

Interdependencias entre Entorno, Planificación Estratégica y Diseño Organizativo en Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)

Esmeralda Giraldo Casado¹, Carlos Mataix Aldeanueva², Alfonso Durán Heras³

¹Lda. CC. Económicas y Empresariales. Universidad Carlos III de Madrid, EPS. Área Ingeniería de Organización. Avda. Universidad, 30. 28911 Leganés, Madrid. egiraldo@ing.uc3m.es

²Dr. Ingeniero Industrial. Universidad Politécnica de Madrid. ETSII. Organización de la Producción. C/ José Gutiérrez Abascal, 2. 28006 Madrid. carma@ingor.upm.es

³Dr. Ingeniero Industrial. Universidad Carlos III de Madrid, EPS. Área Ingeniería de Organización. Avda. Universidad, 30. 28911 Leganés, Madrid. duran@ing.uc3m.es

RESUMEN

Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) tienen una presencia cada vez más importante en la sociedad; sin embargo, han puesto de manifiesto importantes dificultades para orientar su gestión hacia sus objetivos teóricos.

En esta ponencia, perteneciente a una tesis doctoral en curso, se analiza una vía de adaptación de las ONGD a los retos cambiantes de su entorno a través de un proceso formalizado de Dirección Estratégica, desde la perspectiva de su interdependencia con el Diseño Organizativo. El trabajo se basa en el estudio detallado de un caso ilustrativo, una ONGD española, donde el crecimiento en número de socios, proyectos y fondos exigió introducir sistemas formales de gestión. El análisis comparativo de entorno, proceso de dirección y estrategia en dos fases distintas del desarrollo de esta organización se complementa con la realización de un proyecto de intervención orientado a alinear el diseño organizativo a los requerimientos derivados de la estrategia adoptada, así como a abordar las dificultades que surgen al implantar este diseño.

1. Introducción y objeto del estudio.

En los últimos años, se ha observado que el sector no lucrativo está teniendo una presencia cada vez más importante en la sociedad, adquiriendo un gran dinamismo y ganando peso en la economía de los distintos países.

Dentro del sector no lucrativo, este trabajo está centrado en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), que pueden definirse como "Organizaciones sin ánimo de lucro, que actúan independientemente -por ello, no gubernamentales- de los Estados con el objetivo de cooperar al desarrollo de los países menos adelantados" (AECI, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1992) [1].

Las ONGD pueden alcanzar una dimensión apreciable. Así, por ejemplo, el presupuesto total de OXFAM Internacional (ONGD que engloba a diez organizaciones de ayuda humanitaria en todo el mundo y que cuenta con 154.000 socios) alcanzó, en el año 2000, 510 millones de euros. OXFAM Internacional aporta ayudas a más de 107 países y participa con funciones de lobby en organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la Organización Mundial del Comercio o la ONU.

En España, las ONGD han pasado de ser un grupo de organizaciones que gestionaban unos cientos de miles de euros al comienzo de los ochenta, a la situación actual en la que más de 500 ONGD gestionan en su conjunto unos ingresos de 540 millones de euros [1], emplean a cerca de 9.300 personas a jornada completa y cuentan con un millón y medio de socios.

Este crecimiento ha ido acompañado de una creciente preocupación sobre la forma en la que estas organizaciones son gestionadas [2], [3] y [4]. Esta preocupación ha llevado incluso a cuestionar en algunas ocasiones si el impacto neto de ciertas actuaciones de las ONGD es beneficioso o perjudicial.

Los instrumentos de gestión procedentes del sector lucrativo (empresarial) son sólo parcialmente aplicables en las ONGD [5]. La inexistencia del “Beneficio Económico” como factor aglutinador está en el origen de gran parte de las diferencias en la validez de los sistemas de gestión. La ausencia de indicadores económicos directamente cuantificables, como las medidas de beneficio, de rentabilidad (ROA, ...), de valor de mercado (Q de Tobin, ...) ha dificultado también la realización de investigaciones empíricas de carácter cuantitativo sobre las gestión de las ONGD.

En este contexto, la tesis doctoral en la que se enmarca este trabajo pretende analizar comparativamente distintas vías de gestión susceptibles de ser utilizadas para abordar estas dificultades. Estas vías incluyen la aplicación de modelos de Calidad, la implantación de sistemas de Planificación y Control formal, y la gestión basada en la cultura organizativa. De entre estos enfoques, en esta ponencia se estudia la vía de adaptación de las ONGD a los retos cambiantes de su entorno a través de un sistema formal de planificación, ejecución y control estratégicos.

Este estudio se articula a partir del análisis del caso de una ONGD (ISF, Ingeniería Sin Fronteras) que ha adoptado esta vía para hacer frente tanto a los retos internos derivados de su propio crecimiento como a la necesidad de adaptarse a un cambio en su entorno caracterizado por un proceso de bipolarización (algunas organizaciones grandes y un gran número de organizaciones pequeñas y dispersas) e incremento de la competencia.

El estudio de este caso se complementa con la realización de un proyecto de intervención (aún en curso), en esta misma ONGD, orientado a realizar las adaptaciones estructurales requeridas para la implantación de la estrategia resultante. Así pues, el objeto de este trabajo es el análisis de la aplicación de un sistema formal de planificación, ejecución y control estratégicos a la gestión de las ONGD mediante el estudio comparativo de dos etapas del desarrollo de Ingeniería Sin Fronteras (ISF), complementado con un proyecto orientado a alinear su organización interna a los requerimientos resultantes.

2. Descripción del estudio.

Ingeniería Sin Fronteras (ISF), la ONGD en la que se realiza este estudio, fue creada en 1990 por un pequeño grupo de profesionales de la ingeniería, vinculados en su mayoría al entorno académico, convencidos de disponer de unas capacidades o competencias tecnológicas y de gestión diferenciales respecto a las organizaciones existentes [6].

Para estudiar la forma en que esta ONGD ha utilizado un sistema formal de análisis, planificación, ejecución y control estratégicos como vía de adaptación a los retos cambiantes de su entorno, se ha utilizado el modelo representado en la Figura 1, que ilustra la relación entre las características del entorno, las internas de la organización, las del sistema de planificación, ejecución y control, la estrategia resultante y la estructura organizativa y políticas de gestión de Recursos Humanos (RRHH) requeridas.

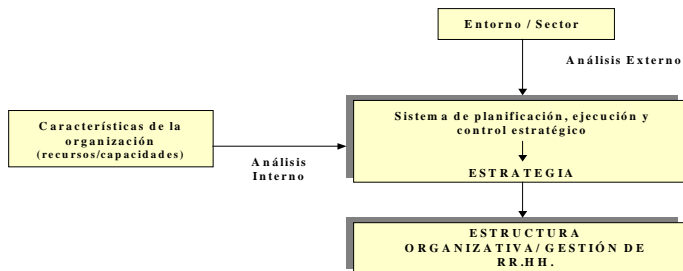


Figura 1: Relación análisis – vía de gestión – estructura organizativa ONGD

Así, las características del entorno en el que se desenvuelve la organización, en conjunción con las características internas (recursos y capacidades distintivas) de ésta condicionan el sistema de planificación, ejecución y control estratégicos adecuados. A su vez, las características de este sistema de planificación, ejecución y control, junto con la estrategia resultante de su aplicación, imponen ciertos requerimientos a la estructura organizativa y políticas de gestión de RRHH.

De este modelo cabe destacar que establece una vinculación entre las características del entorno e internas de la organización (el análisis) y las características del sistema de planificación, ejecución y control (no simplemente entre el análisis y la estrategia resultantes, sino entre el análisis y las características del proceso de fijación e implantación de la estrategia). Asimismo, establece una relación entre estas características del sistema de planificación, ejecución y control (no simplemente la estrategia resultante) y la estructura organizativa y políticas de gestión de RRHH.

Utilizando esta representación, la Figura 2 esquematiza la evolución de la ONGD utilizada como caso de estudio, ISF, entre las dos fases analizadas en este trabajo.

Estas fases se describen en los siguientes apartados.

3. Fase inicial.

La fundación de ISF se produce en un período en el que el entorno de las ONGD en España puede caracterizarse como disperso y emergente. Un número apreciable y rápidamente creciente de organizaciones aún jóvenes, poco consolidadas y en general poco diferenciadas, afronta un rápido crecimiento del volumen de recursos y grado de interés de la sociedad.

Si bien ISF comparte con otras ONGD incipientes algunas características como su pequeño tamaño o su vertebración alrededor de un grupo fundador inicial que ejerce un marcado protagonismo, nace ya con unas ciertas rasgos característicos, como la gestión más profesionalizada y competencias tecnológicas. Estas características internas y del entorno conducen, en una etapa inicial, a un proceso de dirección estratégica poco formalizado, en el que el liderazgo personal, la cultura vocacional compartida y la mutua confianza y comunicación entre los miembros de un equipo reducido hacen innecesarios mecanismos más formales.

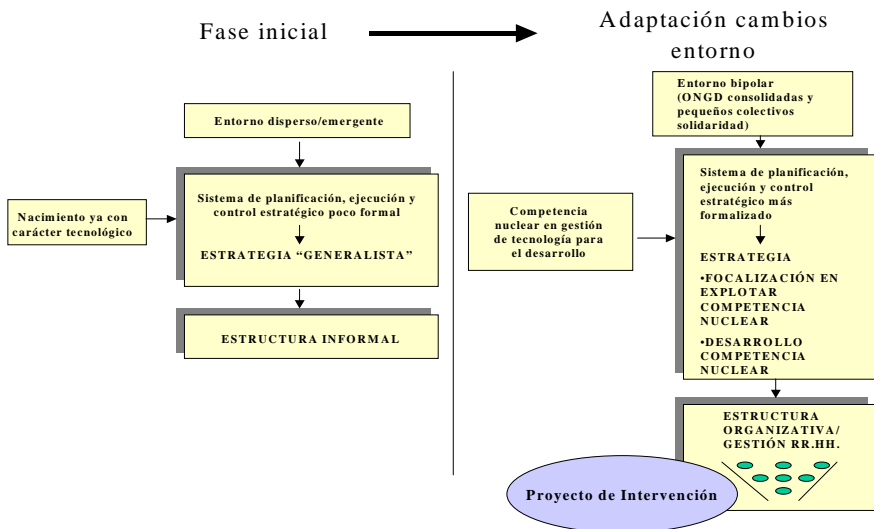


Figura 2: Fases analizadas en ISF

La estrategia que emerge de este proceso, si bien reconoce una cierta orientación tecnológica, podría calificarse de generalista. ISF aborda ámbitos muy diversos: proyectos de intervención clásicos en el Sur en varios sectores, participación en campañas de sensibilización (charlas, conferencias, cursillos no formales...), estudios, etc. Esto condiciona, a su vez, la forma que adoptan los diversos procesos que componen la organización.

En esta etapa inicial, ISF adopta un diseño organizativo funcional basado en una estructura departamental bastante rígida y burocratizada, y en consecuencia poco ágil, si bien sus efectos se ven amortiguados por una cultura organizativa informal que se apoya en la confianza mutua entre sus miembros (mayoritariamente voluntarios y procedentes de distintas Escuelas de Ingenieros) y en la utilización de mecanismos informales de comunicación.

4. Adaptación a cambios en el entorno.

A mediados de los 90, se vislumbra en el sector de las ONGD en España, una evolución similar a la que ya se ha experimentado en algunos países de nuestro entorno, que parece conducir a un escenario claramente bipolar formado, por un lado, por un reducido grupo de ONGD grandes junto con otro grupo de ONGD sectoriales, y por otro, por un conjunto más heterogéneo de pequeños colectivos de solidaridad (Figura 2).

Por otra parte, y al margen de ISF, en el panorama de la cooperación española no existen ONGD con capacidades claramente diferenciales para abordar los aspectos tecnológicos del desarrollo.

Todas estas consideraciones hacen pensar que ISF puede potenciar su capacidad de transformación si consigue convertirse en la ONGD española de "la tecnología para el desarrollo". Así, en algunos campos relacionados con agua, energía, comunicaciones de bajo coste, producción agraria e infraestructuras, ISF alcanza una buena posición relativa: se

realizan proyectos, cursos, y publicaciones. Todo ello permite acumular conocimiento y experiencia. Sin embargo, no se llega a consolidar la posición en ninguno de ellos.

Por tanto, la nueva configuración del tercer sector en España unido a los rasgos internos de ISF (carácter marcadamente tecnológico y profesional, pero con falta de un posicionamiento claro), ponen de manifiesto el principal reto al que se enfrenta ISF en esta segunda fase. En el nuevo entorno (más competitivo y bipolar) su aproximación más informal y laxa a la dirección estratégica que, en la etapa anterior, dio lugar a una estrategia generalista insuficientemente focalizada, no permitiría ahora a ISF adoptar una estrategia de diferenciación y concentración más acorde con la nueva situación.

Así pues, como consecuencia del resultado del análisis externo e interno se puso de manifiesto la necesidad de abordar una adaptación, que llevó a la organización a:

- una revisión de los mecanismos de gestión que le hizo adoptar un proceso más estricto y formalizado de dirección estratégica, lo que dio lugar a una estrategia de focalización más coherente con el nuevo entorno en el que debe desenvolverse la organización.
- una revisión de los procesos de ejecución o implantación: implantar la nueva estrategia exigía adaptar previamente el diseño organizativo. Como se desarrollará posteriormente, esto dio lugar a un proyecto de intervención con ese objetivo.

4.1 Análisis del proceso formalizado de dirección estratégica.

Este proceso más formalizado de dirección estratégica ha tenido como primer resultado el reconocimiento explícito de que su competencia nuclear, alrededor de la cual se desarrolla su estrategia, es la concepción, transferencia y uso de tecnologías que contribuyan a promover el desarrollo, tanto en su faceta política (modelos de desarrollo tecnológico y sus repercusiones socioeconómicas, ...) como en sus aspectos prácticos (proyectos de desarrollo, asistencia técnica a otras ONGD, ...).

De este reconocimiento de su competencia nuclear derivan las dos vertientes complementarias en que se articula su estrategia: focalizarse en aquellas áreas o actividades en las que su competencia nuclear sea más relevante, y al mismo tiempo orientarse explícitamente a cultivar, desarrollar y potenciar esta competencia. Las implicaciones de estas dos vertientes se desarrollan a continuación:

• Focalizarse en explotar su competencia nuclear implica:

- Intensificar especialmente la actividad en campos relacionados con “tecnología y desarrollo” (agua, energía, comunicaciones de bajo coste, producción agraria e infraestructuras).
- Propiciar la cooperación entre distintos agentes preocupados por las relaciones entre tecnología y desarrollo.
- En otros campos, especialmente prometedores, mantener una actividad suficiente para poder seguir su evolución y estar preparados para abordarlos en el futuro o para animar a otros a que lo hagan.

- **Orientarse explícitamente a desarrollar esta competencia nuclear requiere:**

Orientar adecuadamente el proceso de incorporación de participantes (stakeholders).

- Socios y voluntarios: Tanto el proceso de captación como el de selección o el de asignación a tareas y puestos debe tener como uno de sus criterios fundamentales la potenciación de esta competencia en la organización.
- Empresas: Por otra parte, se buscan redes de actuación a través de interacciones con empresas de ingeniería con financiación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para realizar proyectos en Países en Vías de Desarrollo. La adecuada gestión de estas redes puede asimismo contribuir al desarrollo de esta competencia.

Gestión del conocimiento: formación, forma de compartir el conocimiento.

- Esta faceta de la estrategia exige el desarrollo de un proyecto específico para promover el ciclo de acción / aprendizaje (capitalización de la experiencia), orientado a identificar qué tipos de flujos de conocimiento existen o faltan, y cómo proporcionar una herramienta que permita gestionar esos flujos.

Oportunidad de aprendizaje como criterio de selección de proyectos.

- Esto implica, al seleccionar las áreas de actuación, optar (como criterio complementario del ya indicado de relevancia de su competencia nuclear) por aquellos proyectos en los que más pueda aprender, practicar y potenciar su competencia.

4.2 Proyecto complementario de intervención en diseño organizativo.

Para realizar esta adaptación del diseño organizativo a la estrategia definida se abordó, con la participación activa de los autores de este trabajo, un proyecto de intervención, aún en curso, que se resume en este apartado.

La estructura adoptada para ISF (Figura 3), pensada para alcanzar los objetivos descritos en el plan estratégico (alineamiento), adopta un aspecto diferente al organigrama clásico piramidal.

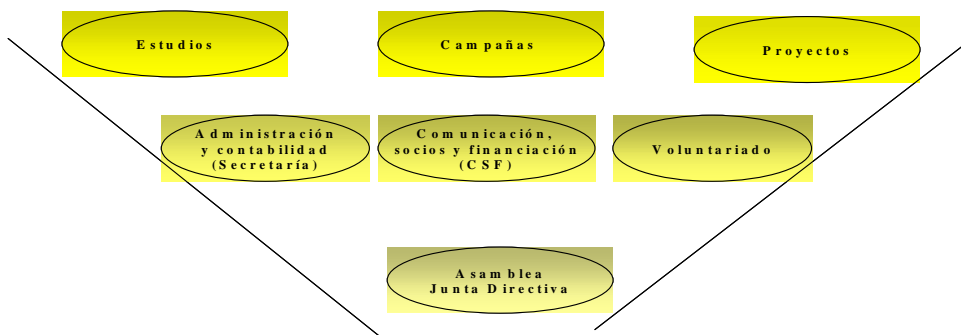


Figura 3: Estructura actual de ISF

Secretaría, CSF y Voluntariado forman los grupos de apoyo de ISF. Éstos realizan actividades que, en su mayoría, tienen carácter de servicios internos, que hacen posible el trabajo de los grupos operativos (Estudios, Campañas y Proyectos) orientados a la realización de actividades “hacia el exterior”.

Al llevar a la práctica este rediseño organizativo buscando un mejor alineamiento con la estrategia, se han detectado algunos problemas, tales como la falta de delimitación de funciones y de claridad en las relaciones de autoridad que podrían comprometer el proceso de rendición de cuentas y la definición de responsabilidades en la consecución de las acciones emprendidas.

Este problema potencial se ve amortiguado dado que subyace en la organización una estructura de relaciones informales basadas en la confianza mutua, la motivación personal y en el carácter vocacional de sus componentes. Sin embargo, algunos miembros de ISF, debido al desbordamiento de trabajo que han experimentado como consecuencia del crecimiento de la ONGD, comienzan a requerir de la organización una delimitación más clara de tareas y un diseño explícito de cada puesto, así como unos canales claros que permitan aprovechar el conocimiento generado por cada persona, en cada área de trabajo y hacer fluir -vertical y horizontalmente- la información.

Para atender a estos requerimientos, está en curso la realización de un manual de organización, que contemple:

- Explicitación de los principios de la organización, los espacios de participación y decisión y la estructura de procesos y el papel de cada grupo.
- Definición de puestos y funciones, para los dos grandes bloques (voluntarios y asalariados). Incluye aspectos como: descripción del puesto y funciones, relación con el plan estratégico, supervisión y apoyo (en el caso de asalariados); proceso de incorporación, apoyo y seguimiento y relación de compromiso o acuerdo entre las partes (en el caso de los voluntarios).

Asimismo, se está redefiniendo el papel de la gestión de los RRHH en ISF, así como de las políticas y prácticas de RRHH aplicadas.

5. Conclusiones.

En esta ponencia se analiza la aplicación de un proceso de dirección estratégica formal como vía de adaptación de una ONGD tanto a su propio crecimiento como a un cambio en su entorno (bipolarización e incremento de competencia). El estudio de este caso ilustra la interdependencia entre los distintos aspectos involucrados: entorno, características internas de la organización, características del proceso de dirección (como grado de formalización), estrategia adoptada y diseño organizativo requerido para implantarla. Por tanto, resulta necesaria la adecuada gestión de estos elementos interdependientes para garantizar su alineamiento. En el caso analizado, el proceso completo de adaptación al nuevo entorno exigió la redefinición del proceso de dirección, la adopción de una estrategia de focalización centrada en la explotación y el desarrollo de la competencia nuclear de la organización, la adopción de una nueva estructura organizativa, y la realización de un conjunto de cambios, aún en curso, en las políticas y prácticas de gestión de RRHH.

Referencias

- [1] Directorio Electrónico CONGDE 2000: www.congde.org
- [2] Drucker, P., (1992) *Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro*, El Ateneo, Buenos Aires.
- [3] Rebolons, M., (2000) *Quand les ONG du Nord pratiquent l'amour libre avec les ONG du Sud*, Cuarto Intermedio, Cochabamba, Bolivia.
- [4] Paton, R.; Cornforth, C., (1992) "What's different about managing in voluntary and non-profit organizations?", en BATSLEER, C. et al. (ed.): *Issues in Voluntary and Non-profit Management*. Addison-Wesley Publishing Company, pp. 36-46.
- [5] Martínez, J.L., (1998) *La imagen de las ONG de desarrollo*, IEPALA Editorial, Madrid.
- [6] Documentación interna de ISF no publicada: Balance de Gestión 99-01 y Orientaciones Estratégicas 2002-2003.