyectos polivalentes
 - Desarrollo urbano
 - Desarrollo rural
 - Desarrollo integral

4.2. GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

4.2.1. Contexto

De acuerdo a la “Guía básica para la gestión económico-financiera en organizaciones no lucrativas” elaborada por el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, España¹⁹, en los últimos años las Organizaciones No Lucrativas (ONL), dentro de las que se encuentran las ONG, han asumido roles cada vez más relevantes y diversos resultando en un reconocimiento social del Tercer Sector como uno de los agentes con mayor influencia para generar cambios sociales.

Asimismo, dichas organizaciones tienen mayor presencia y actividad en la sociedad lo cual implica un volumen cada vez mayor de su actividad económica y de los recursos que gestionan. En línea con este crecimiento, la sociedad les reclama una mayor rendición de cuentas y la aplicación de criterios de transparencia en la gestión de sus recursos, obligando a las ONL a trabajar para fortalecer su legitimidad y credibilidad.

Si bien el incremento de las aportaciones externas de recursos públicos y privados constituye una oportunidad para el cumplimiento de su misión, esto supone también afrontar una serie de problemas desde el punto de vista de la gestión económico – financiera que es necesario gestionar adecuadamente.

La guía plantea la necesidad de que las organizaciones refuercen sus dinámicas de planificación, organización y control económico financiero, y desarrollen formas de pensar y gestionar sus recursos orientadas a garantizar su sostenibilidad como una

¹⁹ El Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia es un centro de información y documentación, investigación aplicada y promoción, especializado en el Tercer Sector, y sin ánimo de lucro e independiente que persigue fortalecer el Tercer Sector e impulsar la innovación y mejora de la intervención y gestión de las organizaciones.

condición necesaria para cumplir con su misión. En este sentido, es necesario considerar que en muchas ONL el área de gestión se encuentra diluida en trabajos de administración, centrándose exclusivamente en el registro de entradas y salidas de dinero, sin apenas planificación y control a mediano y largo plazo.

4.2.2. Definición de Gestión Económico-Financiera en las ONL

La guía en cuestión, define a la gestión económico-financiera de una ONL como:

“Un conjunto de procesos, coordinados e interdependientes, encaminados a *planificar, organizar, controlar y evaluar* los recursos económico-financieros disponibles en la organización, de cara a garantizar de la mejor *manera posible la consecución de unos objetivos sociales* fijados previamente y coherentes con su misión”.

En cuanto a los elementos descritos en dicha definición y a los efectos del tema del trabajo monográfico en cuestión, cabe detallar los siguientes aspectos de la definición:

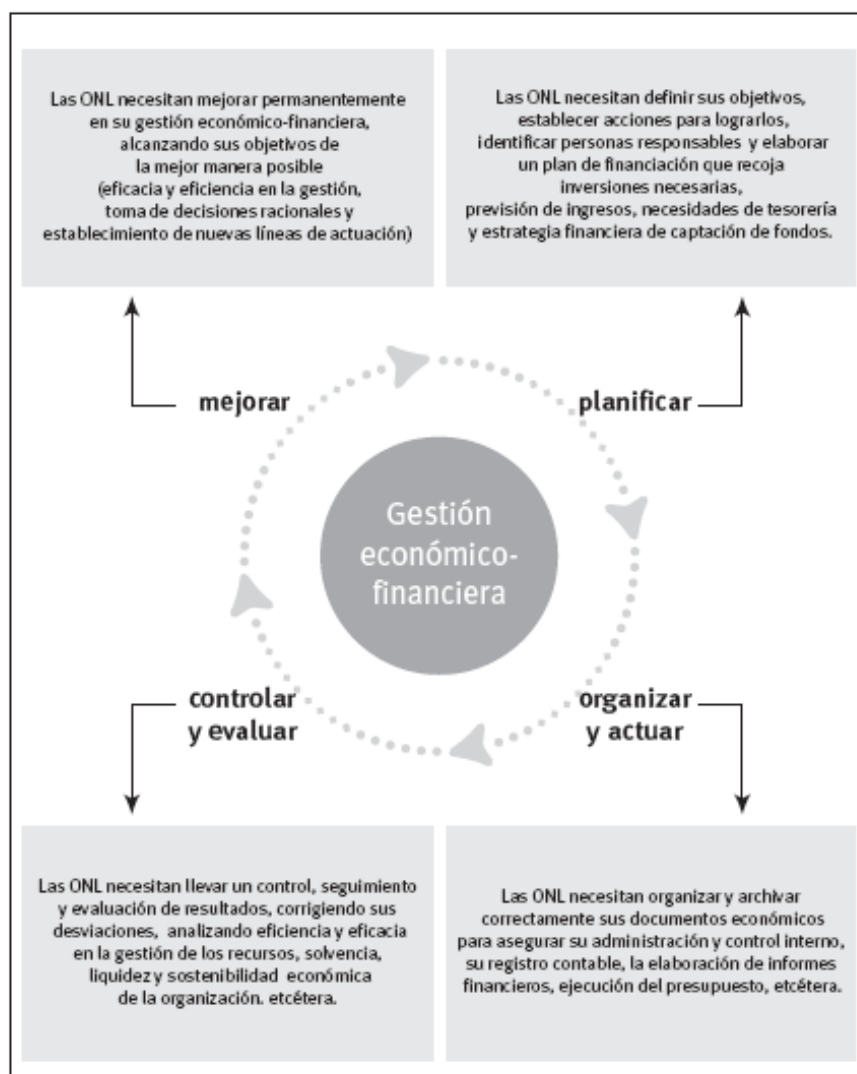
- *Planificar*: proceso clave dentro de la gestión económico-financiera que permite anticiparse a lo que se cree que va a ocurrir. Las ONL necesitan definir sus objetivos, establecer las acciones para lograrlos, identificar personas responsables de su ejecución y elaborar un plan de financiación.
- *Controlar y evaluar*: son imprescindibles para una correcta gestión económico-financiera ya que permiten: la corrección de desviaciones, el análisis de la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos económicos, entre otros.

La guía sostiene que muchas ONL consideran que no necesitan una gestión eficiente de sus recursos económicos, debido a que tienen un objetivo social. En este sentido, destaca que esto constituye un error, “ya que las ONL deben actuar de forma eficiente y

eficaz para poder obtener los mayores beneficios sociales con los recursos obtenidos”, “las ONL persiguen maximizar el cumplimiento de sus objetivos o fines sociales con los recursos económicos que disponen”.

Asimismo, el documento reafirma que es a través de la planificación, la organización, el control, el seguimiento y la evaluación, que las ONL podrán analizar y valorar si sus recursos son los que necesitan, si comprometen su misión y si están siendo gestionados de la mejor manera posible, adoptando un enfoque de mejora continua.

Ilustración 7: Definición de gestión económico-financiera en las ONL



Fuente: “Guía básica para la gestión económico-financiera en organizaciones no lucrativas” (2008), Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, España

4.2.3. Importancia de la Gestión Económico-Financiera en las ONL

La publicación, destaca que el principal motivo para llevar una adecuada gestión económico-financiera es el lograr el fin social de la ONL, garantizando la consecución de sus objetivos sociales.

Por otro lado, es destacado el hecho de que “las ONL deben adoptar el compromiso de rendir cuentas de la gestión de los fondos obtenidos a quienes depositan su confianza, esfuerzo, tiempo y/o dinero en la organización y a todo el entorno en general, mostrando su información económico-financiera y sus procesos de gestión y control, de forma abierta y clara”.

En este sentido, la guía resume que tanto la transparencia en el uso de los fondos como la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos, constituyen factores clave para mantener la confianza que los diferentes grupos de interés depositan en la organización, garantizando su supervivencia y sostenibilidad económica.

Ilustración 8: Importancia de la gestión económico-financiera en las ONL



Fuente: “Guía básica para la gestión económico-financiera en organizaciones no lucrativas” (2008), Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, España

Asimismo, es importante para las organizaciones del Tercer Sector llevar una adecuada gestión económico-financiera de forma de hacer frente a los siguientes aspectos característicos de dicho sector:

- Dependencia económico-financiera ajena, principalmente pública;
- Alto nivel de incertidumbre en relación al nivel de ingresos y difícil estabilidad económica en sus proyectos;
- Asumir continuas tensiones en la tesorería;
- Poca capacidad de adaptación ante imprevistos de carácter económico.

4.2.4. Principios de la Gestión Económico-Financiera en las ONL

De acuerdo a la guía, existen tres principios que deben orientar la actividad diaria, la toma de decisiones y las tareas desarrolladas en la gestión global de la organización y específicamente en su gestión económico-financiera:

Principio de transparencia: la confianza y credibilidad social depositada en las ONL, depende en gran medida del nivel de transparencia en la gestión de la organización. Asimismo, constituye un instrumento de autorregulación porque permite a la organización y a su entorno comprobar en qué medida las decisiones y comportamientos que adopta son coherentes con su misión.

Principio de sostenibilidad económica: un propósito básico de las ONL es su continuidad mientras perdure el fin social para el que fueron creadas y su contribución a la sostenibilidad del sistema en el que operan.

De forma de lograr un impacto continuado en el tiempo, la sostenibilidad debe reflejarse en todos los procesos y actuaciones de las organizaciones. Estas deben disponer de un

modelo de gestión sostenible, tanto en su dimensión económica como en la social y medioambiental.

En este sentido, las ONL serán sostenibles en la medida que puedan asegurar:

- Un modelo de gestión que incluya un buen sistema de control interno, económico y contable así como la realización de análisis de viabilidad económico-financiera de las actividades, planes de financiación y una estrategia de diversificación de sus fuentes de financiación.
- Un órgano de gobierno que apueste por un modelo de gestión sostenible y una estructura organizacional capaz de sustentarlo.
- Actividades, proyectos y/o programas sostenibles a nivel social, económico y medioambiental y habilidades para la correcta comunicación y promoción social de los mismos.

Principios de las tres Es (economía, eficacia y eficiencia)

- Criterio de economía: “Hacer las cosas con el menor coste posible”.
- Criterio de eficacia: “Las ONL serán más eficaces en su gestión en la medida en que alcancen el mayor número de los objetivos planteados”.
- Criterio de eficiencia: “Alcanzar los mayores resultados posibles en términos de calidad y cantidad con el menor costo posible”.

4.2.5. El proceso de planificación y control financiero

De acuerdo a la guía, el proceso de planificación y control financiero se enmarca dentro del proceso de planificación global de la ONL, e implica tanto la elaboración de la

estrategia financiera de la organización a mediano o largo plazo, como la elaboración del presupuesto a corto plazo.

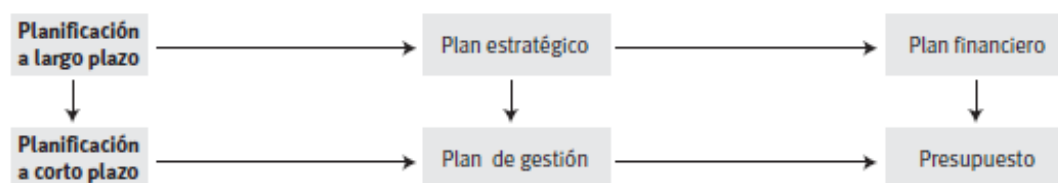
En este marco, el texto define a la planificación financiera como “la parte de la planificación general de la organización que presta especial atención al aspecto financiero, siendo el presupuesto, la expresión cuantitativa en términos monetarios de la planificación financiera”.

En este proceso las ONL deben prestar especial atención a:

- Planificar a mediano y largo plazo, definiendo el rumbo de la organización, estableciendo las estrategias a seguir y los objetivos a alcanzar en un período de tres a cinco años (plan estratégico y plan financiero).
- Planificar a corto plazo, es decir, definir los programas, proyectos o actividades a realizar, los recursos necesarios y cómo conseguirlos para un período de uno a dos años (plan operativo o plan de gestión) y elaborar el presupuesto anual, es decir, convertir en términos monetarios la repercusión económica de los proyectos, servicios o programas.
- Controlar las desviaciones o desajustes presupuestarios a través de un proceso continuo de comparación y análisis de las variaciones entre lo presupuestado y lo real, mediante controles mensuales, trimestrales o semestrales.

A modo de conclusión, el plan estratégico y el plan financiero se enmarcan en el largo plazo mientras que el plan de gestión y el presupuesto se enmarcan en el corto plazo.

Ilustración 9: Fases del proceso de planificación en las ONL



Fuente: “Guía básica para la gestión económico-financiera en organizaciones no lucrativas” (2008), Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, España

Si bien el presupuesto es la herramienta de planificación financiera que cuantifica en términos monetarios lo que se espera alcanzar en un período de tiempo concreto, este no solo debe utilizarse como herramienta de planificación, sino también como instrumento de control y seguimiento de lo planificado.

4.3. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN URUGUAY

4.3.1. Situación actual y evolución

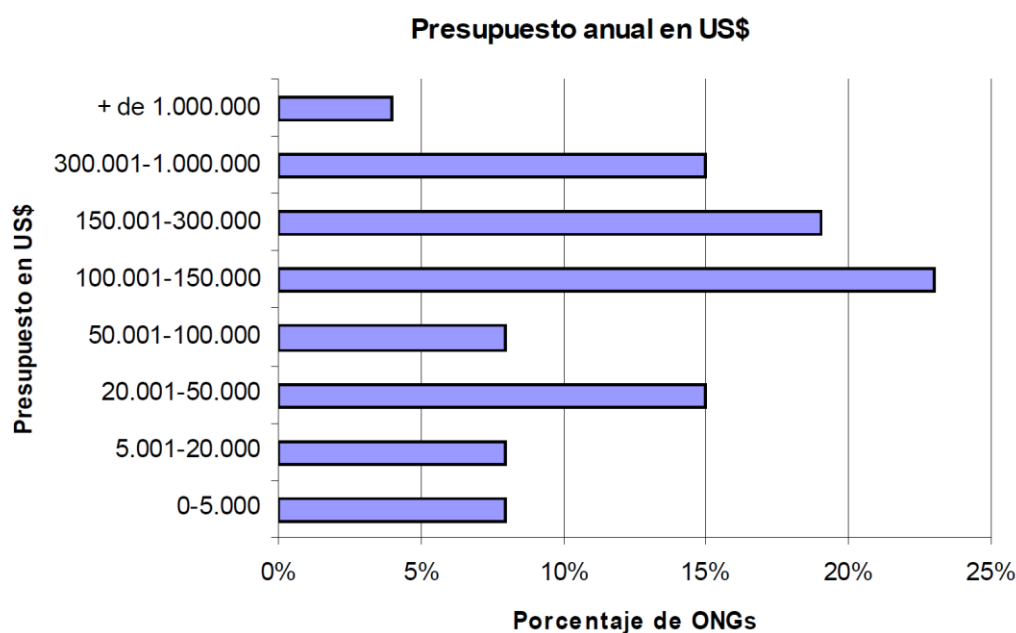
De acuerdo al documento “La ONG del siglo XXI”²⁰, en la actualidad el sector no lucrativo tiene un valor superior a un billón de dólares en el mundo. Como resultado de esta situación, se ha generado una atención creciente hacia este sector, no siempre favorable, ya que muchas consultoras afirman que podrían generar un valor superior si alterasen sus prácticas operativas y de gestión.

En el trabajo de investigación monográfico “Administración de las organizaciones sin fines de lucro”²¹ se relevaron los diferentes presupuestos utilizados en un total de 26 ONG, los cuales se muestran en el siguiente gráfico.

²⁰ La ONG del siglo XXI: En el mercado, por el cambio. SustainAbility, The Global Compact y United Nations Environment Programme.

²¹ Chacón, E. y Galeazzi A. (2006) “Administración de las organizaciones sin fines de lucro”.

Ilustración 10: Presupuestos anuales ONG



Fuente: Chacón, E. y Galeazzi A. (2006) "Administración de las organizaciones sin fines de lucro".

Dicha investigación muestra que los recursos económicos utilizados por estas 26 organizaciones en 2005, fueron de aproximadamente 7.100.000 dólares, evidenciando de esta forma la relevancia del sector en términos de recursos económicos utilizados.

En Uruguay, las ONG han sufrido un cambio en los últimos años, al pasar de tener un rol de construcción e innovación, a uno de ejecución y aplicación de políticas públicas sociales, debido a los mayores relacionamientos y convenios que existen entre estas y el Estado.

Al igual que en el resto del mundo, las ONG en Uruguay surgen hacia fines de la década del 60, aunque su florecimiento y crecimiento se da en la década de los 80 luego de la finalización de la dictadura, cuando el Estado se retira de los servicios sociales (pobreza, infancia, juventud). De acuerdo al texto "Ciudadanía y Estado. Las ONG y las políticas Públicas" (2000) de Nelson Villareal y Alain Santandreu, las ONG son en su

origen la expresión de iniciativa ciudadana de grupos de militantes sociales, políticos y eclesiales, que se articulan con profesionales y técnicos de distintas disciplinas para responder a situaciones localizadas. De todos modos, su reformulación se da en la década de los 90, cuando las fuentes de financiamiento internacional comienzan a escasear y se desarrollan los primeros convenios con el Estado.

Cabe señalar que la sociedad civil no es un todo homogéneo, sino que coexisten en ella grupos de ciudadanos, con fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, siendo las dos últimas las formas legales más comunes que adoptan las ONG.

En este sentido, la principal diferencia entre una asociación civil y una fundación, es que en la primera deben existir asociados que cubran por lo menos un número de miembros titulares y suplentes que integren los órganos de dirección previstos en el estatuto, mientras que en la segunda, lo que debe existir es un patrimonio que permita la realización de los fines u objeto de interés general para cuyo cumplimiento se ha constituido.

Estas instituciones se encuentran formalizadas y poseen personería jurídica (lo que les permite contratar con el Estado y recibir fondos de empresas u organismos internacionales), cuentan con personal rentado y tienen una estructura establecida.

A diferencia de las fundaciones o asociaciones civiles, los grupos de ciudadanos están formados por voluntarios dedicados en términos generales, a trabajar en la mejora de la calidad de vida de su barrio o localidad, centrándose muchas veces en un tema específico. Estos grupos no se encuentran formalizados y carecen de respaldo legal, desarrollan su trabajo en forma voluntaria y en muchos casos, discontinua.

4.3.2. Clasificación de las ONG en Uruguay²²

Las ONG que componen la sociedad civil en el caso de Uruguay, se pueden clasificar dentro de las siguientes siete vertientes:

1. Las organizaciones culturales, sociales, de actividad deportiva, destinadas a la ocupación del tiempo libre y la recreación.
2. Las organizaciones de base y comunitarias; las cuales impulsan en general programas de asistencia en lo que respecta a la solución de las necesidades básicas, trabajan en directa relación con la población destinataria e incluyen desde comisiones vecinales, organizaciones de la iglesia, guarderías, comedores, policlínicas e incluso grupos ambientalistas.
3. Las organizaciones sindicales y de trabajadores; con una larga trayectoria en el Uruguay, que asumen la defensa y la representación de asalariados.
4. Las Organizaciones No Gubernamentales de distinta índole; que incluyen grupos profesionales, grupos de asistencia, asociaciones de interés, así como las autodenominadas ONG de desarrollo. Estas últimas son organizaciones con una fuerte normatividad interna; que proponen un discurso elaborado sobre temas de desarrollo, la democracia y los problemas sociales; cuentan con un cuerpo permanente de expertos; y se desempeñan con respaldos externos provenientes de la cooperación internacional. Las ONG de desarrollo se han agrupado en Uruguay en una Asociación Nacional que cuenta a la fecha con más de 100 asociaciones miembro.

²² Blanco, X., Di Giovanni, L., y Muto, R. (2006). "Las Organizaciones No Gubernamentales orientadas al Desarrollo en Uruguay: Administración y Estrategias Funcionales".

5. Las fundaciones privadas, fundaciones empresariales vinculadas al sector comercial y fundaciones filantrópicas.
6. Las instituciones educativas, con programas de capacitación formal e informal tanto de nivel primario, secundario, técnico, universitario o terciario y de orientaciones específicas.
7. Las organizaciones cooperativas, que trabajan sobre la base de una economía solidaria y que en Uruguay cubren los sectores de vivienda, ahorro y crédito, agropecuario.

Las organizaciones clasificadas en las primeras seis vertientes tienen un importante rasgo común y es el hecho de ser asociaciones sin fines de lucro. Los objetivos que las movilizan son de carácter altruista y no tienen entre sus fines la ganancia o el provecho económico.

4.3.3. Gestión de las ONG en Uruguay

“En general se desconoce el gran número de ONG que trabajan en nuestro país, así como la cantidad de personas que estas involucran, entre voluntarios y beneficiarios. No existen datos exactos sobre cuantas son. Un informe del BID en el año 2002 llegó a contabilizar 5.200 instituciones no gubernamentales en Uruguay.”²³

Por otro lado, en cuanto a las formalidades legales para constituir una ONG en la actualidad²⁴, es necesario registrar la organización en la Dirección Nacional de Registro, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, lo que implica elegir entre dos figuras jurídicas: la fundación o la asociación civil sin fines de lucro.

²³ <http://ongslicom.blogspot.com/p/trabajos-en-uruguay.html>

²⁴ Massa, L. (2005) “El mundo de las ONG en Uruguay”. Publicado en Espectador.com

Dichas figuras jurídicas engloban no solo a las ONG, sino también a otras organizaciones como iglesias, sindicatos, cuadros de fútbol, entre otros, quedando todas ellas enmarcadas en la misma reglamentación y siendo controladas de la misma manera, no considerando sus diferentes particularidades. En la práctica, una ONG pasa por los mismos controles por parte del Estado por los que pasa una iglesia o un club de bochas.

Asimismo, el Ministerio de Educación y Cultura controla que dicha personería jurídica cumpla con lo que especifica la ley. Entre otros aspectos, el MEC controla que haya elecciones cada dos años, que el registro de socios esté debidamente acreditado y que se hagan las citaciones correspondientes para asambleas de socios.

En este sentido, se puede apreciar que los controles ejercidos a nivel ministerial, no contemplan la realidad y alcance de acción que actualmente tienen las ONG en el país.

Además de los controles antes mencionados, existen los controles específicos de los organismos del Estado que financian con partidas de dinero a diferentes programas de algunas ONG. En este caso, cada Intendencia, Ministerio u organismo define sus propios criterios para controlar la gestión de dichas organizaciones, no existiendo un organismo específico a nivel del Estado que controle de forma centralizada la calidad y cumplimiento de objetivos de las ONG.

En relación a lo anterior, cabe destacar que en setiembre de 1992 se crea la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG)²⁵, que desde hace varios años ha solicitado una nueva legislación que incluya aspectos específicos para el registro y adecuado control de las ONG. Se trata de una asociación

²⁵ www.anong.org.uy

civil sin fines de lucro que nuclea a 100 Organizaciones No Gubernamentales de todo el país, las cuales se dedican a actividades en diversas áreas.

ANONG ha contribuido al relacionamiento permanente de las organizaciones de la sociedad civil con organismos del Estado, especialmente con aquellos que atienden políticas sociales, sean nacionales o municipales. Asimismo, mantiene una estrecha relación con organismos internacionales, agencias multilaterales y asociaciones similares de la región.

Cabe destacar que la totalidad de ONG que conforman el universo muestral del trabajo de campo de esta monografía, se encuentran afiliadas a ANONG.

4.3.4. Problemática actual²⁶

Publicaciones recientes, plantean que en las Organizaciones No Gubernamentales, suele existir un trabajo más “artesanal” que profesional. Esto puede explicarse por la imposibilidad de las ONG de otorgar salarios elevados en comparación al mercado laboral, lo que les impide contar con personal altamente calificado y las enfrenta a un problema de profesionalización de sus recursos humanos.

Esta situación, genera un inconveniente adicional típico de las organizaciones actuales: la retención del personal. En este sentido, se destaca que si bien aún este tipo de organización no cuenta con una gestión totalmente estructurada o formalizada, cada vez son más conscientes de la importancia de contar con recursos humanos idóneos. En Uruguay, las organizaciones más grandes y en su mayoría con presencia internacional, son quienes comenzaron a realizar esfuerzos en relación a la retención de personal.

²⁶ Goday, M. (2007) “Una causa noble no basta para conquistar bolsillos generosos”. Publicado en El Empresario.

Algunas consultoras han contribuido a generar consciencia en este sentido, ya que como parte de su política de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) le brindan facilidades a las asociaciones civiles y fundaciones que solicitan sus servicios.

En este marco, cabe destacar que en la mayoría de los casos, las asociaciones civiles y fundaciones que decidieron trabajar con consultoras no sólo buscaban mejorar sus prácticas internas, sino también responder de forma efectiva a la demanda de información por parte de las instituciones financiadoras.

Contar con procesos cada vez más controlados, sistematizados y formalizados les permite a las ONG, brindar garantías que demuestren la utilización adecuada de los fondos para los fines previstos, más aun teniendo en cuenta que en algunos casos las organizaciones de este tipo no cuentan con las capacidades necesarias para gestionar o administrar los recursos de forma totalmente efectiva.

De acuerdo al contexto mencionado en este capítulo y a la relevancia actual del sector, surge la inquietud de analizar de qué forma en la práctica, se desarrollan los procesos requeridos para gestionar adecuadamente estas organizaciones y en particular, cómo se llevan a cabo la toma de decisiones estratégicas y el control de gestión.

En ese sentido, se han seleccionado cinco ONG para llevar a cabo la investigación y análisis de campo. Todas ellas son asociaciones civiles sin fines de lucro, con personería jurídica reconocida por el Estado.

La selección incluye dos organizaciones nacionales y tres internacionales, de forma de evaluar si en alguna medida el hecho de contar con presencia internacional, influye en las prácticas aplicadas para el desarrollo de su gestión.

CAPÍTULO 5: TRABAJO DE CAMPO

A continuación se presenta un resumen de la información relevada en el trabajo de campo, a través de la realización de entrevistas en las diferentes ONG seleccionadas. La información relevada es presentada para cada ONG en forma separada y se estructura de la siguiente forma: inicialmente se menciona la historia, área de acción, formas de financiamiento y organización interna de modo de conocer más en profundidad la organización y luego se presenta la información referida a la toma de decisiones / planificación estratégica y control de gestión, más relevante a los propósitos de este trabajo.

Por otro lado, para finalizar se presenta el resumen de la entrevista realizada a ANONG la cual permitió obtener una perspectiva global y transversal, acerca de la realidad de las ONG en cuanto a su toma de decisiones y control de gestión, entre otros aspectos.

5.1. ACCIÓN PROMOCIONAL 18 DE JULIO

Acción Promocional "18 de Julio" es una Asociación Civil sin fines de lucro que trabaja desde el año 1966 en el barrio "18 de Julio", Cerrito de la Victoria, de la ciudad de Montevideo Uruguay, que tiene por objeto social definido en sus estatutos:

"Propender al mejoramiento y desarrollo de la comunidad mediante la asistencia y apoyo gratuitos a la gestión de comisiones vecinales, grupos de acción social, deportivos, culturales, educacionales o de similar carácter y en general a todo agrupamiento urbano, suburbano o rural, que tenga por objeto la promoción de las personas individual y colectivamente consideradas."

La principal área de acción de la ONG se encontraba enfocada originalmente en el desarrollo local, lo cual con el transcurso del tiempo se fue transformando. Si bien en la

actualidad mantiene acciones en el desarrollo local, tiene una fuerte impronta en el área “socio educativo laboral” y “socio educativo”.

5.1.1. Ramas De Acción

Los proyectos/programas de la ONG se pueden clasificar en los siguientes:

Área mujer

Trabajan por la equidad de género e igualdad de oportunidades. Actualmente llevan a cabo a través de un convenio con la IMM el programa Barrido Otoñal con mujeres.

Niñez y juventud

Incluye dos Centros Juveniles en convenio con el INAU, cuyo objetivo general es mejorar la calidad de vida y asegurar el ejercicio de la ciudadanía como sujetos plenos de derecho de preadolescentes y adolescentes del barrio a través de un programa que incluye aspectos educativos, laborales, recreativos, culturales, ambientales, familiares y comunitarios. Se trata de “centros de tiempo parcial” donde participan jóvenes de entre 12 y 18 años, los cuales reciben apoyo escolar, realizan actividades recreativas y talleres, entre otros, orientados a un segmento de la población que no está inserta en la educación formal ni en el mercado laboral.

Desarrollo local

Incluye una policlínica, una biblioteca, un vivero, un consultorio jurídico y una escuela de informática con el objetivo de promover el desarrollo y mejoramiento de la población local.

Área socio-laboral

La institución posee convenios con la IMM y otros organismos para ofrecer una primera experiencia laboral formal, y un emprendimiento productivo en el área de la apicultura orgánica.

Un ejemplo de proyecto de carácter socio educativo laboral es el que se mantiene en convenio con ASSE en el cual se desarrollan actividades operativas, como son la operación de los lavaderos y limpieza, y actividades educativas como cursos, talleres de capacitación, apoyo psicosocial y alguna intervención grupal.

Área rural

Se desarrollan diversas actividades en el establecimiento “El Coraje” en la localidad de Tala.

El *público destinatario* de la ONG son adolescentes y jóvenes principalmente. Las edades de este público objetivo varían ya que por ejemplo los participantes de los centros juveniles tienen hasta 18 años, mientras que el resto de los participantes tienen entre 18 y 23 años. También hay un grupo de adultos beneficiarios en el programa que se mantiene con ASSE.

El *alcance de beneficiarios de los programas* de las ONG es el siguiente: 90 beneficiarios en los centros juveniles, 110 beneficiarios en el resto de los convenios con jóvenes de entre 18 y 23 años, 30 mujeres en el programa barrido otoñal, y alrededor de 160 adultos en el convenio con ASSE. Esto hace un total de aproximadamente 400 beneficiarios directos, que llegan a la misma principalmente mediante el “boca a boca”.

5.1.2. Financiamiento

Tal como se mencionó anteriormente, la organización cuenta con convenios con diferentes organismos del Estado quienes financian la mayor parte de sus programas (IMM, MIDES, INAU, ASSE, Intendencias).

Por otro lado, cuentan con un programa en el marco del área socio educativo laboral que tiene como objetivo autofinanciarse aunque en la realidad esto sea dificultoso.

Asimismo, existen algunos proyectos puntuales financiados por organismos privados como por ejemplo la escuela agropecuaria que es financiada por una institución privada de origen japonés que aceptó el proyecto presentado por la ONG.

Los organismos financiadores ejercen gran control para asegurarse del correcto manejo de los fondos que proporcionan.

5.1.3. Estructura Local

La estructura organizacional se encuentra diseñada por programas, ya que es en esta modalidad que trabaja la ONG y se puede resumir en el siguiente organigrama:

Ilustración 11: Organigrama Acción Promocional 18 de Julio



La comisión directiva es el órgano superior de la asociación civil y es electo por la asamblea de socios. La coordinación general está integrada por la coordinadora general y el coordinador de programas quienes trabajan en conjunto con los miembros más activos de la comisión directiva. Luego se encuentran los tres ejes de la ONG, es decir sus principales áreas de acción (desarrollo local, área socio educativo y área socio educativo laboral), las cuales están a cargo de sus respectivos directores.

Dependiendo jerárquicamente de estas tres áreas se encuentran dos sectores: el equipo técnico, que se encarga de la ejecución de los programas y está conformado por educadores, talleristas, maestros, capataces, psicólogos; y el sector administración y servicios que comprende aquellas actividades de apoyo necesarias para el funcionamiento de la institución (comedor, servicio de sereno, entre otros). Finalmente, en la estructura se encuentran los participantes de los diferentes programas de la ONG.

En cuanto a los recursos humanos, la organización tiene un total de 400 trabajadores rentados. Cabe destacar que también se considera personal rentado a los participantes de los programas, debido a que perciben un ingreso y se encuentran en la planilla de trabajo de la organización. Los integrantes del equipo técnico de la ONG son alrededor de 80.

No se trabaja con voluntarios debido a la inexistencia de una ley de voluntariado, que ha ocasionado experiencias negativas con este tipo de contratación.

5.1.4. Toma de Decisiones

En cuanto a la planificación estratégica, la ONG considera que una planificación de estas características a nivel organizacional resulta inviable, debido principalmente a una perspectiva de horizonte temporal (de 3 a 5 años).

Esto se debe a que los programas por convenios con los que trabajan tienen una duración de 8 meses a 1 año, con una posible renovación que lleva el horizonte temporal a un máximo de 2 años. En este sentido, sostienen que realizar una planificación estratégica a nivel global resulta inviable por tratarse de un futuro incierto.

Por otro lado, desde una perspectiva por programas, sí existe una planificación estratégica. Tanto para el área socio educativo laboral como para los programas con

convenios con el INAU, se realiza una planificación a largo plazo. Con la IMM no se pueden planificar a 5 años ya que cada 2 años se llama a licitación, resultando totalmente incierta la continuidad del programa.

En la planificación estratégica y en la toma de decisiones importantes participa el coordinador de programas, la coordinadora general y los responsables de cada programa (técnicos y operativos). Para elaborar la planificación se llevan a cabo reuniones y se utilizan diferentes insumos que vienen dados tanto de los organismos financiadores (indicadores de IMM, INAU) como de las áreas de la organización (por ejemplo, pedagogía).

En el caso de los centros juveniles, estos tienen más tiempo de existencia con requisitos puntuales del INAU (indicadores, metas, objetivos) y cuentan con experiencia en la planificación, por lo cual el equipo técnico elabora los planes y luego la coordinación general los revisa y se reúne con ellos.

Por otro lado existen áreas operativas que presentan ciertas complejidades en su planificación, siendo necesario articular la realidad de la localidad con los requisitos y exigencias de la IMM, los vecinos y demás partes involucradas.

En resumen, la ONG cuenta con metas, objetivos e indicadores que le son proporcionados por los organismos públicos financiadores, y son utilizados como insumos para realizar la planificación estratégica por programas. El Estado define los objetivos en las licitaciones y las ONG organizan el trabajo y planifican las acciones para alcanzarlos.

Otro aspecto que requiere de una toma de decisiones estratégica, constituyendo un elemento de control importante por ser necesario para el cumplimiento de los objetivos

de la organización, es el lograr conseguir financiadores externos durante el período entre que se comienza a trabajar y se reciben los fondos del Estado (un mes después aproximadamente). Es necesario desarrollar e implementar una estrategia que permita gestionar adecuadamente estos desfases de tiempo de forma tal que la ONG pueda ejecutar sus proyectos y programas sin alterar su funcionamiento normal.

Dichas estrategias y decisiones son diseñadas, tomadas e implementadas por la coordinación general en conjunto con el responsable del programa si así lo requiere el tipo de proyecto, el nivel de infraestructura necesario y los movimientos de fondos asociados.

En cuanto a la toma de decisiones rutinarias, si bien no llegaron a la elaboración de un manual de procedimientos, cuentan con reglamentos, circulares, resoluciones y normas que contribuyen a tomar decisiones repetitivas. Un ejemplo de las decisiones que estos instrumentos contribuyen a tomar es la gestión de licencias. Además, los coordinadores de programas manejan una carpeta con las resoluciones más importantes para que estas contribuyan en la toma de decisiones rutinarias.

5.1.5. Control de Gestión

El control de gestión en Acción Promocional se encuentra a cargo de la Coordinación General junto con la secretaria y el tesorero. Dicha área, además de realizar ciertas actividades de control, lleva a cabo gran parte de la acción.

Los mecanismos de control que utiliza la ONG son mayoritariamente los establecidos por el Estado para financiar los programas de la organización. En este sentido, son estos organismos (IMM, INAU, MIDES, Intendencias) quienes establecen las metas, los objetivos y los indicadores que deben ser cumplidos, controlándolos en forma posterior.

El Tribunal de Cuentas también participa en el proceso de control, aportando una visión crítica en las perspectivas legal y financiera.

A nivel interno a pesar de que la ONG tiene contabilidad insuficiente, por lo cual no están obligados a presentar cierta información contable, una vez al año la Comisión Directiva presenta en asamblea general el balance anual (que da cuenta de los rubros que ingresan y egresan) ajustado a los presupuestos de los organismos contratantes, los cuales vienen dados en las licitaciones.

Es decir, los organismos financiadores establecen el presupuesto; en qué rubros se puede gastar y por qué monto. No se permiten realizar modificaciones al mismo ni traspaso de rubros, lo que en ocasiones genera que si existen imprevistos o rubros en los cuales se gasta más que lo presupuestado, la ONG deba hacerse cargo de los mismos, a pesar de que se haya gastado menos en otros rubros. En este sentido, los entrevistados entienden que “no están previstos los imprevistos”.

La ONG percibe que se mantiene mucho contacto con los organismos públicos, pero existe poca articulación, no la deseada. Consideran que hace mucho tiempo que se trabaja de la misma forma, y que la suma de controles hace que la gestión se torne burocrática.

“A veces los procedimientos exigidos no se ajustan a la realidad y son diseñados por organismos que no conocen el trabajo, la realidad de cómo se ejecuta. Son mecanismos formales de control”.

Por otro lado, todos los meses se presentan sistemáticamente las rendiciones de cuenta a los diferentes organismos, los cuales a partir del 2010 incluyen necesariamente una

revisión limitada por un contador externo a la institución, asegurando la exactitud de la información.

Asimismo, todos los años deben presentar el balance del año anterior y determinados indicadores para una encuesta llevada a cabo por el INE. Se relevó que esta información no es utilizada internamente para su análisis ya que apenas les dan los tiempos para elaborarla para la encuesta.

La ONG considera que la perspectiva financiera es la más controlada, debido a la transparencia exigida y que es necesario tener.

En cuanto a la perspectiva cualitativa, los organismos públicos financiadores buscan evaluarla a través de la solicitud de informes a la ONG, sin embargo los entrevistados consideran que dichos informes en muchas ocasiones no son utilizados ni analizados.

En cuanto a la tipología de control que plantea AMAT y que ha sido utilizada en el marco teórico de este trabajo, la ONG respondió lo siguiente:

- Desde los inicios de la ONG hasta el año 2004, podía aplicarse el control cultural, ya que existía una figura importante (la fundadora) la cual tomaba todas las decisiones y realizaba el control de las actividades de la ONG. Dicho tipo de control desapareció con el fallecimiento de la fundadora.
- Actualmente la ONG se ubicaría dentro del control por resultados. “Sí o sí el control está vinculado a los resultados (presupuestos, controles del Estado), los resultados son exigidos, no hay opción, hay que estar pendiente a los resultados de cada uno de los programas”.

5.2. EMAÚS NUEVO PARÍS

El movimiento Emaús fue fundado en Francia en 1947 por el diputado Henri Grouès, conocido como Abbé Pierre o “Ángel de los Pobres”, como reacción al caos que había dejado en la sociedad francesa la segunda guerra mundial. En esta primera instancia, el movimiento consistió en la apertura de un albergue para jóvenes en una casa alquilada en las afueras de París.

La segunda instancia tiene lugar en el año 1949, cuando invita a Georges Legay a construir hogares para familias sin techo. Hasta este momento, el movimiento se financiaba con algunas donaciones que hacía la sociedad pero fundamentalmente con el sueldo de diputado del Abbé Pierre, el cual era dedicado enteramente a la causa.

En 1951 Grouès deja su cargo y al faltar el dinero, comienza a mendigar por las calles de París. Los otros miembros del grupo proponen entonces dedicarse a buscar en la basura, elementos que puedan ser recuperados y vendidos.

El nombre “Traperos de Emaús”, como se llama el movimiento en muchos países hispanos, recuerda este origen de recuperadores de basura.

Durante los años 50 van surgiendo en diferentes países comunidades que imitan el ejemplo del Abbé Pierre y lo siguen como modelo. Hasta entonces, la comunidad Emaús tenía un muy fuerte liderazgo por parte del Abbé Pierre, que se comenzó a preocupar por lo que iba a pasar cuando él ya no estuviese para guiarla. Así se comienza a gestar la idea de crear una Asociación Internacional.

En 1969 en Berna, Suiza, 70 grupos provenientes de 20 países adoptan el “Manifiesto Universal del Movimiento Emaús” y deciden crear una secretaría internacional de

enlace. En 1971 la Asamblea General de Montreal adopta los estatutos de la Asociación Emaús Internacional, estableciéndose así la forma política actual de la organización.

En la actualidad, el movimiento cuenta con más de 350 grupos en 36 países del mundo, aunque algunos de ellos si bien toman el modelo francés, lo modifican en función de las características propias del país.

En Uruguay, Emaús fue fundado por el Padre Atanasio Sierra en 1954. En sus inicios había muchas comunidades Emaús en el país, que con los años fueron desapareciendo hasta quedar en la actualidad únicamente tres: la que trabaja en el barrio Nuevo París desde el año 1959 (aunque esta también cerró luego de la muerte del Padre Atanasio Sierra y fue reabierta en 1973 por jóvenes del barrio); el Grupo Aporte en el barrio Cordón, que fue fundado por miembros de la comunidad de Nuevo París y no trabaja con trapería; y el grupo de Maldonado, que surge en 1997.

5.2.1. Ramas de Acción

Donaciones

Su acción consiste en recolectar objetos en desuso que la sociedad desecha o dona, clasificarlos y recuperarlos a través de sus técnicos, poniéndolos a disposición del público en general a través de ventas económicas. Con el resultado se mantiene a la organización y se desarrolla su acción social dirigida a apoyar escuelas, merenderos, policlínicas barriales, familias carenciadas y programas de desarrollo de sectores populares.

Cárceles

Otra rama de acción es el trabajo que se realiza en cárceles del país, en las cuales coordinan la realización de talleres de diversos temas, de forma que los reclusos se capaciten y así facilitar su reinserción social. Trabajan con hombres y mujeres en talleres de hasta 30 personas.

Niños

En las mañanas, hay una maestra que trabaja con los niños que asisten al lugar brindándoles apoyo escolar en coordinación con las maestras de las escuelas de la zona. También se les brinda desayuno y se los motiva para que no abandonen la escuela. Tienen entre 35 y 40 niños actualmente.

Adolescentes

Por la tarde se lleva adelante una escuela de oficios y una serie de talleres de formación personal y social a cargo de una asistente social y una psicóloga, en el marco de un convenio con INAU para 62 alumnos. Los inspectores del INAU realizan un control presencial una vez al mes y, en forma anual, la organización rinde cuentas para obtener la devolución de los gastos del año (hay un tope de devolución). Se busca incentivar a los jóvenes para que retomen la enseñanza formal.

En estos últimos dos casos, los chicos se inscriben con un familiar mayor de edad debido a que se requiere un referente familiar. Primero se realiza una evaluación del perfil para determinar si efectivamente se los puede ayudar en la organización y en caso de que no, trabajan en red con otras organizaciones a las que los derivan.

5.2.2. Financiamiento

La organización se autofinancia a través de las ventas que realizan en el correr del año, excepto los talleres para adolescentes de la tarde, que son financiados por el INAU.

El producido de una de las ventas del año se destina a la Asociación Internacional, la cual lo reparte entre las comunidades para financiar proyectos específicos. Por ejemplo, Emaús Nuevo París solicitó hace algunos años ayuda a la Asociación Internacional para remodelar el local en el que trabajan hoy en día.

5.2.3. Estructura Internacional

La Asamblea Mundial es el órgano máximo. Se reúnen una vez cada cuatro años todos los representantes para discutir los lineamientos generales sobre los cuales trabajar durante los siguientes 4 años. Allí se da la información del movimiento (resultados, donaciones, solidaridad, entre otros.).

Luego el Consejo de Administración, está compuesto por cuatro representantes de cada región y el Presidente, electo en la asamblea mundial. Se reúne una vez al año para verificar que se cumpla lo que define la asamblea mundial, utilizando para ello un Comité Ejecutivo, que es integrado por el presidente y seis miembros del Consejo de Administración.

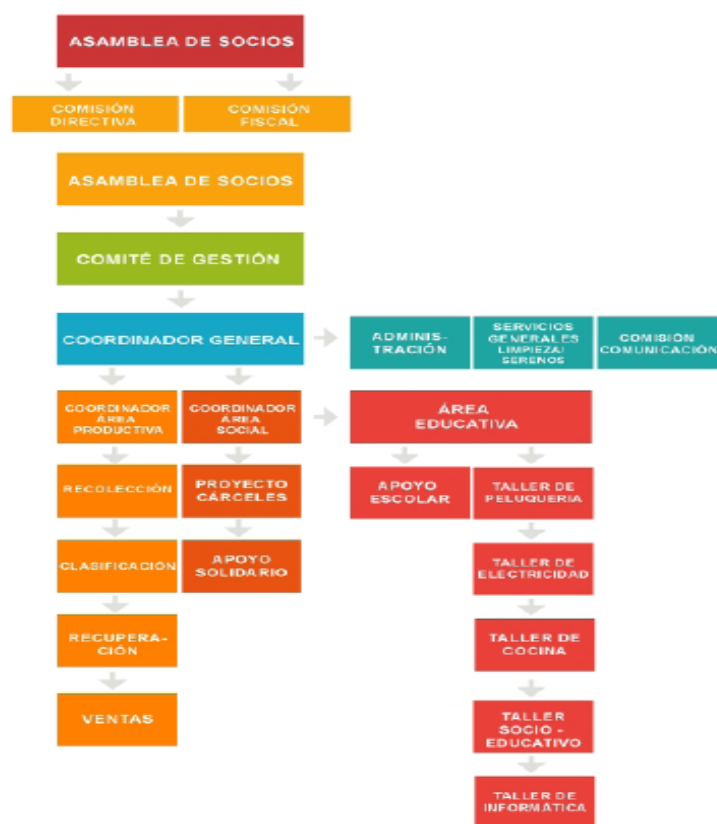
Existe también el Consejo Regional, integrado por los delegados nacionales. Por último, se encuentran las Organizaciones Nacionales formadas por los representantes de las comunidades del país, quienes eligen el delegado nacional que preside las reuniones e integra el consejo regional.

5.2.4. Estructura Local

La organización cuenta con 46 trabajadores rentados. No se trabaja con voluntarios debido a la inexistencia de una regulación legal de dicha figura, lo cual constituye un riesgo en caso de un reclamo posterior.

El organigrama actual de la organización es el siguiente:

Ilustración 12: Organigrama Emaús Nuevo París



La asamblea de socios es el órgano máximo a nivel local, que se reúne una vez al año y es donde se presentan la memoria y el balance anual.

La comisión directiva es quién trata con la asamblea de socios. Está integrada por 5 miembros (vecinos de la zona que no trabajan en la organización) que se reúnen semanalmente con el comité de gestión para mantener la coordinación.

Los plenarios son reuniones a las que asisten todos los trabajadores de la organización, en donde se toman las grandes decisiones para el funcionamiento de la misma (siguiendo los lineamientos que proporciona la asamblea mundial). Las discusiones y decisiones de los mismos quedan plasmadas en actas.

Finalmente, el comité de gestión, integrado por tres miembros (el coordinador general, el coordinador del área social y el coordinador del área productiva), gestiona la organización en el día a día verificando que se cumplan las decisiones tomadas en el plenario. Los miembros del comité de gestión permanecen dos años en sus cargos.

5.2.5. Toma de Decisiones y Control de Gestión

Las comunidades son independientes de la asociación internacional. Si bien esta les provee los lineamientos generales y ejes políticos, cada grupo tiene su propia forma de funcionamiento.

La planificación estratégica es realizada en los plenarios junto con la comisión directiva. Para esta ocasión, se cierra la comunidad y se juntan todos sus miembros a evaluar el desempeño de la organización en el año y planificar la actividad de los años siguientes. Es allí que se fijan los objetivos de corto y largo plazo.

El comité de gestión es quien se encarga de ejecutar las decisiones tomadas y convocar plenarios en cada ocasión en que sea necesaria la toma de decisiones importantes. A estos plenarios también se invita al Consejo Directivo.

Las decisiones operativas son tomadas por el comité de gestión, en coordinación con los encargados de las distintas áreas. A su vez, la planificación operativa la realiza cada área y es también el comité de gestión quien realiza el seguimiento para evaluar el cumplimiento e informar al plenario los resultados que se obtienen. El INAU también

brinda una devolución sobre el funcionamiento y desarrollo de los talleres que se realizan por la tarde con los adolescentes. De dichos plenarios surgen ideas, críticas y sugerencias que ayudan a corregir las actuaciones.

Existe un llamado “Acuerdo Interno” que, junto con los estatutos, regulan la actuación de los trabajadores de forma de mantenerla alineada a los objetivos de la organización.

Por otro lado, la ONG tiene contabilidad formal que es llevada por un Contador Público. Los ingresos y egresos son constantemente monitoreados para verificar que no se aparten de los presupuestos, que son elaborados por el plenario en forma anual. En caso de apartamientos, los mismos deben ser analizados y aprobados por el plenario y la comisión directiva. Los estados contables se presentan con informe de revisión limitada.

En relación a la tipología de control presentada en el marco teórico, el entrevistado considera que el tipo de control que más se ajusta a la ONG es el de control por resultados.

5.3. MOVIMIENTO TACURÚ

El Movimiento Tacurú surge en 1981 a partir de la inquietud que sintió un grupo de jóvenes salesianos que estaban preparándose para el sacerdocio, respecto a la situación de tantos niños y adolescentes que trabajaban en la calle.

El objetivo común es la capacitación y desarrollo de niños, adolescentes y jóvenes del barrio Casavalle y asentamientos próximos, que se encuentran en situación de pobreza extrema y alta vulnerabilidad.

5.3.1. Ramas de Acción

Actualmente Tacurú cuenta con alrededor de 25 proyectos, divididos en cuatro grandes sectores:

Los Proyectos Educativo-Asociativos (Casa Joven, Tupambaé, Apoyo Escolar)

Buscan desde la generación de herramientas socio-pedagógicas y en un ambiente positivo y propositivo, fortalecer a los niños y adolescentes para que perseveren o se reinseren en la educación primaria, secundaria u otras alternativas.

La Escuela de Oficios Don Bosco

A través de la realización de cuatro talleres de capacitación organizados en el marco de un convenio con el INAU, recibe diariamente alrededor de 400 adolescentes.

Los Proyectos Educativos de Acompañamiento Laboral

Funcionan en el marco de convenios con municipios, en los que alrededor de 500 jóvenes realizan una tarea remunerada (barrido de calles y ferias, recolección de residuos, limpieza de locales, mantenimiento y reparación en plazas de deportes, construcción de viviendas para realojos, entre otros.), en una propuesta socioeducativa que busca ofrecer herramientas para su crecimiento como trabajador y como persona.

Los Proyectos Educativo Recreativos

Incluyen la Escuela de Deporte, el Oratorio Festivo y el Centro Juvenil. Buscan acompañar a los niños desde el eje de la recreación, el encuentro y el deporte. Participan en estos proyectos más de 250 personas.

El *público destinatario* de la totalidad de los programas son niños, adolescentes y jóvenes de hasta 25 años, estimándose un total de 1.200 beneficiarios.

5.3.2. Financiamiento

Alrededor del 95% del financiamiento lo proporciona el Estado, aunque también se reciben algunas donaciones privadas que financian proyectos particulares, como ser la escuela de deportes.

En la actualidad tienen 12 convenios con organismos públicos, en su mayoría con INAU en la parte educativa y con los municipios en la parte laboral.

Los convenios con INAU funcionan de la siguiente manera: se les otorga una partida fija por niño que tengan en lista (hay un tope de niños). El dinero se les otorga una vez que se hace la rendición de los gastos.

En el caso de los municipios, se establece una partida anual (que no se puede modificar) la cual se va entregando a medida que se rinden cuentas.

5.3.3. Estructura Local

La ONG se encuentra organizada por proyectos o áreas de acción. El órgano máximo es la Inspectoría de Montevideo (compuesta por un grupo de salesianos) que brinda los lineamientos generales, la misión y la visión de la organización.

Luego se encuentra el consejo directivo, donde se toman las decisiones más importantes. Está integrado por 7 miembros y una secretaria, que están en continua comunicación con la Inspectoría de Montevideo.

La unidad de gestión está integrada por un representante del área pastoral (cura), el encargado de la operativa y el encargado del área socio-pedagógica. En esta unidad

también se toman decisiones y se colabora con la planificación anual que realizan las unidades.

El siguiente nivel de la estructura está formado por tres unidades: la Unidad socio-pedagógica (que acompaña a los técnicos en el proceso de problematizar y pensar actividades), el Departamento de intermediación laboral y la Dirección pastoral. De estas unidades dependen los centros de capacitación, que están divididos por proyectos.

La ONG cuenta con un personal rentado de alrededor de 200 personas. También se trabaja con voluntarios, en particular en las actividades de oratorio, y en los programas “Huellas” y “Sal y Luz”, así como algunos técnicos de la escuela de deportes.

5.3.4. Toma de Decisiones

La ONG trabaja, como ya se ha mencionado, con múltiples convenios con el Estado. Estos convenios se obtienen a través de licitaciones, lo que implica que sus objetivos fundamentales y su presupuesto ya están fijados.

Al no contar con otras fuentes importantes de financiamiento, la organización debe ceñirse al presupuesto preestablecido. Cada unidad tiene independencia para administrar el dinero del convenio que maneja. Existe cierta flexibilidad por parte del financiador en el sentido que no se le exige que gaste determinada cantidad en cada rubro, es decir, pueden adaptar el uso de los fondos a sus necesidades particulares.

En resumen, las unidades planifican cómo distribuir el dinero (no requiere aprobación) y luego esta controla que no se superen los montos globales, ya que únicamente se recupera la cantidad preestablecida en la licitación luego de que se rinde el gasto.

En el caso de los objetivos, si bien se cumplen los solicitados por el organismo financiador, también se agregan otros específicos que la ONG considera que pueden aportar un “plus” a los jóvenes durante el desarrollo de las tareas.

En este sentido, se realiza una planificación a nivel de cada unidad en la que se establecen el contenido y los plazos para la realización de las distintas actividades. Esta planificación es luego aprobada por la unidad de gestión y comunicada al organismo financiador.

Por otro lado, la toma de decisiones se realiza siempre en forma grupal, luego de los intercambios de ideas que se llevan a cabo en los espacios de reflexión. Estos son reuniones mensuales que se realizan entre los coordinadores generales, entre los técnicos, entre los mandos medios y entre los referentes de las distintas áreas.

Cada dos meses se realizan reuniones más generales para conocer las novedades en las distintas unidades.

En general se le da una gran importancia a los llamados “espacios de reflexión”, y es desde ellos que surgen las decisiones más importantes. Esto se puede explicar por la gran influencia que tiene el movimiento salesiano en la organización, que lleva a que las decisiones sean tomadas teniendo en cuenta las opiniones de una gran cantidad de individuos de distintas áreas de la ONG.

Existen protocolos en los que se establece cómo se deben manejar ciertos temas, con el objetivo de facilitar las tareas y proporcionar homogeneidad. También existe un reglamento de trabajo que regula la conducta de los jóvenes y en el que se incluyen sanciones y observaciones.

5.3.5. Control de Gestión

No hay un área que se encargue del control de la gestión. En relación a este proceso, se lleva un control de gastos para asegurar que no se supere lo previsto en las licitaciones y además se reflexiona acerca de la evolución de los proyectos en las reuniones mensuales y bimensuales. En términos generales, no parece haber una herramienta formal de control.

Existe fuerte control por parte de los financiadores a los que se informa mensualmente sobre la evolución de los planes. El INAU realiza inspecciones regulares y exige el tratamiento de ciertos temas en los talleres, aunque se otorga cierta flexibilidad en cuanto al modo de abordarlos y el momento en el cual hacerlo. Mensualmente se presentan planillas a los técnicos para que realicen seguimiento a la evolución y controlen los gastos.

También en forma mensual se realizan reuniones con los municipios a las que asisten el coordinador general, algún técnico, un representante de la unidad operativa y/o el coordinador de convenios para evaluar las tareas del mes, analizar fortalezas y debilidades y plantear las actividades que se quieren realizar.

En conclusión, la ONG considera que “hay un seguimiento importante” por parte del Estado.

5.4. TECHO

Un Techo para mi País es una organización latinoamericana que nace en Chile en 1997 cuando un grupo de estudiantes de una universidad jesuita decide intentar mejorar la calidad de vida de familias en asentamientos. La idea consistía en la construcción de viviendas de emergencia y la ejecución de planes de habilitación social para el

desarrollo comunitario. De esta manera, surge la necesidad de convocar a toda la sociedad para denunciar la falta de oportunidades y las condiciones en que vivían más de 200 millones de latinoamericanos. Así fue creciendo en Chile la ONG hasta convertirse hoy en la segunda organización más reconocida en ese país.

En el año 2001, con los terremotos en Perú y El Salvador, los voluntarios se trasladan para intentar ayudar y así sientan las bases para que el movimiento se inicie en esos países. Allí tomaron conciencia de la necesidad de estar presentes en más países, por lo que tuvieron la iniciativa de realizar distintas charlas en distintos países para informarles sobre la organización y su modelo de trabajo, fomentando su adopción.

Hoy, Techo (en el año 2010 se cambió el nombre) está presente en 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En Uruguay, el movimiento comenzó en el año 2003, luego de un encuentro en el que participaron 10 jóvenes uruguayos.

El modelo de trabajo que utilizan busca mejorar la calidad de vida de las familias que viven en situación de pobreza a través de la construcción de viviendas de emergencia, la ejecución de la habilitación social (plan de desarrollo comunitario) y la realización de la vivienda definitiva, en un trabajo conjunto entre jóvenes voluntarios universitarios y las comunidades. Sin embargo, el modelo se adapta a las necesidades de cada país y cada asentamiento.

En Uruguay aún no se ha alcanzado la etapa de la vivienda definitiva, sino que se aplica como tercera etapa la de hábitat y desarrollo sustentable que se explicará posteriormente.

La organización cuenta con más de 400 trabajadores permanentes y 23.000 voluntarios movilizados a lo largo de sus campañas. Ha construido 2.516 viviendas de emergencia y se ha realizado la habilitación social en 16 asentamientos.

5.4.1. Ramas de Acción

Viviendas de emergencia

En una primera etapa, se trabaja en coordinación con el Estado para seleccionar un asentamiento sobre el cual trabajar y a continuación, se hace un llamado a voluntarios para la construcción de las “viviendas de emergencia”. Dichas viviendas son casas de madera prefabricada, con techo a dos aguas de chapas de zinc, de 18 metros cuadrados y una durabilidad de 7 años. La construcción se realiza a través del trabajo conjunto de los voluntarios y las familias que luego vivirán allí, en dos días. Esto genera un fuerte vínculo de confianza entre la familia y la organización.

Habilitación Social

El plan de habilitación se aplica en los asentamientos luego de que fueron construidas las viviendas de emergencia y cuenta con las siguientes tres áreas: trabajo, educación y empoderamiento de líderes comunitarios.

En el área de trabajo, se cuenta con tres programas:

1. *Capacitación en oficios*: se realizan talleres en su mayoría a través de acuerdos con empresas, salvo en aquellos casos en los que los miembros de la organización se encuentran capacitados para dictar los talleres.
2. *Bolsa de trabajo*: se aplica solo para los egresados de la capacitación anterior, pues solo en estos casos la organización puede asegurar que la persona está capacitada para la tarea.

3. *Microcrédito*: se les otorgan pequeños préstamos a quienes presenten proyectos de negocios, para que puedan financiar la puesta en marcha de los mismos. Se trabaja con grupos solidarios de forma tal que todos son responsables por el crédito. También se los capacita en cómo presentar un modelo de negocios, armar el curriculum vitae, entre otros. Es un programa muy desarrollado, con una tasa de devolución de los créditos del 97%.

En el área de educación se busca fortalecer los valores que aprenden los chicos en los ámbitos académicos. Se proporciona apoyo escolar, se trabaja en la prevención de la salud y se realizan talleres de alfabetización de adultos, talleres para padres y talleres de inglés.

Por último, el área de empoderamiento de líderes comunitarios apunta a la selección de un referente en la comunidad que se encargue de llevar adelante los planes para el barrio.

En estas actividades participa toda la comunidad, tengan o no vivienda de Techo.

Hábitat y desarrollo sustentable

Busca trabajar con la comunidad para que esta como grupo pueda insertarse en la sociedad. Se relevó que no se construyen viviendas definitivas como en Chile debido a que no existen políticas tan fuertes y desarrolladas del Estado en ese sentido, que son necesarias para su realización.

5.4.2. Financiamiento

La institución se financia fundamentalmente mediante los aportes de empresas privadas. También recaudan a través de colectas y eventos que se realizan en el correr del año y reciben aportes de particulares. No reciben financiamiento estatal.

La organización internacional provee fondos para la realización de proyectos específicos que pueden ser tanto de iniciativa local como internacional.

5.4.3. Estructura Internacional

En Chile se encuentra la sede central de la organización y es donde se establecen los lineamientos generales y se aprueban los planes estratégicos de cada país. Participan los directores de construcción de todos los países.

Existe un director de construcciones latinoamericano que también participa en la definición de los lineamientos generales.

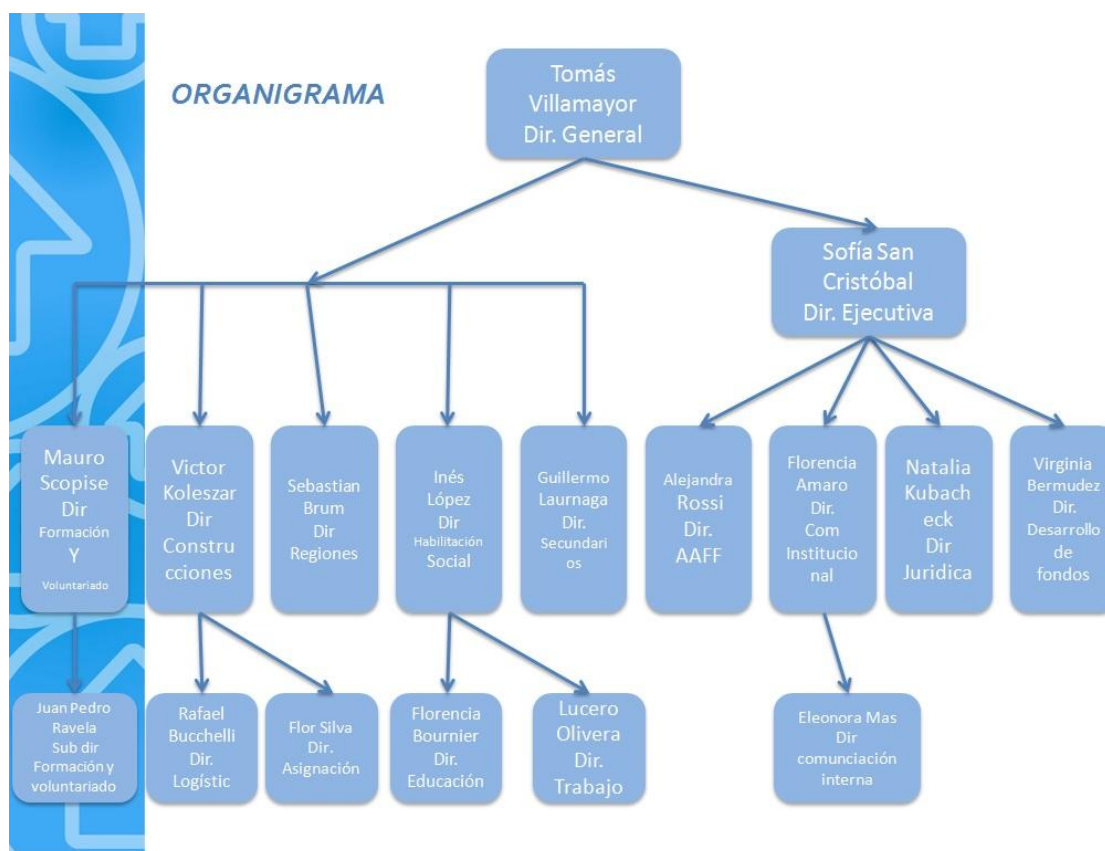
La organización se divide en regiones, cada una de las cuales tiene un Director Regional, que actúa como nexo entre los países y la casa central. Uruguay está incluido en la región “Cono Sur y Brasil”.

5.4.4. Estructura Local

La organización cuenta con un personal rentado compuesto por 15 personas y trabaja con alrededor de 400 voluntarios en forma fija. Para casos puntuales, se han utilizado hasta el momento 23.000 voluntarios.

El organigrama actual de la organización se presenta a continuación.

Ilustración 13: Organigrama TECHO



El Director General coordina directamente el trabajo social, mientras que la Directora Ejecutiva coordina las áreas de apoyo e informa al Director General para que tenga conocimiento absoluto para la toma de decisiones.

En la actualidad se encuentran realizando una consultoría para la documentación de procesos con apoyo de una consultora internacional.

5.4.5. Toma de Decisiones

Se cuenta con un plan estratégico a 5 años (en 2010 se hizo uno a 2015) y año a año se fijan los objetivos anuales en línea con este.

En forma anual se realiza una evaluación del plan estratégico para ver lo que han alcanzado hasta el momento y posibles modificaciones que puedan ser necesarias.

Cada año, la oficina central en Chile planifica otorgando los lineamientos generales, que se comunican a los países para que luego el Director General y la Directora Ejecutiva los ajusten a la realidad local. A continuación se procede a la determinación de objetivos generales anuales para el país junto con el equipo de directores.

En base a estos, cada área fija sus objetivos hasta llegar al nivel de actividades y el proceso culmina con la obtención del presupuesto anual, el cual es elevado a Chile.

La duración de los cargos en la organización es de dos años para fomentar el cambio de ideas, por lo que existe mucha rotación del personal. Debido a esta situación se realizan esfuerzos para automatizar al máximo las tareas y realizar la mayor cantidad de manuales posibles para facilitar el trabajo y permitir homogeneidad en el tiempo.

5.4.6. Control de Gestión

Si bien no existe un área de la organización que se encargue de controlar la gestión, la misma se controla a nivel interno en cada sector, ya que en forma semestral se les requiere que realicen una serie de actividades de evaluación. Estas incluyen la realización de un análisis FODA y de una serie de indicadores asociados a los objetivos previamente definidos para evaluar su evolución. Estas autoevaluaciones se reportan a la Directora Ejecutiva y al Director General.

En forma mensual se realizan informes financieros con múltiples indicadores, con los que controlan el presupuesto.

Anualmente se hacen estos mismos controles para la organización en forma global y se emiten los Estados contables, que son auditados por Deloitte Chile (audita todos los países) y reportados a la oficina central.

En la actualidad se está intentando gestionar una alianza para obtener una auditoría interna que, si bien legalmente no se les requiere que tengan, lo consideran importante. No la pueden contratar porque por política de la organización solo el 10% de los recursos pueden ser destinados a gastos administrativos.

Finalmente, en cuanto a la tipología de control de AMAT, la directora ejecutiva considera que no puede categorizar el control de la ONG en un solo tipo, ya que este presenta características de todos.

5.5. ALDEAS INFANTILES SOS

Aldeas Infantiles es una organización internacional con presencia en 133 países, que fue fundada por Hermann Gmeiner en Austria en el año 1948, bajo un contexto de posguerra en el cual muchos niños habían perdido el cuidado parental.

En este contexto, Herman decide construir casas para desarrollar una aldea que permita criar a los niños con cuidado, en un entorno familiar, con una madre y que además se pudiera mantener a los hermanos unidos. Esta es una de las características que hace particular a Aldeas, ya que es una de las pocas propuestas en el mundo de acogimiento familiar que mantiene a los hermanos unidos.

Dicha iniciativa fue expandiéndose, creciendo hasta llegar a tener presencia en todo el mundo. La primer Aldea latinoamericana fue en Uruguay, cumpliendo 50 años en el 2012. Se destaca en este sentido, que a menos de 10 años de formada la Aldea en Austria, Ilse Kasdorf (fundadora de Aldeas Infantiles en Uruguay) se contacta con Herman por iniciativa propia para traer la idea de Aldeas a Uruguay.

5.5.1. Ramas de Acción

En Uruguay, Aldeas cuenta con dos líneas estratégicas complementarias que entre ambas tienen un alcance de 1.300 niños y adolescentes aproximadamente:

Acogimiento Familiar

Está constituido por las aldeas. En Uruguay hay tres, ubicadas en Montevideo, Florida y Salto. Estas aldeas nuclea a un total de 300 niños y adolescentes distribuyéndose en cantidades iguales (aproximadamente 100 por aldea).

Las aldeas son barrios con muchas casas en cada una de las cuales viven muchos niños con una “madre”.

Fortalecimiento Familiar

Trabaja en lo preventivo, en aquellos grupos que puedan perder el cuidado familiar. Intervienen para fortalecer a la familia, brindándoles pautas para mejorar la convivencia, crianza, cuidados, atención de salud, alimentos, entre otros.

Asimismo, cuentan con centros ubicados en contexto crítico, brindando a niños de 1 a 3 años cuidados, atención, marco pedagógico y trabajando también con las madres de estos niños. Actualmente cuentan con 7 centros en Florida, 5 en Salto, 3 en Paysandú y 3 en Montevideo, alcanzando un total de 18 centros en todo el país.

Por otro lado, se trabaja con las madres en capacidades para inserción laboral brindando talleres. En dichos talleres se trabaja con madres, embarazadas y familias de niños con un equipo técnico, que capacita en diferentes temas como peluquería y fotografía, entre otros. Llevan estadísticas acerca de cuantas madres son las beneficiarias directas participantes de los talleres y cuántos son los beneficiarios indirectos.

En cada Centro, funciona también el comité de madres, el cual les brinda un espacio de participación donde se procura no solo atender lo que necesite el centro, cuidarlo, realizar acciones para mantenerlo y juntar fondos, sino también desarrollar acciones para fortalecer el rol de la mujer, su inserción social y su participación política.

Asimismo, existen espacios de participación dentro del Centro donde muchas madres de manera voluntaria ofrecen servicios para cuidar bebés junto con educadoras, apoyan en la cocina y en la limpieza del centro.

De acuerdo a las estadísticas del mes de julio, este programa cuenta con 854 familias inscriptas, con un impacto directo (considerando niños, madres embarazadas y madres participantes inscriptos) de 1.200 personas y con un impacto indirecto (considerando el fortalecimiento familiar en los hermanos y otros adultos que integran esas familias aunque no participen del centro) de aproximadamente 4.000 personas. Dichas estadísticas son elaboradas mes a mes.

El principal *publico objetivo* son niños, niñas y adolescentes y las edades más comunes son 7 y 8 años. El límite de edad son los 18 años aunque se dan casos puntuales de 19 y 20 años.

Los principales *medios de llegada* a los programas son los siguientes:

- El INAU y el sistema judicial monopolizan la derivación para el programa de acogimiento familiar (aldeas).
- En el programa fortalecimiento familiar se realiza una captación de las familias en el terreno. Se llevan a cabo una investigación y un estudio de impacto evaluando tres aspectos: la vulnerabilidad, la oferta de servicios y la demanda en la zona. Para evaluar la demanda se consulta a la comunidad el interés por la

propuesta, si hay cobertura, si la apoyará, entre otros. Con estos primeros contactos una vez realizado el estudio de impacto, se inauguran los centros y se realiza una captación en terreno con el equipo técnico (educadores, psicólogos, trabajadores sociales) quienes “salen” al terreno a buscar, contactar a las familias, comenzando luego a brindar el servicio a la sociedad el cual queda abierto a quien esté interesado.

5.5.2. Financiamiento

Aldeas Infantiles Uruguay cuenta con los siguientes mecanismos de financiación:

- *Subsidio internacional* por parte de Aldeas Internacional. Para recibir dichos fondos internacionales es necesario completar un formulario en el cual se presenta una propuesta del programa que la ONG quiera realizar, debiéndose mostrar los resultados de la evaluación de impacto en cada zona de forma que se aprueben los fondos. Dicho subsidio internacional cada vez es menor, representando aproximadamente un 25% de la estructura de financiamiento de la ONG.
- *Subsidio estatal principalmente con fondos por parte del INAU* y un menor porcentaje por parte del INDA en alimentación (4%). El INAU brinda fondos por niño, solo para el programa de acogimiento familiar. El subsidio estatal representa un 40% de la estructura de financiamiento de la ONG.
- *Recaudación local* a través de las siguientes actividades: venta de tarjetas navideñas, venta de peluches, juguetes, captación de amigos SOS que colaboran con una mensualidad (hoy en día cuentan con 40.000 amigos), colaboración de empresas particulares ante proyectos presentados por la ONG,

programa de TV anual para recaudar. La recaudación local representa un 35% de la estructura de financiamiento total de Aldeas Infantiles. La ONG elabora informes, boletines que permitan mantener informados a los colaboradores en cuanto a la gestión y avances de la organización.

- *Padrinazgos*: cada niño del programa acogimiento familiar cuenta con de 5 a 7 padrinos, quienes son personas extranjeras que además de brindar fondos a la cuenta del niño para que este los utilice en el momento de su egreso de la aldea, envían regalos, se contactan con ellos, generando un vínculo.

5.5.3. Estructura Internacional

En el plano internacional, existen diferentes niveles de Aldeas Infantiles: Aldeas Infantiles local o nacional lo cual sería por país, Aldeas Infantiles regional que agrupa diferentes regiones, Aldeas Infantiles Continental agrupando determinados continentes, y finalmente Aldeas Infantiles Internacional con sede global en Austria.

En este marco, Aldeas Infantiles Uruguay, forma parte de Aldeas Regional (América del sur con sede en Bolivia), luego de Aldeas Continental (conformada por América del sur y América central) y por último de Aldeas Internacional (global).

5.5.4. Estructura Local

En cuanto a la organización local de la ONG, Aldeas Infantiles en Uruguay, integra la Asociación Nacional de Aldeas, que está conformada en un primer nivel jerárquico por la Junta Directiva que trabaja mayoritariamente en el plano político, y en un segundo nivel por la Dirección Nacional de Aldeas Infantiles Uruguay.

En cuanto a la estructura de gestión (dejando de lado el plano político) está conformada por la Dirección Nacional y de esta dependen cinco Asesorías. Esta estructura organizacional es la misma que tienen todas las Aldeas a nivel local, regional, continental e internacional. Es decir se replica la misma estructura organizacional (dirección nacional y cinco asesorías). Dicha estructura se encuentra documentada en un organigrama formal.

Las Asesorías son las siguientes: Desarrollo de Programas, Recaudación, Operaciones y Finanzas, Tics y Padrinazgos.

La asesoría de padrinazgos, se encarga de la gestión, contacto y nexos con padrinos los cuales aportan un fondo específico directo a un niño del programa acogimiento familiar. Les informan como están los niños, envían fotos, entre otros.

La asesoría de recaudación se ocupa de gestionar y desarrollar formas de recaudación local.

En relación a los recursos humanos de la ONG, alrededor de 200 personas forman parte del equipo técnico en todo el país. Dicho personal es en su totalidad rentado, no existiendo voluntariado. Al trabajar con niños, es necesario extremar los cuidados por tratarse de una responsabilidad legal importante. Todavía no han desarrollado la práctica de voluntariado, que está en debate hoy en día y se espera que para el 2013 pueda comenzar a implementarse.

5.5.5. Toma de Decisiones

En relación a la toma de decisiones rutinaria, cuentan con un manual de procedimientos y código de conducta tanto para el funcionamiento interno de los programas como a nivel interno del equipo técnico de la ONG, que garantizan no solo la transparencia en

la gestión sino que se tomen las decisiones racionalmente y de manera homogénea. Asimismo, cuentan con algunos procesos operativos documentados.

En cuanto a la planificación y toma de decisiones estratégicas, la ONG cuenta con un sistema muy desarrollado de planificación y gestión estratégica cuyas etapas se encuentran sistematizadas, pautadas. La planificación se lleva a cabo una vez por año con personas designadas específicamente para esta tarea, siendo las principales actividades de la planificación las siguientes:

- Pre planificación de un mes mediante un diálogo con la Secretaría General (secretaría regional y continental) basada en los siguientes objetivos básicos: un niño, un amigo y un movimiento. Asimismo, la pre planificación toma como base objetivos y metas estratégicas pre establecidas las cuales se adaptan para la elaboración del Plan Estratégico Nacional (PEN) elaborado anualmente. Dichos objetivos y metas pre establecidas son definidos en una planificación estratégica global, realizada a un período de 8 años que se revisa y ajusta a los 4 años.
- Anualmente, se revisa la planificación estratégica a largo plazo (8 años) con el objetivo de ajustarla a la realidad y de realizar una planificación para el año con medidas y acciones específicas, concretas para dicho año las cuales se consolidan en el PEN.
- En este sentido, cada año se generan espacios de discusión, espacios de diálogo para planificar con los responsables de cada programa. Dichos espacios cuentan con una figura de mediador externo.

- Posteriormente, la Dirección Nacional junto con las asesorías y directores de programas participan de una instancia denominada CNO (Comité Nacional Operativo) que consta de una jornada de 2 a 3 días en la cual concluye la elaboración del PEN. En la elaboración del PEN se utilizan diferentes insumos como manuales, estudios de mercados, publicaciones, investigaciones, pautas internacionales, lineamientos estratégicos y un plan estratégico internacional que contiene metas e indicadores.
- Finalmente, la asistente de gerencia quien depende directamente de la Dirección Nacional, consolida la información surgida de la jornada dando por concluida la elaboración del PEN. Este plan, es elevado a la Junta Directiva quien la aprueba y eleva a la oficina internacional. Una vez aprobada por la oficina internacional, el PEN se comparte con cada director de programas quien es el responsable de transmitirlo al equipo con el cual trabaja.
- Una vez elaborado y aprobado el PEN, cada director de programa elabora el POA (Plan Operativo Anual) en el cual se “bajan a tierra” los planes estratégicos de forma que puedan ser implementados en los programas.

5.5.6. Control de Gestión

En cuanto al control de gestión, la ONG controla de acuerdo a las siguientes perspectivas:

- La asesoría de Operación y Finanzas es quien lleva a cabo actividades de control desde la perspectiva presupuestal y administrativa.
- La asesoría de desarrollo de programas también tiene un fuerte componente de control:

- Existe un *coordinador de promoción y definición de derechos* quien se encarga de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños dentro de los programas y hacia el exterior;
- Y un *coordinador de evaluación, monitoreo e investigación*, que junto con los asistentes de monitoreo, es responsable de llevar a cabo un sistema de evaluación permanente de forma mensual, relevando el cumplimiento de los objetivos, realizando análisis estadísticos, indicadores, midiendo el desarrollo de los niños, entre otras actividades de control.

Además, a la interna de cada programa también existen responsables de control:

- El INAU ejerce un control dentro del programa que financia, chequeando asistencia, asegurando la calidad en los servicios, el cumplimiento de los derechos de los niños, entre otras. Asimismo, en cuanto a la rendición de cuentas al INAU, cada Aldea cuenta con un encargado de operaciones quien es responsable de dicha rendición (lleva el orden de las boletas, gastos).
- Se llevan a cabo auditorías externas todos los años para garantizar la transparencia de la ONG. Estas auditorías se realizan por decisión de la ONG, de forma de asegurar la transparencia en la gestión, aunque sostienen que no alcanza solamente con las auditorías para asegurar el adecuado funcionamiento de la ONG. Para ello es necesario y de mucha importancia mantener mecanismos de control internos que aseguren el adecuado funcionamiento en el día a día.

Cabe destacar que el control de gestión en Aldeas Infantiles, es realizado por motus propio de la organización, siendo considerado por la ONG que lo deben hacer más allá de lo requerido por los financiadores. Uno de los valores principales de Aldeas es ser confiables, por lo cual deben ser responsables y transparentes.

Asimismo, tienen como primer lema la calidad en los servicios ofrecidos a los niños y, en este sentido, los controles son quienes pueden garantizar dicha calidad. La auditoría externa también contribuye a dicha garantía.

Finalmente, en cuanto a la tipología de control que propone AMAT en su libro Control de Gestión, Aldeas Infantiles considera que la ONG tiene una marcada orientación al control por resultados.

5.5.7. Vínculo entre Planificación y Control

Los coordinadores de planificación (líderes de objetivos un niño, un movimiento un amigo, quienes monitorean a los equipos para asegurar el logro de los objetivos de planificación), realizan un informe de monitoreo cada tres meses el cual evalúa la ejecución de lo planificado destacando con colorimetría (rojo, amarillo, verde) el grado de avance y de vinculación con lo planificado.

Asimismo, semestralmente se elabora el Informe de Gerencia el cual muestra el resultado de control de gestión, reportando el cumplimiento de indicadores previstos en la planificación y tomando como insumo el material del coordinador de evaluación y monitoreo. Dicho informe es elaborado por un equipo multidisciplinario con integrantes de las diferentes asesorías (desarrollo de programas, finanzas, entre otros).

Tanto los informes de monitoreo como el informe gerencial, son elevados a la dirección nacional quien toma las acciones y decisiones necesarias que permitan corregir los desvíos respecto a lo planificado.

5.6. CUADRO RESUMEN

A continuación se presenta un cuadro que resume los aspectos clave relevados en el trabajo de campo de forma comparativa para cada ONG entrevistada.

El cuadro pretende contrarrestar los principales puntos relevados en las ONG seleccionadas como muestra, reflejando así las principales diferencias surgidas en dichas entrevistas.

Ilustración 14: Cuadro comparativo de aspectos clave de las ONG entrevistadas

Aspectos clave	Acción Promocional 18 de Julio	Emaús Nuevo París	Movimiento Tacurú	TECHO	Aldeas Infantiles SOS Uruguay
Origen	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional	Internacional
Área de acción	Ayuda Humanitaria - Educación y capacitación	Ayuda Humanitaria - Educación y capacitación	Ayuda Humanitaria - Educación y capacitación	Ayuda Humanitaria y de emergencia - Vivienda y capacitación	Ayuda Humanitaria - Vivienda y educación
RRHH Rentados	80 personas en equipo técnico	46 trabajadores rentados	200 trabajadores rentados	15 trabajadores rentados	200 trabajadores en todo el país
Voluntariado	NO	SI	NO	SI	NO
Fuente Principal de Financiación	Financiación estatal	Auto financiación	Financiación estatal	Financiación privada	Auto financiación
Principales Beneficiarios	Jóvenes – 50% del total	Niños y jóvenes 50% del total	Niños y jóvenes – 100%	Familias en situación de pobreza 100%	Niños y jóvenes – 87% del total
Toma de Decisiones	Planificación por programas con equipo técnico	Decisiones estratégicas tomadas en plenario por toda la organización	Planificación en torno al presupuesto otorgado por el estado	Planes estratégicos y objetivos anuales alineados a la oficina central	Proceso de planificación estratégica a 5 años y planificaciones anuales
Control de Gestión	Centrado en controles estatales (objetivos, indicadores)	A través del plenario, centrado en resultados	Centrado en controles estatales (objetivos, indicadores)	Múltiples herramientas de control	Múltiples herramientas de control

Fuente: Elaboración propia

5.7. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ANONG)

Tal como se mencionó en el capítulo cuatro, ANONG es una asociación civil sin fines de lucro fundada en Setiembre de 1992, que nuclea alrededor de 100 organizaciones no gubernamentales de todo el país. Dichas organizaciones están dedicadas a actividades en diversas áreas: educación, infancia, ciencias sociales, comunicación, consumidores, cultura, derechos humanos, adicciones, economía, integración regional, juventud, medio ambiente, mujer, promoción social, pymes, salud, sindicalismo, tercera edad, violencia, vivienda y voluntariado.

ANONG tiene como principales objetivos:

- Defender los derechos de las ONG consagrados en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y promover una normativa jurídica que reconozca la identidad de estas organizaciones.
- Fortalecer la presencia y visibilidad de las ONG en el espacio público.
- Promover el intercambio de información y la coordinación de actividades de interés común.
- Ser un ámbito de reflexión y acción de los temas comunes que atañen a las ONG: relaciones con el Estado, cooperación internacional, fortalecimiento de las organizaciones, entre otros.
- Fortalecer y potenciar el desarrollo institucional de las organizaciones miembro mediante acciones de capacitación o de otro tipo, en las áreas específicas de su competencia.
- Establecer vínculos y coordinar actividades con asociaciones similares a nivel internacional.

A partir de la entrevista, se relevó que la organización surge hace 20 años, con el objetivo de coordinar las ONG para generar un mayor impacto y obtener mejores resultados en las negociaciones con los distintos interlocutores. Para ello se generaron dos áreas de trabajo: una “interna” en la que se busca generar vínculos entre las organizaciones que la integran para fortalecer sus posturas; y otra “externa” en la que se busca mejorar la interacción con el Estado.

A su vez, en Abril de 2008 la Asamblea de Socios de ANONG aprobó un Código de Conducta Ética que desde entonces guía las acciones y actividades de las organizaciones socias. Incluye principios fundamentales, principios operativos y pautas que procuran servir de guía para la gestión y convertirse en un instrumento de fortaleza para las propias organizaciones.

El Código consta de dos secciones:

- Compromisos que las organizaciones adquirieron al adherir al mismo;
- Cuestiones de su aplicación y cumplimiento.

5.7.1. Perspectiva respecto a la evolución de las ONG en Uruguay

De acuerdo a los Directivos entrevistados de ANONG, las ONG surgen en el país como agrupaciones territoriales, que se creaban en forma espontánea para atender algún problema específico. Con el tiempo, y para facilitar la obtención del financiamiento, les surge la necesidad de formalizarse obteniendo la personería jurídica que les es otorgada por el Ministerio de Educación y Cultura.

Las organizaciones sociales tenían un rol protagónico en cuanto se hacían cargo de las actividades que el Estado no realizaba.

En este sentido, luego de la dictadura, al retirarse el Estado de distintas áreas sociales se desarrolla una proliferación de ONG que de acuerdo a lo relevado, imposibilita la estimación de su número real en la actualidad.

En 1992 con la asunción del progresismo en las intendencias, se da un cambio en la situación de las ONG debido a que el Estado comienza a gestionar, elaborar y financiar políticas sociales diseñadas a nivel macro.

Este cambio genera un conflicto de roles, en el que si bien el Estado se hace cargo de las políticas sociales desde el punto de vista de su diseño y financiamiento, se requiere encontrar un punto de equilibrio donde se puedan conjugar la innovación y el conocimiento de la población y el territorio que poseen las ONG, con los macro lineamientos de las políticas sociales.

En la actualidad se está intentando crear espacios de mayor participación, donde se permita a las ONG mayor libertad para el desarrollo de planes, manteniendo el financiamiento del Estado.

En el año 2005 surge el MIDES como ícono de la formalización de las políticas del Estado, el cual fomenta la creación de ONG, debido a la necesidad de contar con estas para la ejecución de las políticas sociales.

Por otro lado, los Directivos entrevistados de ANONG consideran que parte de la limitación que tienen las ONG son los marcos regulatorios existentes en el país. Más allá de la personería jurídica determinada por el MEC que brinda ciertas pautas, no existe una legislación clara con respecto a su funcionamiento.

En este marco, las ONG pueden adoptar la forma de asociación, fundación o cooperativa, siendo la primera la más frecuente y la última la más infrecuente.

Las diferencias entre cada una de ellas son los requisitos formales de inscripción, los aportes, las elecciones obligatorias, ente otros, pero la forma de funcionamiento interno de la ONG es la misma.

Asimismo, en la entrevista se destaca que la normativa obliga a las ONG a funcionar como empresas a pesar de no tener fines de lucro, tener objetivos de carácter social y tener que financiarse de forma no tradicional.

En este sentido, uno de los objetivos específicos de ANONG en la actualidad es la generación de una legislación que se adapte a la realidad de las ONG, considerando sus características propias que las distinguen en su funcionamiento de otros grupos como pueden ser una iglesia o un club de bochas, comprendidos en la misma legislación.

5.7.2. Financiamiento

En los últimos 20 años, se percibe un marcado cambio en el origen del financiamiento que obtienen las ONG. Hace 20 años la mayoría de los fondos provenían de la cooperación internacional, y el vínculo entre las ONG y sus contrapartes internacionales, gozaba de un marco más amplio y más flexible en cuanto a la toma de decisiones relativa a la ejecución de los proyectos. Si bien la elaboración de los proyectos se fue profesionalizando y se fueron generando instrumentos para alcanzar la eficiencia en el diseño de las acciones que se pretendían realizar, había un margen para introducir cambios en la implementación y ejecución de los mismos.

Posteriormente, las ONG pasaron a formar parte del campo de las políticas sociales nacionales. De acuerdo a ANONG, la relación que se establece con los organismos nacionales es diferente a la existente hace 20 años, en la medida que la elaboración y el diseño de los planes se encuentran en el ámbito gubernamental, no existiendo suficiente

margen para innovar o plantear acciones fuera del marco preestablecido. Esto ha exigido a las ONG, entre otras cosas, a ampliar su departamento administrativo, debido a que las rendiciones de cuentas presentan ciertas complejidades que demandan una importante especialización. Según lo relevado, dicha situación ha llevado a un empobrecimiento de las iniciativas que se podrían presentar.

Otra percepción de los entrevistados es el hecho de que el diálogo entre las ONG y los organismos se encuentra teñido por una desconfianza mutua que entienden se explica debido a la flexibilidad que existía anteriormente para gestionar. En este marco, uno de los trabajos que se están realizando es intentar obtener márgenes para la administración y el funcionamiento institucional en la medida en que se busca que las ONG sean una contraparte importante en la ejecución de las políticas.

5.7.3. Proyecto “J”

Desde Abril de 2009, la ANONG ha actuado como asociado nacional para la instrumentación del Proyecto J, uno de los doce proyectos que llevan adelante en forma conjunta el Sistema de Naciones Unidas y el gobierno nacional.

Este proyecto ha contado con un Grupo Consultivo conformado por diversas redes de la sociedad civil nacional. Las redes que forman parte, además de ANONG, son: Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (Anmype); Red de ONG Ambientalistas; Organizaciones Mundo Afro, Comité de los Derechos del Niño; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica. ANONG considera que esta articulación entre redes ha sido muy valiosa constituyendo en sí misma, un resultado positivo del proyecto.

En el marco del Proyecto J se han llevado adelante una multiplicidad de iniciativas dirigidas a potenciar las capacidades de centenares de organizaciones sin fines de lucro de distinto tipo, centradas especialmente en el interior del país.

Además de foros de discusión, sesiones de análisis, circulación de información para mejorar la capacidad de trabajo en red, se realizaron talleres de formación y de gestión sobre temas privilegiados por las propias organizaciones.

Este proyecto fue considerado muy importante dentro de ANONG, ya que además de contribuir con el fortalecimiento de las ONG, brindó información acerca de las ONG situadas en el interior del país, como por ejemplo una aproximación de la cantidad existentes.

5.7.4. Voluntariado

De acuerdo a la entrevista, una limitación que enfrentan las ONG hoy en día es la inexistencia de una Ley sobre voluntariado (que se debate en el parlamento desde hace tiempo) ya que ante su falta, no adoptan la figura de voluntariado por temor a tener que enfrentar una demanda posterior frente a BPS o DGI.

Los entrevistados entienden que el motivo por el que dicha ley no se ha creado aún, es que se teme que se utilice para encubrir el trabajo “en negro”, para lo cual aún no se ha encontrado la solución, no logrando la aprobación final de la misma.

5.7.5. Toma de Decisiones y Control de Gestión

Los entrevistados consideran que tanto la toma de decisiones como el control de gestión en las ONG, deben estar alineados con los planes de trabajo y con una estrategia que permita desarrollar los proyectos de forma efectiva.

Actualmente, la existencia de colectivos organizados al interior de las propias organizaciones contribuye con la transparencia y la toma de decisiones más fundamentada y argumentada.

Por otro lado, de acuerdo a lo relevado existe una profesionalización de la gestión de las ONG, no solo debido a que les es exigido sino también porque se considera necesario para cumplir con las ejecuciones de los proyectos: *“El Estado solo pide lo mínimo, si no se hace una planificación más macro, no puede subsistir la organización”*.

La profesionalización y la transparencia son fundamentales, ya que hoy en día se hace mucho hincapié en la rendición de cuentas.

A su vez, coinciden que para las ONG internacionales, el hecho de ser parte de una organización internacional impacta a la organización debido a que esta se ve influenciada por los modelos y formas de trabajo que vienen dados.

Esto representa una fortaleza ya que reciben mayor apoyo y tienen un menor proceso de aprendizaje, aunque por otro lado puede constituir una limitación por tener menor independencia y requerir un proceso de adaptación al “traer” lo que viene del exterior a la realidad del país.

Igualmente, consideran que dicho impacto depende de cada caso particular ya que algunas de dichas organizaciones tienen total independencia para manejarse en el país, mientras que otras responden en mayor medida a sus casas centrales, estando sometidas a un doble control (por el Estado y por el exterior). Por lo tanto, concluyen que el ser una organización internacional parte de una sede central, no es una característica positiva ni negativa por sí misma, sino que tiene de ambas.

5.7.6. Coordinación con el Estado

La coordinación y articulación con el Estado, es considerado un tema central para la Asociación. Tienen distintos espacios de participación, algunos más exitosos que otros, pero se intentan construir instancias permanentes de diálogo.

Se relevó que de acuerdo a la percepción de los entrevistados, actualmente las ONG no cuentan con el nivel de articulación y coordinación necesario y deseado.

A su vez, consideran que el Estado reconoce la necesidad de contar con un mayor nivel de coordinación, pero existen percepciones diferentes sobre la participación a otorgarles a las ONG: por un lado el Estado considera que se les brinda participación, mientras que las ONG consideran que esta no es suficiente. De todos modos, destacan la importancia de que la necesidad de lograr mayores niveles de coordinación y articulación coincide.

CAPÍTULO 6: ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Este capítulo tiene como objetivo realizar un análisis de las entrevistas llevadas a cabo en la etapa de trabajo de campo, tomando en especial consideración los conceptos teóricos presentados en los primeros capítulos de la investigación.

A su vez, se pretende extraer del análisis, una serie de conclusiones que brinden una perspectiva de mayor profundidad en cuanto a la toma de decisiones estratégicas y al control de gestión en las ONG para el desarrollo en Uruguay.

A modo de organizar dicho capítulo, se comenzará por realizar un análisis general de los aspectos hallados en las entrevistas y luego se profundizará en algunos puntos que permitirán arribar a las principales conclusiones del trabajo.

Cabe destacar que para finalizar, se elaborará en base a la información recabada en las entrevistas y a las conclusiones presentadas, un modelo de madurez que tendrá como dimensiones los procesos de toma de decisiones estratégicas y control de gestión en las ONG para el desarrollo en Uruguay.

6.1. CONCLUSIONES GENERALES

En primer lugar, en relación a la muestra seleccionada, se concluye que si bien inicialmente se pretendía obtener una aproximación a la realidad del sector, una vez finalizado el trabajo de campo se encontró que dicha muestra de ONG no es representativa del mismo.

En ese sentido, se observó gran diversidad y heterogeneidad en las ONG que conformaron la muestra no solo en cuanto a los procesos de toma de decisiones y control de gestión, sino también en sus estructuras organizacionales, métodos de

financiación, áreas de acción, público beneficiario, relación con el Estado, entre otros. Dicha diversidad desde todo punto de vista, hace que no sea factible extender las características observadas a otras ONG del país.

Sin embargo, es posible encontrar ciertos aspectos comunes que pueden asociarse a diferentes características de las ONG entrevistadas. Algunas de las características que permiten elaborar una serie de conclusiones respecto al control de gestión y a la toma estratégica de decisiones son: distribución geográfica de la ONG (nacional, internacional), financiamiento, relación ONG – Estado, entre otras, que serán explicadas en profundidad más adelante en este capítulo.

Cabe destacar que en términos generales, las ONG entrevistadas en mayor o menor medida cuentan con mecanismos ya sean formales o informales, para tomar las decisiones estratégicas y controlar la gestión de la organización. Esta aclaración no es menor considerando la importancia que actualmente tiene la rendición de cuentas y transparencia en este tipo de organizaciones.

Asimismo, se relevó que las organizaciones ponen mayor foco en el control de la gestión, el cual está formalizado y es sumamente relevante en términos de rendición de cuentas; mientras que la toma de decisiones estratégica resulta un proceso esporádico y puntual. Este hecho impacta directamente en el análisis de este capítulo ya que de acuerdo a la información disponible relevada, se obtuvieron más conclusiones respecto al control de gestión que a la toma de decisiones estratégicas.

6.2. CONCLUSIONES DETALLADAS

Distribución geográfica de la ONG

Respecto a la distribución geográfica de las Organizaciones No Gubernamentales entrevistadas, dos de ellas tienen presencia local y las tres restantes tienen sedes en varios países del mundo. Se encontró en esta muestra, que si bien las cinco ONG planifican en base a presupuestos y realizan control de gastos, las ONG con presencia internacional cuentan con múltiples mecanismos formales e informales que evalúan no solo aspectos cuantitativos sino también cualitativos de la gestión y la toma de decisiones. Dichos mecanismos, en su mayoría están enmarcados en procesos de planificación y estrategia, siendo fundamentales insumos para los mismos.

En cuanto a las ONG con presencia local (surgieron en Uruguay y no como parte de una sede central en otro país del mundo), se relevó que si bien cuentan con mecanismos para el control de gestión y la toma de decisiones, estos se utilizan puntualmente, no formando parte de un proceso o sistema más amplio de planificación estratégica o control de la gestión.

En este sentido se considera que esta diferencia en relación a la distribución geográfica de las ONG respecto a sus mecanismos de control y toma de decisiones puede deberse al hecho de que las ONG con presencia internacional, forman parte de un sistema mayor (con mecanismos, modelos globales, entre otros) que viene dado por la sede central y que es replicado en aquellos países en los cuales la ONG tiene presencia. Inclusive muchos de los mecanismos que se observaron en estas ONG tenían como parte del proceso, elevar ciertos informes y reportes a sus sedes centrales.

Financiamiento y Control de Gestión

Respecto al financiamiento, se encontró una clara relación entre la fuente principal de financiación de la ONG y el proceso de control de gestión que esta lleva a cabo. De las ONG entrevistadas, se observó que los mecanismos y herramientas de control de las financiadas por el Estado, se enfocan principalmente en cumplir con lo que el Estado les requiere en términos de control de los fondos que les presta.

La mayoría de los controles de estas ONG se centran en los informes cuantitativos que los organismos públicos financiadores les solicitan, no contando con otros mecanismos formales que la organización pudiera requerir para obtener mayor información acerca de su gestión, de forma de contribuir al logro de sus objetivos.

En contraposición con lo que se observa en las ONG financiadas por el Estado, las ONG que cuentan con otras fuentes de financiación como ser financiamiento privado o autofinanciación, muestran mayores niveles de autonomía e independencia del Estado en cuanto a sus controles, ya que los mismos son diseñados y llevados a cabo por motus propio de la organización, por considerar dichos mecanismos como fundamentales para conocer el desempeño de la misma y retroalimentar así los sistemas de planificación.

Relación entre Distribución Geográfica y Financiamiento de la ONG

Del análisis realizado respecto al financiamiento y la distribución geográfica de las ONG, surge una nueva conclusión de acuerdo a lo observado que vincula las dos características. Se relevó que las ONG nacionales entrevistadas son las financiadas mayoritariamente por organismos públicos mientras que las internacionales cuentan con otras fuentes de financiamiento, concluyendo que estas últimas cuentan con

mecanismos de control más desarrollados, considerados insumo clave para la planificación.

Vínculo de las ONG con organizaciones de la sociedad civil religiosas y Toma de Decisiones

Dos de las organizaciones entrevistadas, si bien conservan su carácter autónomo, tienen fuerte vinculación con organizaciones de la sociedad civil religiosas ya que surgieron a partir de estas. En este marco, se observó que dichas organizaciones cuentan con un grado de participación muy amplio en su proceso de toma de decisiones, el cual tiene un marcado componente de reflexión. Se trata de organizaciones fuertemente centradas en el compromiso ético, moral y religioso que explica el nivel de participación en su toma de decisiones, las cuales se toman colectivamente. Este estilo para la toma de decisiones tiene ventajas tales como la obtención de mayor aceptación y legitimidad en las decisiones, y desventajas como el requerimiento de mayor tiempo y la dilución de la responsabilidad individual.

Inexistencia de legislación específica para ONG

De acuerdo a las entrevistas realizadas, se concluye que el hecho de no contar en Uruguay con una legislación específica impacta en la realidad de las ONG ya que si bien cuentan con un claro propósito social, operativamente son tratadas por los organismos reguladores como cualquier otra asociación civil, fundación o cooperativa.

Asimismo se destaca que la normativa obliga a las ONG a funcionar como empresas a pesar de no tener fines de lucro, tener objetivos de carácter social y tener que financiarse de forma no tradicional.

En línea con lo anterior, otro aspecto legal que afecta el funcionamiento de la mayoría de las ONG entrevistadas es el vacío legal existente respecto a la legislación del voluntariado en el ámbito privado. El voluntariado constituye una forma de trabajo que suele encontrarse comúnmente en las ONG, sin embargo al realizar el trabajo de campo se encontró que tres de las cinco organizaciones entrevistadas no trabajan con voluntarios. Este hecho se da no por no considerar al voluntariado como una herramienta valiosa, sino debido a que la falta de una regulación legal les ha ocasionado múltiples problemas, como por ejemplo personas que comienzan trabajando en forma voluntaria y al irse de la organización realizan un juicio o reclamo frente a esta.

Este aspecto se evidenció no solo en las entrevistas con las ONG, sino también en la entrevista realizada a ANONG en la cual se relevó que en Agosto del año 2012, se aprobó en la Cámara de Senadores un nuevo proyecto de ley de voluntariado que regularía las acciones voluntarias en el ámbito público y privado²⁷.

Relación ONG - Estado

En cuanto a la relación entre las ONG y el Estado, tanto en las entrevistas realizadas a las ONG de origen nacional (son quienes tienen mayor relación con el Estado) como en las realizadas a ANONG, se relevó que se percibe una falta de coordinación y articulación con los organismos estatales con los cuales interactúan. Dicha percepción se evidencia en el siguiente comentario relevado en una de las entrevistas: *“A veces los procedimientos exigidos no se ajustan a la realidad y son diseñados por organismos que no conocen el trabajo, la realidad de cómo se ejecuta. Son mecanismos formales de control”*.

²⁷ Fuente: Entrevista realizada a Directivos de ANONG y Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y compromiso social (www.mesadevoluntariado.org.uy). Ver Anexos.

Esta situación se relaciona estrechamente con la evolución de las ONG en el país, que de acuerdo a lo relevado, ha experimentado un cambio importante en los últimos 20 años. Con una mayor injerencia del Estado en las políticas sociales, se ha incrementado notoriamente la participación de las ONG en la sociedad, resultando en un rol estatal de diseño y planificación de las políticas sociales, y en un rol de ejecución por parte de las ONG.

Este hecho ha llevado a que exista escasa participación de las ONG en lo que refiere a la planificación de sus propios objetivos, metas y recursos a utilizar, teniendo como consecuencia la falta de articulación entre la planificación realizada por el Estado y lo que realmente es requerido para una efectiva gestión en el territorio. En este sentido, se relevó que si bien existen espacios de participación para las ONG en determinados organismos públicos, resulta muy difícil poder influir en el diseño y la planificación de los programas. Dicha falta de articulación y coordinación impacta directamente en la planificación y toma de decisiones estratégicas de las ONG financiadas por el Estado, las cuales deben ceñirse a lo pautado por este.

Tipos de control relevados

De acuerdo a la tipología de control de Amat utilizada en el marco teórico, las cinco ONG entrevistadas consideran que su tipología de control es por resultados, que según el autor, se basa en el establecimiento de objetivos claros y medibles en la planificación estratégica, evaluando dichos objetivos luego de ejecutada la gestión. La importancia asignada por las ONG entrevistadas a los resultados y a la medición de la gestión, evidencia lo necesario de los controles tanto para lograr un efectivo funcionamiento de la organización, como para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas cada vez más demandada por la sociedad y por los organismos financiadores.

Modelo de Madurez Toma de Decisiones y Control de Gestión

Un modelo de madurez, es un modelo que tiene como objetivo evaluar los procesos de una organización, estableciendo niveles para dichos procesos denominados “niveles de madurez”. El modelo permite brindar información comparativa que puede ser utilizada para trazar un plan de desarrollo para la organización respecto a los procesos evaluados, identificando fortalezas y debilidades respecto a estos.

El modelo de madurez que se presenta fue elaborado para los procesos de toma de decisiones y control de gestión. Este refleja la realidad de las ONG entrevistadas en el trabajo de campo e incluye los siguientes niveles: Básico, Intermedio, Avanzado y Experto.

Ilustración 15: Modelo de Madurez para la Toma de Decisiones y Control de Gestión

Proceso	Básico	Intermedio	Avanzado	Experto
Toma de Decisiones Estratégicas	La ONG cuenta con objetivos y metas definidas por el organismo financiador. No realiza una planificación estratégica a largo plazo, sino que elabora planes operativos por programa.	Existen objetivos y metas definidas por la ONG. Se realiza una planificación a largo plazo, cuyo proceso de elaboración no está formalizado. No se definen los niveles de la organización en los que se toman las decisiones.	Existen objetivos, metas e indicadores de gestión que son considerados en la toma de decisiones. Se realiza un plan estratégico a largo plazo en base a un proceso pre establecido. No se definen los niveles de la organización en los que se toman las decisiones.	Existen objetivos, metas e indicadores de gestión definidos, los cuales son evaluados e incorporados en la toma de decisiones contribuyendo a un mejor desempeño de la ONG. Se realiza un plan estratégico a largo plazo en base a un proceso pre establecido. Existen niveles claros en la organización para la toma de decisiones.
Control de Gestión	El control de gestión se centra en la elaboración del presupuesto y posterior análisis de desvíos, realizando un control con énfasis en aspectos cuantitativos.	Además de realizar un control presupuestal, se evalúan algunos aspectos cualitativos de la gestión. No existe un área específica para las actividades de control.	La ONG cuenta con objetivos, metas e indicadores los cuales se evalúan una vez finalizada la gestión. Dichos resultados son plasmados en un informe. No existe un área específica para las actividades de control.	La ONG cuenta con objetivos, metas e indicadores que se evalúan periódicamente. Dichas evaluaciones se documentan en informes de gestión, los cuales se elevan a la gerencia/dirección. La gerencia/dirección toma las acciones correspondientes de acuerdo a los resultados obtenidos, utilizando la información como insumo para la planificación estratégica.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a lo relevado, las ONG entrevistadas se ubicarían en los siguientes niveles del modelo de madurez presentado:

- Toma de Decisiones:
 - Nivel Básico: Acción Promocional 18 de Julio y Movimiento Tacurú.
 - Nivel Intermedio: Emaús.
 - Nivel Avanzado: -
 - Nivel Experto: TECHO y Aldeas Infantiles.

- Control de Gestión
 - Nivel Básico: Acción Promocional 18 de Julio y Movimiento Tacurú.
 - Nivel Intermedio: Emaús.
 - Nivel Avanzado: TECHO.
 - Nivel Experto: Aldeas Infantiles.

Cabe destacar que cada ONG fue ubicada en un nivel de madurez funcional a sus condiciones y necesidades no siendo dicha clasificación una limitante, sino que el nivel seleccionado se encuentra en función a los requerimientos operativos, estratégicos y de control de gestión de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y PUBLICACIONES CONSULTADOS

- *¿Qué es una ONG?* (2001). Departamento de Información Pública, DPI, Naciones Unidas.
- *Administración en contextos específicos O.P.G.C. Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva.* (1995).
- Amat, J. (2000). *Control de gestión, una perspectiva de dirección.* Barcelona: Ediciones Gestión 2000, SA.
- Andrews, K. (1977): *El Concepto de estrategia de la empresa.* Pamplona: EUNSA.
- Barreiro, F. y Cruz, A. (1988). *La dificultad de ser. Organizaciones No Gubernamentales en el Uruguay de hoy: El desafío de la democracia. Un ensayo de interpretación.* Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.
- Carrión Marioto, J. (2007). *Estrategia. De la visión a la acción* (2ª edición). Madrid: ESIC Editorial.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure.* The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J.P. (1971): *Garbage Can Model of Organizational Choice.* Administrative Science Quarterly, marzo, pp. 1-25.
- Fernando Barreiro, Anabel Cruz. (1988) *La dificultad de ser: Organizaciones no gubernamentales en el Uruguay de hoy: el desafío de la democracia.* Fundación de Cultura Universitaria.
- Goday, M. (2007). *Una causa noble no basta para conquistar bolsillos generosos.* Publicado en El Empresario. Disponible en:

http://www.elpais.com.uy/suplemento/empresario/una-causa-noble-no-basta-para-conquistar-bolsillos-generosos/elempre_639166_120504.html.

- *Guía básica para la gestión económico-financiera en organizaciones no lucrativas*. (2008). Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, España.
- *Guías de Gestión de la Pequeña Empresa* (1995). Madrid, España: Ediciones Díaz De Santos.
- Hax, A. C. y Majluf, N. S. (1996). *The Strategy Concept and Process. A Pragmatic Approach*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- *La ONG del siglo XXI: En el mercado, por el cambio*. SustainAbility, The Global Compact y United Nations Environment Programme. Disponible en: www.ecodes.org/documentos/archivo/Espanol_ONG.pdf.
- Massa, L. (2005). *El mundo de las ONG en Uruguay*. Publicado en Espectador.com. Disponible en: <http://www.espectador.com/noticias/51665/el-mundo-de-las-ong-en-uruguay>.
- *Movimiento Tacurú*. (2011). Revista DERES N°17. Junio 2011, página 47
- Ortega Carpio, M. (1994). *Las ONG y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: Publicaciones ETEA.
- Robbins, S. (1987). *Administración: Teoría y Práctica*. Prentice Hall Hispanoamérica.
- Robbins, S. y Coulter, M (2005). *Administración* (8va Edición). Pearson Education.
- Simon, H. A. (1993). *Altruism and Economics*, American Economic Review, mayo, pp. 156-161.

- *Una realidad del Tercer Sector: El Voluntariado.* (2010). Manos Unidas. Área de Educación para el Desarrollo. Madrid, España.
- Villareal, N. y Santandreu, A. (2000). *Ciudadanía y Estado. Las ONG y las políticas Públicas.* Revista digital La Onda, número 17 del 16/10/00 al 29/10/00.

TRABAJOS DE CAMPO Y MONOGRAFÍAS

- Blanco, X., Di Giovanni, L. y Muto, R. (2006). Las organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo en Uruguay. Administración y estrategias funcionales. UdelaR.
- Galeazzi, A. y Chacón, E. (2006). Administración de las Organizaciones sin fines de lucro. UdelaR.
- Gómez Miliani, C. (2006). Tesis Doctoral. “El marketing como herramienta para la gestión en las Organizaciones No Gubernamentales ambientales de Venezuela”. Málaga, España.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- Acción Promocional 18 de Julio - www.ap18dejulio.org
- Aldeas infantiles - www.aldeasinfantiles.org.uy
- ANONG - www.anong.org.uy
- El Espectador – programa de radio del 01.09.11
http://w.espectadornegocios.com/1v4_contenido.php?id=220792&sts=1
- Emaús - www.emaus.org.uy
- ONG Lic. en Ciencias de la Comunicación -
<http://ongsliccom.blogspot.com/p/trabajos-en-uruguay.html>
- La sociedad civil en línea - www.lasociedadcivil.org/softis/directorio/1/1

- Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y compromiso social - www.mesadevoluntariado.org.uy
- Tacurú - www.tacuru.org.uy
- Techo - www.untechoparamipais.org.uy
- Wikipedia - [http://es.wikipedia.org/wiki/EMAÚS_\(fundación\)](http://es.wikipedia.org/wiki/EMAÚS_(fundación))

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Acción Promocional 18 de Julio – Jorge Vera Arenas (Coordinador de Programas) y M^a Rita Quintero Fraga (Coordinadora General).
- Emaús – Álvaro Núñez (Coordinador General).
- Movimiento Tacurú – Alejandro Vera (Unidad de acompañamiento Socio Pedagógica).
- Aldeas Infantiles – Lic. Samuel Diogo (Asesor en Desarrollo de Programas) y Marianela Leivas (Asistente de Gerencia).
- Techo – Lic. Sofía San Cristóbal (Directora Ejecutiva).
- ANONG - Jorge Vera Arenas y María Teresa Mira (Integrantes de la Directiva).

ANEXOS



ANEXOS

ANEXO 1 – PAUTA DE RELEVAMIENTO ENTREVISTA A ONG



PAUTA DE RELEVAMIENTO - Trabajo de Investigación Monográfico: “Toma de Decisiones Estratégicas y Control de Gestión en las ONG para el desarrollo”.

Agosto 2012

Preguntas Introdutorias

- ¿Dentro de qué área de acción ubicaría a la ONG en la cual trabaja?
- ¿Cuál es el público destinatario al cual se enfoca la ONG? ¿Tienen un estimado de los beneficiarios a los que llegan?
- ¿Con que tipos de programas cuenta?
- ¿Cómo se financia la organización?
- ¿Cuál es la cantidad de RRHH en la organización?

Organización

- ¿Cómo se estructura la organización? ¿Tienen algún organigrama definido?
- ¿Existe algún área dentro de la organización específica para el control de gestión? ¿Cómo se conforma dicha área?
- Si no es así, ¿hay alguna persona designada para dichas funciones?

Toma de decisiones

- ¿Se realiza planeación estratégica? ¿Quiénes la realizan? Los planes estratégicos refieren a períodos de tiempo extensos, por lo general de tres o más años. Cubren toda la organización e incluyen la formulación de objetivos.
- ¿Tienen metas definidas? ¿Análisis FODA? ¿Lo utilizan para definir la estrategia?
- ¿Qué decisiones se toman en los distintos niveles de la organización? ¿Repetitivas “abajo”?

- ¿Existen manuales de procedimientos, códigos de ética o cualquier otro tipo de pautas o reglas que guíen a los tomadores de decisiones en la toma de la decisión? (guías para decisiones rutinarias) ¿Y no escritos?
- ¿Cómo se toman las decisiones no rutinarias? ¿en grupo o individual? ¿Qué limitaciones le parece que tiene la forma en que lo hacen?
- ¿Se sigue algún proceso consciente para la toma de decisiones a nivel global en la organización?

Control de Gestión

- ¿Existen mecanismos de control en la organización?
- Dichos mecanismos, ¿son formales o informales?
- ¿Qué herramientas o sistemas son utilizados para llevar a cabo los controles en la organización? (Reportes, indicadores de gestión, establecimiento de objetivos y metas, etc.)
- ¿Qué vínculo tiene el proceso de control utilizado con la transparencia requerida por quienes prestan los fondos?
- ¿En qué medida los mecanismos de control impuestos por los organismos financiadores, impactan en la razón de ser de la ONG?

Tipos de control

- ¿Existe fuerte identificación del personal con el líder de la organización? ¿Hay un fuerte liderazgo y supervisión?
- ¿Existe una descomposición clara de procedimientos y actividades que permiten una delegación efectiva en el trabajo sin perder el control y sin requerir demasiada supervisión directa?
- ¿La ONG establece objetivos claros y medibles en su planificación estratégica, evaluándolos luego de ejecutada la gestión?
- ¿Se fomentan en mayor medida mecanismos que contribuyen a una mayor motivación individual, utilizando la intuición y flexibilidad en vez de procesos formales de carácter rutinario?

Cuadro que relaciona dimensiones de la organización y cultura con los tipos de control.

¿A cuál se asemeja más la ONG en cuestión?

	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno Estable • Centralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno Competitivo • Descentralización
<ul style="list-style-type: none"> • Pequeña dimensión • Limitada formalización • Estilos personales y cultura poco favorable a la formalización 	Control cultural	Control ad - hoc
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor dimensión • Mayor formalización • Estilos personales y cultura favorables a la formalización 	Control burocrático	Control por resultados

ANEXO 2 – PAUTA DE RELEVAMIENTO ENTREVISTA A ANONG



PAUTA DE RELEVAMIENTO - ENTREVISTA ANONG Trabajo de Investigación Monográfico: “Tomada de Decisiones Estratégicas y Control de Gestión en las ONG para el desarrollo”

8 de Noviembre 2012

- ¿Cómo se desarrolló la evolución de las ONG en Uruguay desde su perspectiva?
- ¿Cómo surge ANONG? ¿Cuál es el número actual de socios? ¿Cuáles son los principales objetivos y cometidos de la Asociación?
- ¿Existe un número aproximado de las ONG existentes actualmente en el país?
- De acuerdo a nuestra investigación, Uruguay no cuenta con una regulación legal específica para ONG. ¿Cómo y en qué medida impacta este hecho en la actividad de las ONG? (Inexistencia de ley de voluntariado - impacto)
- Desde la perspectiva de ANONG, ¿cómo visualizan la formalización en cuanto a toma de decisiones y control de gestión en las ONG de nuestro país?
- De acuerdo a nuestra investigación, aquellas organizaciones que reciben financiación del Estado tienen un estricto control del mismo orientado a resultados. ¿Cómo visualizan dicho control? ¿Consideran que existe un nivel de coordinación y retroalimentación adecuado en la relación ONG-Estado en nuestro país?
- Desde su perspectiva; ¿en qué medida consideran que la estructura / administración de una ONG se ve influenciada por el hecho de ser parte de una organización internacional?
- ¿Cuál es su punto de vista respecto a temas de actualidad como la profesionalización, transparencia y estructuras de las ONG? ¿En qué medida consideran que impactan las acciones de RSE que algunas empresas tienen con las ONG (ejemplo: consultoría para mejoras en los procesos, entre otros.)?

ANEXO 3 – LEY DE PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO SOCIAL

Ley de promoción del voluntariado social

Texto aprobado por la Cámara de Senadores

ARTÍCULO 1º. (Declaración de interés general).- Declárase de interés general la promoción del voluntariado con fines de bien común.

ARTÍCULO 2º. (Definición del término voluntario).- Se considera voluntaria o voluntario a la persona física que por su libre elección ofrece su tiempo y competencias con fines de bien común.

Esta actividad se desarrollará sin recibir remuneración monetaria u otra contraprestación, siendo ajena al ámbito de la relación laboral y de la seguridad social.

ARTÍCULO 3º. (Definición del bien común).- Se entiende por actividades de bien común aquellas dirigidas a crear el conjunto de condiciones sociales que favorecen el desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

ARTÍCULO 4º. (Marco de actuación de los voluntarios).- Las actividades de voluntariado social comprendidas en la presente ley son las que desarrollan las personas integradas en organizaciones de voluntariado públicas o privadas (asociaciones civiles sin fines de lucro, fundaciones, instituciones de educación formal y no formal, cualquiera sea su forma jurídica), en beneficio de familias, comunidades o instituciones públicas y privadas que desarrollan programas o proyectos de desarrollo social y que persiguen finalidades y objetivos propios del bien común.

ARTÍCULO 5º. (Acuerdo entre las organizaciones de voluntariado y el voluntario).- La relación de las personas voluntarias con las organizaciones de voluntariado públicas o privadas en las que se ejerce el voluntariado, deberá formalizarse por escrito en un acuerdo que contemple el alcance de la acción a desempeñar, debiendo constar los datos personales de dicho voluntario.

El acuerdo podrá ser dejado sin efecto de común acuerdo o por la rescisión unilateral de cualquiera de las partes, sin necesidad de expresión de causa y en forma escrita. La organización de voluntariado tendrá la carga de inscripción a que se refiere el artículo 6º de la presente ley, del comienzo y de la finalización de la relación con la persona voluntaria, cualquiera sea la causa o modalidad de ese término.

Las actividades de voluntariado social realizadas en instituciones públicas no generarán derechos para el ingreso a la función pública.

Tratándose de menores de edad deberá constar en el mismo el consentimiento expreso de los representantes legales de los niños, niñas y adolescentes, quienes siempre deberán tener más de trece años de edad.

Las organizaciones de voluntariado y las instituciones beneficiarias, públicas y privadas en ambos casos, serán responsables de establecer el marco de protección respecto a los menores, previsto en el Capítulo XII de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, Código de la Niñez y la Adolescencia, cuya vigilancia compete al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

ARTÍCULO 6°. (Del contralor de las actividades de los voluntarios).- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá a su cargo el contralor de la actividad del voluntariado y creará un registro en el que las organizaciones de voluntariado previstas en el artículo 4° de la presente ley, deberán inscribir a las personas que realicen actividades de voluntariado, conforme con lo que se establezca en la reglamentación correspondiente.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá remitir periódicamente a la Oficina Nacional del Servicio Civil, las altas y bajas de la nómina de organizaciones de voluntariado que realicen tareas en programas bajo la responsabilidad de organizaciones de voluntariado que en forma directa o indirecta utilicen la colaboración de los mismos, de acuerdo con los requisitos que estipule la mencionada oficina, a fin de que cumpla con los cometidos que le son propios.

ARTÍCULO 7°. (Derechos del voluntario).- El voluntario tiene los siguientes derechos:

- A) Recibir la información, la formación, la orientación, el apoyo y los recursos necesarios para el ejercicio de las funciones que se le asignen, desde el momento de su ingreso a la tarea y durante el desarrollo de su actividad voluntaria.
- B) El respeto a su libertad, dignidad, intimidad, creencias y al tratamiento sin discriminación alguna.
- C) A participar en lo que correspondiere, en la organización, elaboración, diseño, ejecución y evaluación de las actividades a desarrollar en la entidad en la que se inserte, de acuerdo con sus estatutos o normas de funcionamiento.
- D) Disponer de una identificación que acredite su condición de voluntario emitida por la institución u organización respectiva en la que se desempeñe.

- E) Realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características de la tarea.
- F) Estar cubierto por un seguro de accidente en el desarrollo de sus tareas a cargo de las organizaciones de voluntariado, las que podrán trasladar su costo al beneficiario final. A tales efectos, el Banco de Seguros del Estado instrumentará una línea especial con carácter promocional, en virtud del interés público de la actividad que es objeto de la presente ley. Las diferentes modalidades de seguro, serán objeto de reglamentación.
- G) El reconocimiento por el valor social de su contribución, el que no podrá tener carácter monetario ni de contraprestación. Podrá incluir el reconocimiento curricular cuando la labor voluntaria se realice en el marco de programas de capacitación y educación.
- H) La certificación de su actuación.
- I) Realizar su actuación en el marco de los derechos que se deriven de la presente ley.

ARTÍCULO 8°. (Obligaciones del voluntario).- Son obligaciones de las personas voluntarias:

- A) Cumplir con las disposiciones que surjan del acuerdo entre el voluntario y la organización de voluntariado que se establece en el artículo 5° de la presente ley y con los compromisos adquiridos con la institución beneficiaria pública o privada en la que ejerce el voluntariado, respetando sus fines y normativa.
- B) Rechazar cualquier contraprestación por parte del beneficiario o de otras personas relacionadas con su acción.
- C) Respetar los derechos, la libertad, la dignidad, la intimidad y las creencias de las personas o grupos a los que dirige su actividad.
- D) Utilizar adecuadamente los recursos materiales que ponga a su disposición la institución u organización a la que se vincula y efectuar la rendición de cuentas correspondiente al finalizar la tarea asignada.
- E) Informar a la entidad, con la antelación que acordaren, su inasistencia a las actividades o su decisión de renunciar a sus tareas, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para evitar un perjuicio en la labor encomendada.

ARTÍCULO 9°. (Responsabilidad frente a terceros).- Las organizaciones de voluntariado públicas o privadas responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados por quienes participen en sus programas como consecuencia de la realización de actuaciones de voluntariado.

ARTÍCULO 10. (De la promoción del Voluntariado por el Estado).- El Estado promoverá la acción voluntaria de las personas, mediante campañas de información, divulgación y reconocimiento de las acciones del voluntariado e implementará programas que eduquen sobre la importancia social del voluntariado con fines de bien común, en las distintas ramas de la Enseñanza.

ARTÍCULO 11. (Conmemoraciones).- Se establece el último fin de semana del mes de abril de cada año como Celebración Nacional del Voluntariado Juvenil y el día 5 de diciembre como el "Día Nacional del Voluntariado", en coincidencia con el "Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social", establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO 12. (Derogación).- Derógase la Ley N° 17.885, de 12 de agosto de 2005.

ARTÍCULO 13. (Disposiciones transitorias).- Las organizaciones de voluntariado y las instituciones beneficiarias públicas o privadas referidas en el artículo 4° de la presente ley, que a la fecha de su promulgación desarrollen actividades con voluntarios, dispondrán de un plazo de ciento ochenta días para inscribirse en el registro establecido por el artículo 6° de la presente ley, contado a partir de su apertura efectiva.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 8 de agosto de 2012.