La relevancia del objetivo en la medida de la eficiencia

Un análisis para las ONGD españolas desde la teoría del comportamiento

*Juan Hernangómez Barahona**
*Natalia Martín Cruz**
*Víctor Martín Pérez**

Uno de los problemas que tienen los directivos de las ONGD es valorar si la organización que dirigen cumple eficientemente con su actividad y con los fines para los que fue fundada. Hasta el momento, los intentos por buscar herramientas de análisis de la eficiencia no han resultado suficientemente esclarecedores. A la dificultad de evaluar la eficiencia de las ONGD se une el hecho de que no se utiliza un marco conceptual para fundamentar la construcción de las medidas propuestas. Con el objetivo de contribuir a medir el resultado de estas organizaciones, nuestro trabajo pretende, en primer lugar, proponer los fundamentos teóricos de la teoría del comportamiento a la comprensión del objetivo de las ONGD y su cumplimiento eficiente para, en segundo lugar, abordar la medida de la eficiencia a través de una metodología adecuada a la teoría: el análisis envolvente de datos (DEA). Finalmente, se lleva a cabo una aplicación de nuestra propuesta en una muestra de las ONGD más representativas del sector de cooperación al desarrollo español.

Palabras clave: objetivos, teoría del comportamiento, eficiencia, creación de valor, ONGD, participantes.

Clasificación JEL: L20, L31, O19

COLABORACIONES

1. Introducción

A las entidades sin ánimo de lucro (ENLs), entre ellas las dedicadas a la cooperación para el desarrollo (ONGD), en especial a sus directivos, se les plantea, con gran preocupación, una pregunta a la que, difícilmente, encuentran contestación adecuada: ¿mi organización es eficiente?

El objetivo del presente trabajo es intentar abrir la discusión que permita, en sus conclusiones, facilitar una posible res-

* Departamento de Organización de Empresas y Comercialización e Investigación de Mercados. Universidad de Valladolid.

puesta al interrogante anterior; eso sí, no pretendemos permanecer en el plano puramente teórico, sino que se tratará de presentar, a los directivos de estas entidades, herramientas contrastadas que sean capaces de mostrar, de una forma suficientemente objetiva y comparable, por tanto generalizable, los niveles de eficiencia que alcanzan cada una de las ONGD.

Han existido intentos, como el de la Fundación Lealtad que intenta proporcionar información a los potenciales donantes acerca del cumplimiento de los principios y buenas prácticas; también las medidas más tradicionales, eficiencia técnica y asignativa, que aplican, básicamente, los donantes institucionales, como la AECI, para medir el cumplimiento de requisitos previamente desarrollados y relacionados, fundamentalmente, con la distribución de los gastos. Consideramos que todos ellos no son suficientes porque, en el fondo, no consideran, de manera completa, el propio concepto de eficiencia.

Es preciso no olvidar que es de general aceptación la idea de que el concepto de eficiencia se refiere a la relación entre el nivel de objetivos alcanzados y el volumen de recursos utilizados para conseguir ese nivel. La mayoría de las medidas de eficiencia, usadas en el ámbito de las ONGD, únicamente consideran el denominador de la relación sin pararse a observar el numerador; parece que todas estas organizaciones cumplen, al menos en un nivel suficiente, los objetivos; pero ¿Es así? ¿Cuál es el objetivo de las ENLs?

Usando la tradicional comparación entre empresas y otro tipo de organizaciones, para intentar trasladar conceptos y técnicas que se encuentran más avanzadas en el campo de la economía de la empresa a otras organizaciones, en nuestro caso las ONGD, intentaremos definir el objetivo de estas organizaciones como creación de valor; pero con un concepto no puramente económico; sino admitiendo la definición de la RAE; como *«el grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite»* .

2. El objetivo de las ONGD: aplicando lo aprendido en las empresas

Si realmente queremos cumplir nuestra finalidad de medir la eficiencia de este tipo de organizaciones, debemos intentar definir la existencia de un objetivo común para todas ellas; así que intentaremos fundamentarnos en los planteamientos desarrollados, a lo largo del tiempo, sobre los objetivos de la empresa y el «paradigma» generalmente aceptado en la actualidad, para intentar visualizar la posibilidad de trasladar estas ideas empresariales a las organizaciones objeto de estudio.

La economía neoclásica, en su modelo básico convencional, define a la empresa como unidad de producción y le asigna como objetivo la maximización del beneficio; curiosamente, en situación de equilibrio, ese beneficio debe de ser cero, dado que se igualan costes e ingresos marginales; pero es que, por otra parte, si la empresa se considera como un conjunto de individuos, en la misma situación de equilibrio, sería ineficiente, pues, si bien no tendría costes en los intercambios, lo mismo que sucede en el mercado, en el seno de la empresa siempre serán necesarios los costes de coordinación del comportamiento de los individuos que participan; por lo que, en esa situación de equilibrio, sólo tendría sentido el productor individual y no la empresa. La falta de explicación a este razonamiento conduce a adjetivar a la empresa como factor de producción y

como «caja negra» (Jensen y Mecking, 1976). Desde este planteamiento, por tanto, el análisis de la empresa y de sus objetivos no tiene sentido. Así mismo, el directivo no tiene cabida en el modelo neoclásico de mercado, ya que únicamente tiene sentido la existencia del productor individual que se coordina a sí mismo, actuando en el mercado sin coste alguno al tener toda la información (1).

Los gerencialistas, en la primera mitad del siglo veinte, rompen la hipótesis de empresa como unidad indisoluble, reconociendo, en su acercamiento a la realidad, que en muchas empresas existe separación entre propiedad y control; es decir, reconocen, por un lado, la profesión de directivo, independiente de la propiedad de la empresa, en manos de los accionistas y, por otro, la cesión, por parte de éstos, de sus derechos de decisión hacia los directivos (Berle y Means, 1932). Teniendo en cuenta la función de utilidad de los éstos, los gerencialistas afirman que, al estar ésta muy correlacionada con el tamaño, los directivos impondrán al conjunto de la empresa, no olvidemos que son ellos los que deciden, el objetivo de crecimiento.

Esta postura, que pone en la cúspide de la empresa a los directivos, tiene fácil crítica, ya que éstos son contratados y controlados por los accionistas que, al ser los propietarios de la empresa, son los que tienen, en último término, la capacidad de decisión y, frente a un posicionamiento excesivamente discrecional de los directivos, pueden optar por su despido. Todo ello significa que los directivos tienen límites importantes a la posibilidad de imponer «su» objetivo al conjunto de la empresa.

(1) Esta crítica no quita valor al modelo de formación de precios en el mercado, únicamente que la empresa no tiene cabida en el mismo.

Además, este planteamiento crítico puede ser ampliado al preguntarnos, si además de accionistas y directivos, existen otros participantes que mantienen su propia función de utilidad en la empresa. Las respuestas a esta cuestión nos las puede brindar la teoría del comportamiento (2) (Cyert y March, 1963; Simon, 1979), de la que debemos recordar, en primer lugar, que es el planteamiento que rompe con la racionalidad absoluta del «homo oeconomicus», iniciando sus desarrollos a partir de la hipótesis de racionalidad limitada, es decir información incompleta, por parte del individuo, también denominado «hombre administrativo».

Para poder afirmar que alguien participa en una organización, debemos considerar que ese alguien aporta algo a la misma y, a cambio, exige algún tipo de compensación. Así, en el seno de cualquier empresa, los accionistas aportan el capital necesario y exigen un nivel de rentabilidad financiera satisfactorio. Por su parte, como se ha visto, los directivos aportan su conocimiento especializado, su reputación y piden satisfacer su función de utilidad, lo que supone el crecimiento de la empresa en la búsqueda de un mayor tamaño.

También los trabajadores, es decir el resto de participantes internos exceptuando a los directivos, aportan su conocimiento, sus habilidades y su tiempo, a cambio de retribuciones económicas y de una cierta seguridad en su puesto de trabajo, entendida en un doble sentido, como condiciones seguras de trabajo y como continuidad a medio o largo plazo en el puesto de trabajo o en otro de superior nivel.

Los clientes son los aportantes de los flujos de entrada en caja que le permiten

(2) El desarrollo que viene a continuación sigue los planteamientos, como se dice, de la teoría del comportamiento basada en las obras de SIMON, MARCH y CYERT; aunque su adaptación a los objetivos de la empresa supone una cierta aportación personal de los autores.

CUADRO 1
LOS PARTICIPANTES EN LA EMPRESA. APORTACIONES QUE REALIZAN Y COMPENSACIONES QUE EXIGEN.

Participantes	Aportaciones	Compensaciones
Accionistas	Capital	Rentabilidad financiera
Directivos	Conocimiento	Crecimiento
Trabajadores	Especialización/habilidades	Remuneración y seguridad
Clientes	Dinero	Calidad/precio
Proveeores	Factores de producción	Dinero y plazo
Administraciones	Infraestructuras	Impuestos

Fuente: Elaboración propia

a la empresa continuar con su actividad; lógicamente, a cambio exigen un producto o un servicio con una relación calidad/precio satisfactoria.

Los proveedores aportan los factores de producción, necesarios para la actividad de la empresa, incluimos aquí a los acreedores aportantes de fondos ajenos, a cambio exigen el pago monetario en cantidad y en el tiempo contractual.

Por último, la sociedad en su conjunto, a través de las administraciones públicas, también puede ser considerada como participante, ya que aporta a toda empresa la infraestructura imprescindible para su actividad, considerada en un doble sentido; por una parte, las infraestructuras materiales y, por otra, la infraestructura legal, es decir el marco que delimita las reglas de juego en la actividad empresarial; a cambio, la sociedad exige creación de riqueza y de puestos de trabajo, en términos más concretos, pide que las empresas paguen los impuestos que les correspondan para que se puedan seguir generando infraestructuras.

Cada uno de estos participantes exige una relación aportaciones/compensaciones que sea satisfactoria, es decir que el volumen de compensaciones sea visualizado como igual o superior al montante de las aportaciones que realiza, dicho en otros términos, que el individuo considere satisfecho su nivel de aspiración (3), sin olvidar que ese nivel es contingente, ya que varía con las condiciones del entorno y con la personalidad del individuo, es decir, con el marco valorativo del individuo. De esta manera, cada participante se encontrará en equilibrio individual; pero, para conseguirlo para todos y cada uno de los participantes, será necesario que la empresa, en su conjunto, genere suficiente volumen de compensaciones, superior al de aportaciones, para que cada individuo esté satisfecho; ésta sería la situación de equilibrio para la empresa (Simon, 1947; March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963; Simon, 1979).

Al mantener el equilibrio, el proceso se realimenta ya que, cada uno de los participantes, deseará continuar, como tal, en la empresa y no deseará abandonarla, además su decisión de producción será la adecuada para que el conjunto de la empresa, ese sistema de cooperación voluntario entre individuos, siga generando valor. Por tanto, se puede afirmar que el objetivo de toda empresa es la creación de valor para sus participantes (Charreaux y Desbrières, 2001).

Esta idea es admitida, de manera generalizada, en nuestros días; la propia economía institucional, con sus aportaciones de la teoría de derechos de propiedad (Alchian y Demsetz, 1972), costes de transacción (Coase, 1937; Williamson, 1975) y teoría de la agencia (Jensen y Meckling,

(3) Las personas, frente a determinadas decisiones, se plantean «a priori» un nivel de aspiración mínimo, por lo que las alternativas inferiores a ese nivel no son consideradas como aceptables.

1976), reafirman este planteamiento al confirmar la posibilidad de participar en una empresa, de manera voluntaria, aportando aquello de lo que uno es propietario; justificando la propia existencia de la empresa como sistema alternativo al mercado por la existencia de costes de transacción, y definiendo los tres grandes pilares del funcionamiento interno de la empresa: reparto del poder de decisión, sistemas de incentivos y medidas del rendimiento.

Una vez definido el objetivo de la empresa, continuamos con nuestro desarrollo, para ver si los razonamientos realizados son aplicables a otras organizaciones, en nuestro caso, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, ONGD (4). Para ello necesitamos partir de dos aspectos: Un concepto de valor ampliado y una definición de quiénes son los participantes en las ONGD.

El concepto ampliado de valor debe incluir aspectos económicos y no económicos, para que podamos usarlo en este tipo de organizaciones, ya que las funciones de utilidad de los participantes, como veremos, mantendrán un alto componente de incentivos intrínsecos, muy unidos al marco valorativo de gran parte de éstos. En esta idea, podemos utilizar el Diccionario de la Lengua Española (RAE, 1992), cuando define el valor, en primer lugar, como *«grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite».* Es un concepto en el que se pueden insertar todos aquellos aspectos relacionados con bienestar y felicidad, por lo que es válido para el fin planteado.

En cuanto a los participantes hay que tener en cuenta las especiales características de las ONGD. Así, se puede comenzar con el grupo de los socios, aquellos participantes que aportan dinero y, en muchos casos, su tiempo sin remuneración. Aquí incluimos desde los socios fundadores, los que forman los órganos decisorios (patronatos, juntas directivas, etcétera), los simples afiliados que aportan una cuota temporal, hasta los donantes, tanto institucionales privados como individuales, aportantes de financiación en momentos concretos. En este caso, la compensación que exigen, mantendrá un fuerte componente de satisfacción personal, de deleitarse con lo que uno hace; aunque, en muchos casos, se puede añadir un componente de reputación, de reconocimiento de esa actividad por los demás; incluso, en último lugar, puede existir, por donaciones, un cierto componente fiscal.

COLABORACIONES

Los directivos, nos referimos a profesionales, aportan, como en el caso de las empresas, sus conocimientos especializados sobre coordinación de personas en el seno de la organización e, igualmente, la satisfacción de su función de utilidad pasa por el crecimiento de la ONGD, lógicamente, también se pueden incluir otros componentes no monetarios, al admitir retribuciones comparativamente menores y, así, ser un poco voluntario en la propia organización.

Los trabajadores asalariados, así mismo, mantienen una posición similar a los que participan en las empresas, aportan sus habilidades y sus conocimientos y exigen, a cambio, una remuneración y una cierta seguridad en su puesto de trabajo.

En las ONGD puede existir un grupo de participantes internos de alto interés, como es el de los voluntarios, aquéllos que aportan sus conocimientos, sus habilidades, su tiempo, a cambio de una mera

(4) Las ONGD son organizaciones que sin fines de lucro cuya actividad principal consiste en la cooperación al desarrollo y la ayuda en emergencia en los países en vías de desarrollo. Generalmente, su actividad se realiza en cooperación con organizaciones ubicadas en los países receptores de la ayuda y, se financia a través de donaciones privadas, subvenciones públicas y, residualmente, con el comercio justo.

CUADRO 2
LOS PARTICIPANTES EN LA ONGD. APORTACIONES QUE REALIZAN Y COMPENSACIONES QUE EXIGEN

Participantes	Aportaciones	Compensaciones
Socios	Dinero/tiempo	Satisfacción personal/reputación
Directivos	Conocimientos	Crecimiento
Trabajadores	Especialización/habilidades	Remuneración/seguridad
Voluntarios	Conocimiento/tiempo	Satisfacción personal
Usuarios	Debilidades	Superar esas debilidades
Administraciones	Infraestructuras/financ.	Que se cubran esas necesidades

Fuente: Elaboración propia

satisfacción personal que les proporciona, como dice la RAE, bienestar o deleite.

El papel de las Administraciones Públicas es, también, similar al que juegan como participantes en las empresas, al aportar las infraestructuras legales y materiales; pero, además, aportan en muchos casos, financiación, más o menos parcial, de los proyectos de las ONGD. La diferencia sustancial está en las compensaciones exigidas, ya que las Administraciones esperan que estas organizaciones cubran necesidades que no son capaces de satisfacer ellas.

COLABORACIONES

Por último, existe un grupo de participantes muy especial, como son los usuarios de los proyectos de las organizaciones. Realmente aportan sus debilidades, provenientes de catástrofes, guerras o pobreza, y esperan, más que exigir, que esas debilidades sean superadas. Su participación no es, directamente, voluntaria, ya que son las propias ONGD las que eligen a sus clientes. Resumimos todo lo anterior en el Cuadro 2.

Con todo ello, podemos afirmar, siguiendo con la similitud con las empresas, que el objetivo de toda ONGD debe ser la creación de valor, en su versión ampliada, para todos sus participantes.

3. La consecución del objetivo: el equilibrio entre los participantes

Definido el objetivo de las ONGD, vamos a intentar desagregar el objetivo de generar valor entre los participantes en diversos criterios (5) que nos permitan hacer más operativo ese mismo objetivo y, por ende, poder intentar medidas más completas de la eficiencia. Para ello vamos a repasar las funciones de utilidad de los participantes, intentando visualizar qué tipo de criterio es válido para satisfacer esa función de utilidad, de tal manera, que los diversos participantes sigan participando y produciendo (6) con la finalidad de mantener la situación global de equilibrio en la ONGD y de generar valor.

En relación a los socios, el componente de satisfacción personal es, evidentemente, algo difícil de generalizar, pues cada uno de los individuos es el único capaz de medir el nivel de satisfacción; en otros términos, el deleite, en términos de la RAE, es casi imposible de medir, únicamente y de forma indirecta, la continuación en la participación es señal de satisfacción; pero realmente este razonamiento es tautológico, en términos estadísticos, sufre de endogeneidad. En cuanto a la reputación personal podemos considerar que se encuentra bas-

(5) Entendemos por criterio de objetivo a una medida parcial del objetivo general de generación de valor. El conjunto de criterios utilizados nos debe dar una idea conjunta del objetivo general. En las empresas los tres criterios empleados tradicionalmente para valorar el objetivo general de creación de valor son crecimiento, rentabilidad y seguridad, ya que representan, cada uno de ellos, directa o indirectamente, algunas de las funciones de utilidad de los participantes en las empresas.

(6) Como se ha indicado, las decisiones de participar y producir son las dos grandes decisiones que, según la teoría del comportamiento, debe ir tomando, a lo largo del tiempo, todo participante en cualquier organización.

tante correlacionada con la propia reputación de la ONGD en la que participa, ya que, normalmente, si la organización mantiene una alta reputación, los socios de referencia se reflejarán en ese espejo; mientras que los socios aportantes tenderán a donar a aquellas ONGD más conocidas, con mayor reputación. Admitida esta relación, la siguiente cuestión se refiera a cuál puede ser una variable que discrimine entre ONGD más o menos reputadas. En principio podríamos considerar que aquellas organizaciones que resuelven los problemas de desarrollo serán las más reputadas, posiblemente sea así; pero, siguiendo con el razonamiento, también podemos afirmar que las organizaciones que mejor resuelven problemas son las de mayor tamaño, siempre que consideremos el tamaño a través del número e importancia de los proyectos que lleva o está preparando cada organización; de una manera más simple, por el volumen de financiación que maneja. De esta manera podemos indicar un primer criterio como es el crecimiento, la búsqueda de un mayor tamaño para conseguir mayor reputación. Unido al tamaño, en bastantes casos se podría añadir la antigüedad, la edad de la organización como relacionada con la reputación.

Los directivos, al igual que en el caso de las empresas, si bien con matizaciones de las que hablaremos, conseguirán satisfacer su función de utilidad en virtud del tamaño de la organización, por lo que también aparece el criterio de crecimiento; pero, no olvidemos que las ONGD para conseguir financiación de los donantes institucionales deben cumplir unos requisitos que podemos resumir en la eficiencia técnica y asignativa (7) que, volviendo a la comparación con las empresas, vendría a ser el mínimo de rentabilidad requerido para seguir manteniendo el equilibrio. Este requisito limita la posibilidad de incrementos de retribuciones monetarias para los directivos, pues superaría el máximo a utilizar en gastos administrativos para alcanzar ese tipo de eficiencia.

Los trabajadores reciben un salario por su trabajo, limitados en su conjunto por el requisito anterior de los directivos, por lo que, cuanto mayor sea el volumen de financiación de la ONGD, mayor podrá ser el volumen salarial. En relación a la búsqueda de seguridad en el puesto por parte de estos trabajadores, siempre podrán tener el temor de que su puesto sea ocupado por un voluntario que rebajaría la bolsa salarial, sobre todo en momentos débiles de la organización; en sentido contrario, los donantes institucionales públicos, entre las condiciones para la financiación de los proyectos, cada vez incluyen más la cláusula de que las ONGD mantengan un mínimo de trabajadores fijos, para asegurar un nivel suficiente de conocimientos y no estar en manos del esfuerzo de voluntarios con un alto índice de rotación. Por tanto, en relación con la función de utilidad de los trabajadores aparece el criterio de «rentabilidad», en el cumplimiento de las medidas oficiales de eficiencia, así como el crecimiento, ya que mayores niveles de financiación permiten una bolsa salarial más completa.

El grupo de voluntarios, compuesto por aquéllos que aportan sus conocimientos, habilidades y tiempo para realizar alguna actividad en el seno de la ONGD sin exigir a cambio ninguna compensación de carácter material, buscan su propia satisfacción personal, deleite según la RAE, aunque, posiblemente deseen el recono-

(7) La eficiencia técnica y asignativa, son los *ratios* tradicionales que las ONGD utilizan, bien para medir su eficiencia, bien como requisitos que imponen los donantes institucionales para conceder financiación. Se refieren, de forma genérica, a la relación entre la financiación total de un proyecto y los gastos administrativos (técnica) o los ingresos obtenidos (asignativa).

cimiento, por parte del resto de participantes, de su labor. Como se ha apuntado con anterioridad, el deleite es de difícil medición, por lo que es improbable el hallazgo de incentivos adecuados para este tipo de participantes; todo ello conduce a que el lazo de unión entre aportaciones y compensaciones sea relativamente débil y pueda deshacerse con facilidad, de ahí el alto nivel de rotación de los voluntarios; sobre todo si no existen otros motivos para aportar, bien sean de aprendizaje u otros.

Los usuarios o clientes de las ONGD son aquellos grupos de personas que son objeto de la atención directa de estas organizaciones. Como se ha dicho, su aportación son sus propias debilidades y cualquier nivel de superación de las mismas debería suponer una satisfacción; pero hay que reconocer que existen muchos tipos de debilidades, por lo que los usuarios esperan que sean superadas por organizaciones especializadas en ese problema. Otra de las cuestiones que se plantean en este caso se refiere a quién elige a los usuarios; en principio son las propias ONGD quienes deciden, pero no es totalmente así, estas organizaciones se encuentran con un alto volumen de condicionamientos; sobre todo por parte de los donantes, básicamente los institucionales públicos. Las Administraciones públicas mantienen políticas específicas de desarrollo y cooperación con determinados países, con los que se mantendrá un flujo importante de proyectos que se imponen, indirectamente, a las ONGD, como requisito para conseguir financiación. Únicamente cuando las debilidades surgen de manera imprevista, con un alto nivel de gravedad y con amplia difusión por parte de los medios de comunicación, es cuando las ONGD, con base en financiación pública y privada, pueden optar por acudir a intentar solucionar esos problemas o considerar que no están preparados para ello. Por último, a las ONGD se les plantea un dilema en relación a la forma de intentar solucionar las debilidades de los usuarios: ¿Hay que intentar soluciones típicas de la zona, como ellos quieren, o adoptar soluciones desarrolladas por la organización, como nosotros sabemos?

El papel de las Administraciones Públicas, como participantes en las ONGD, es muy relevante, ya que, además de ofrecer las infraestructuras materiales y legales que permiten la actividad a cualquier tipo de organización en el territorio correspondiente, son una de las principales, en la mayoría de los casos la más importante, fuente de financiación de los proyectos de las ONGD. Lógicamente, el objetivo de las Administraciones Públicas. sería que las debilidades desaparecieran en nuestro mundo; pero, como es obvio, eso es casi imposible, por lo que buscarán que, como se ha dicho, estas organizaciones sean un instrumento, más o menos importante, de las políticas de desarrollo del correspondiente gobierno. Por otra parte, como las ONGD cubren actividades que no realizan las Administraciones Públicas, éstas buscarán, por medio de los proyectos financiables, la especialización de las organizaciones no gubernamentales, para que cubran todos aquellos flecos de las políticas de ayuda al desarrollo. En este mismo orden de cosas, no se debe olvidar el papel que están jugando los ejércitos de algunos países democráticos desarrollados hoy en día; ya que, independientemente de su labor propia, cada vez participan más en tareas de ayuda al desarrollo, sobre todo frente a situaciones problemáticas concretas, no de forma continuada. Esta utilización del ejército parece confirmar que las Administraciones Públicas buscan que las ONGD se especialicen; así, en momentos de urgencia, el ejército por sus

mayores recursos y mayor movilidad, es utilizado.

Como resumen, podemos afirmar que el objetivo de crear valor para los participantes se puede desagregar fundamentalmente en dos grandes criterios; por un lado, el crecimiento, con atributos (8) básicos como son el número de proyectos en marcha y el volumen de financiación; por otro, aparece un criterio de cumplimiento de unos mínimos exigidos, eficiencia técnica y asignativa, criterio al que podríamos denominar «rentabilidad» por mantener el paralelismo con las empresas (9). Finalmente, nos encontramos con un tercer criterio que es la especialización (10), enfrentada a la diversificación, criterio defendido, básicamente, por las AA.PP. y otros donantes institucionales y de máximo interés para los usuarios. En la mayoría de los casos, las ONGD están bastante especializadas, pues es difícil que puedan dedicarse a actividades muy diversas cuando se enfrentan a calamidades múltiples, también pueden aparecer otros criterios parciales, de segundo nivel, como es la propia edad o antigüedad de las ONGD.

A diferencia de las empresas, el criterio de seguridad (económica, financiera, operativa y de quiebra) no aparece de manera explícita, aunque hay que reconocer que el criterio de «rentabilidad», medido por los criterios mencionados, contiene, en sí mismo, altas dosis de seguridad, tanto desde el punto de vista de los aportantes de fondos, como desde las propias organizaciones, ya que les marca un límite que debe cumplirse para optar a financiaciones sucesivas (11).

4. La medida de la eficiencia de las ONGD

Desarrollados los criterios que desagregan el objetivo general de creación de valor para los participantes en las ONGD, debemos intentar buscar medidas generales de la eficiencia en la consecución de los mismos, ya que, hasta este momento, hemos definido el numerador del ratio tradicional de eficiencia, el objetivo. Los criterios definidos son, básicamente, dos: crecimiento y rentabilidad, por lo que al desarrollar la relación tradicional deberíamos, en cada caso, ponderar la importancia que se concede a uno u otro de los criterios, de tal manera que nos quedaría una relación como la siguiente:

(p1 x nº de proyectos + p2 x eficiencia técnica)/ recursos utilizados siendo p1 y p2 la ponderación respectiva de cada uno de los criterios

La aplicación directa de una medida de este tipo plantea bastantes problemas de operatividad, ya que la eficiencia técnica (Greenlee y Brown, 1999), o la asignativa (Baber *et al.*, 2001; Roberts *et al.*, 2003), incluyen los recursos utilizados, básicamente la financiación, por lo que la medida presentará los problemas de endogeneidad anteriormente planteados. Por otra parte, la propia heterogeneidad de

(8) Atributo es la forma concreta de medida de un criterio de objetivo.

(9) Como se puede comprobar, en este momento, la rentabilidad, como la hemos considerado, es un criterio de objetivos, la eficiencia técnica y asignativa serían sus atributos; pero no una medida de la eficiencia de las ONGD, aunque se utilice, indebidamente, el término eficiencia, para referirse al objetivo.

(10) A la especialización no la consideramos como una estrategia, como sería la profundización; sino, más bien, como un criterio referido al saber hacer, con calidad, un conjunto de actividades concretas.

(11) Precisamente por plantear un límite, se podría considerar no tanto un criterio de objetivo, sino como una restricción. La diferencia está en que un objetivo es un criterio de decisión que supone algo a alcanzar, mientras que una restricción, también criterio de decisión, supone la existencia de un límite imposible de superar.

CUADRO 3
LAS VARIABLES DEL DEA

Outputs	Inputs
Número de proyectos concedidos y en realización Número de proyectos en preparación	Número de trabajadores contratados Número de años en funcionamiento de la ONGD Volumen de ingresos

las medidas, ya que mientras que el número de proyectos es un valor absoluto numérico, la eficiencia técnica y los recursos se desarrollan en términos monetarios, dificulta la capacidad de cálculo. En conclusión, la relación no es realmente operativa.

Para solucionar este problema, el análisis envolvente de datos (DEA en sus siglas anglosajonas), aunque con limitaciones, puede servirnos como medida de eficiencia en términos de límite o frontera, en el que se incluyen los valores que hemos concebido como importantes para la definición de criterios de objetivos y de recursos utilizados; además, permite comparar entre ONGD, desde un punto de vista más completo y, probablemente, más objetivo (Charnes *et al*., 1981).

El análisis DEA es un método de programación matemática, no paramétrica, que permite medir la eficiencia relativa de unidades homogéneas, mediante la construcción de una frontera eficiente, esto es, un conjunto de soluciones que dominan estratégicamente a las demás soluciones posibles. Este análisis mide la eficiencia por el lado de los recursos utilizados (inputs) y por el lado de los criterios de objetivos desarrollados (outputs), por lo que se adapta, de una manera bastante completa, a lo buscado y nos permite solucionar los problemas ante citados.

Así mismo, el análisis DEA proporciona una medida global, determinada de forma objetiva y numérica, del valor de la eficiencia que no requiere establecer de antemano una medida estándar de referencia, ya que la frontera se obtiene a partir del conjunto de organizaciones considerado; por eso, la medida permite establecer una ordenación de las organizaciones objeto de estudio (Charnes et al., 1994).

Utilizando este análisis, tanto desde el lado de los *inputs* como de los *outputs* (12), mediremos, en las principales ONGD españolas, la idea de todo directivo de estas entidades de maximizar el número de proyectos con los recursos sobre los que mantiene discrecionalidad e, inversamente, cuando entran en juego los grandes donantes institucionales, el interés de minimizar los recursos empleados para desarrollar un proyecto concreto. Por todo ello, utilizaremos, como *outputs* el número de proyectos, tanto los concedidos y en estado de ejecución, como los presentados para obtener financiación y aquéllos que se encuentran en fase de preparación y, como *inputs*, se usarán el volumen de recursos humanos contratados, el número de años que la organización lleva en funcionamiento, como indicador del saber hacer bien las cosas, así como el volumen de ingresos correspondientes al periodo de análisis (Cuadro 3). Como se puede contemplar, en esta medida se incluyen *outputs* e *inputs* que nos permiten cumplir el concepto básico de eficiencia, como es nuestra finalidad.

A partir de la información obtenida en los directorios de la CONGDE (Coordinadora de ONGD española), en los informes de Fundación Lealtad y en las memorias de las propias ONGD, para el año 2002, determinamos los valores de la efi-

(12) Desde nuestro punto de vista, son aplicables los dos enfoques, ya que, como explicamos, los gestores de estas entidades tratan de maximizar y minimizar al mismo tiempo.

CUADRO 4
LAS MEDIDAS NO CONTABLES (DEA) DE LA EFICIENCIA

Medidas no contables Eficiencia	Media	Mediana	Máximo	Mínimo
DEA por el lado de los *outputs*....	0,4540	0,37	1	0,04
DEA por el lado de los *inputs*.....	0,6597	0,66	1	0,12

ciencia a través del DEA para las treinta y siete ONGD españolas más representativas de la cooperación internacional al desarrollo. A continuación, se calculan los valores de las dos medidas tradicionales de eficiencia —técnica y asignativa—.

Los resultados obtenidos con el cálculo de la eficiencia a través del DEA permiten llevar a cabo una valoración precisa y objetiva de las ONGD analizadas en el Cuadro 4. Así, podemos destacar que, solamente 7 entidades de las 37 analizadas logran unos valores para la eficiencia por el lado de los *inputs* que no se alejen más de un 10 por 100 del valor central (65,9 por 100), mientras para poder incluir el 90 por 100 de la población tenemos que ampliar ese rango al 50 por 100, lo que nos pone de manifiesto que no todas ellas son igualmente eficientes. Si aplicamos el DEA calculando la eficiencia por el lado de los *outputs*, los resultados obtenidos presentan unas diferencias similares a las mostradas cuando se obtuvo la eficiencia por el lado de los *inputs*.

Al calcular los valores de eficiencia a partir de las medidas tradicionales, llama la atención que los valores que muestran son sumamente similares y tienen un margen de variación mínimo, lo que, en principio, impide establecer una discriminación entre entidades, puesto que todas ellas parecen igualmente eficientes (Cuadro 5). De las 37 entidades que componen nuestra muestra, cuya eficiencia asignativa media es del 86,9 por 100, 33 de ellas (que representan el 90 por 100 de la población objeto de estudio) presentan valores que se alejan menos de un 10 por 100 de ese valor medio.

Desde nuestro punto de vista, el resultado de las medidas tradicionales es esperable, ya que, en el cálculo de la eficiencia sólo se tienen en cuenta los recursos utilizados y no los objetivos buscados, en otros términos, sí los *inputs*, no los *outputs*. Además, los recursos utilizados vienen determinados por la falta de autonomía financiera que exhiben estas organizaciones y la gran dependencia que tienen de los fondos públicos y los grandes donantes institucionales, aspecto que les condiciona en gran medida, tanto en sus líneas de actuación, como en la aplicación de los fondos concedidos y los resultados que deben alcanzar. En concreto, esos grandes donantes, cuando acceden a financiar un determinado proyecto, establecen de forma apriorística, el porcentaje mínimo de fondos que deben destinarse al proyecto y la proporción máxima que puede dedicarse a gastos de administración, de modo que, más que medidas precisas y objetivas de la eficiencia, se convierten en condiciones contractuales de obligado cumplimiento a las que deben someterse estrictamente todas las entidades si no quieren verse apartadas

CUADRO 5
LAS MEDIDAS CONTABLES DE LA EFICIENCIA

Medidas contables Eficiencia	Media	Mediana	Máximo	Mínimo
Eficiencia técnica.....	0,0813	0,08	0,25	0,01
Eficiencia asignativa.....	0,8689	0,88	0,96	0,52

en el futuro de los canales de obtención de recursos. En segundo lugar, reconocida la importancia que tienen estas magnitudes para obtener financiación, las organizaciones no lucrativas se ven impelidas a presentar unos estados contables que permitan lograr los valores de referencia en el tercer sector, lo que termina distorsionando los gastos que se incluyen en cada una de las partidas con el objetivo de lograr, aunque sea de forma artificial, cumplir los límites impuestos por los donantes.

El análisis DEA, sin embargo, pone de relieve que las ONGD españolas operan con unos niveles de eficiencia mucho más disímiles que lo que las medidas contables de eficiencia parecen transmitir, lo que nos indica que una parte importante de esta magnitud no está siendo valorada en los indicadores al uso. En cambio, el análisis envolvente de datos, al considerar las múltiples dimensiones del objetivo y de los recursos utilizados, nos aporta una visión más enriquecedora del fenómeno, valorando si existe un equilibrio sostenible de las ONGD orientado a la creación de valor. Esta mejor valoración de los niveles de eficiencia, tiene importantes implicaciones prácticas puesto que, además de permitirnos identificar que organizaciones son más eficientes, sienta las bases para realizar un análisis más exhaustivo que determine cuáles son las verdaderas causas que explican porqué unas entidades logran un mejor aprovechamiento de sus recursos, de forma que puedan ser adoptadas y replicadas por aquéllas que se encuentran en situaciones más desfavorables.

5. Conclusiones

El trabajo plantea, desde nuestro particular punto de vista, algunas conclusiones de interés, tanto en el ámbito teórico como en el empírico.

En el primero de ellos, se puede admitir que la aplicación de la teoría del comportamiento al campo de los objetivos de las organizaciones supone una base teórica fuerte que permite explicar la concepción actual sobre cuál es el objetivo básico de cualquier organización: la creación de valor. Esta transmisión del objetivo de la empresa a cualquier tipo de organización, en nuestro caso las ONGD, por medio del análisis de las aportaciones de los participantes y de las correspondientes compensaciones exigidas, permite generalizar la metodología teórica de análisis de objetivos para cualquier tipo de organización, aunque en todas ellas, creemos que se llegará a ese único objetivo de creación de valor, en su concepto ampliado, para los correspondientes participantes; las diferencias más importantes aparecerán en los criterios utilizados y en las medidas concretas, atributos, de esos criterios.

En este sentido, una segunda aportación de interés, proviene de la metodología de medida de la eficiencia utilizada, el DEA, ya que permite medir esa eficiencia teniendo en cuenta tanto los *inputs* (aportaciones de los participantes) como los *outputs* (compensaciones exigidas por los participantes) para cualquier grupo de organizaciones homogéneas, sean del tipo que sean; lo que facilita las comparaciones entre organizaciones de una manera cuantitativa y relativamente objetiva. No olvidemos que los valores absolutos de medida, en este caso de la eficiencia, suelen ser muy discutibles en función de a quien se aplica esa medida, en nuestro caso, el DEA plantea un límite para el grupo analizado, sin plantear un valor óptimo, difícil, en la mayoría de los casos, de definir.

Uniendo ambas conclusiones, arriesgándonos en un razonamiento algo aventurado, podríamos afirmar que las organi-

zaciones, en nuestro trabajo las ONGD, que sean objeto de análisis con esta metodología, tanto teórica como empírica, y se ubiquen en el límite superior de eficiencia, serán aquéllas que se encuentran más cercanas al equilibrio, es decir, que el conjunto de valor generado, compensaciones repartidas, es superior al valor total de las aportaciones, por lo que cada uno de los participantes se encontrará, así mismo, en situación de equilibrio, sus compensaciones serán mayores o iguales a sus aportaciones; por lo que no desearán abandonar la organización y seguirán participando y produciendo en el nivel requerido, para que la organización siga manteniendo ese equilibrio dinámico, a lo largo del tiempo.

No queremos, en todo caso, concluir, sin explicar alguna de las limitaciones de nuestro trabajo. En particular, tenemos que referirnos a las diferencias en los valores de la eficiencia obtenidos a partir de las medidas tradicionales de eficiencia y del análisis envolvente de datos. Además, de las razones esgrimidas en el epígrafe anterior, estas desigualdades pueden deberse a la existencia de cierta heterogeneidad en las ONGD objeto de estudio, ya que algunas organizaciones de la muestra tienen un importante grado de diversificación, mientras otras están altamente especializadas. De esta manera, los efectos sinérgicos de las ONGD más diversificadas no van a estar recogidos en nuestro análisis y, por ello, puede que estén castigados sus valores de eficiencia. La inclusión de la especialización como criterio en el análisis nos permitiría superar esta limitación.

Bibliografía

1. ALCHIAN, A.A. y DEMSETZ, H. (1972). «Production, information costs, and economic organization». *American Economic Review*, vol. 62, n. 5: 777-795.
2. BABER, W.R.; ROBERTS, A.A. y VISVANATHAN ,G. (2001). «Charitable organizations' strategies and program-spending ratios». *Accounting Horizons,* vol. 15, n. 4: 329-343.
3. BERLE, A. A. y MEANS, G. C. (1932). *The modern corporation and private property*, NY: The Macmillan Company, Transaction Publishers, New Brunswick, N. J.
4. CHARNES, A., COOPER, W.W. y RHODES E. (1981). «Evaluating program and managerial efficiency: An application of data envelopment analysis to Program Follow Through». *Management Science*, vol. 27, n. 6: 668-697.
5. CHARNES, A.; Cooper W.; Lewin , A. y SEIFORD, L. (1994). *Daa envelopment analysis. Theory, methodology and applications.* Boston: Kluwer Academic Publishers.
6. CHARREAUX, G y DESBRIÈRES, P. (2001). «Corporate governance: Stakeholder value versus shareholder value». *Working Papers FARGO 1010301*, Université de Bourgogne - LEG/Fargo, Research center in Finance, Organizational Architecture and Governance.
7. COASE, R. (1937). «The nature of the firm». *Economica*, New Series, vol. 4, n.16: 386-405.
8. CYERT, R.M. y MARCH, J.G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
9. GREENLEE, J.S. y BROWN, K.L. (1999). «The impact of accounting information on contributions to charitable organizations». *Research in Accounting Regulation*, vol. 13: 111-125.
10. JENSEN ,M. y Meckling, W.: «Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure» *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, 1976, pp. 305-360.

11. MARCH, J. G. y SIMON, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
12 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA (1992). *Diccionario de la Lengua Española* (21ª edición). Madrid: Espasa Calpe.
13. ROBERTS, A.A., SMITH, P. y TARANTO, K. (2003). «Marginal spending and efficiency in charities». *32nd Annual Conference of the Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action* (ARNOVA), Denver CO.
14. SIMON, H. (1947) *Administrative behaviour*, New York: Free Press.
15. SIMON H. A. (1979). «Rational decision making in business organizations». *American Economic Review*, vol. 69: 493-513.
16. WILLIAMSON, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. The Free Press, New York.