



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  

---

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
Y JURÍDICAS**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
FINANCIERA Y CONTABILIDAD**

**TESIS DOCTORAL**

**INSTRUMENTOS DE CONTROL E  
INDICADORES DE GESTIÓN SOCIAL EN LAS  
ENTIDADES NO LUCRATIVAS: EL CASO DE  
LA ONCE COMO MODELO DE REFERENCIA**

**PRESENTADA POR:  
ANTONIO LUIS MORENO ALBARRACÍN**

**DIRIGIDA POR:  
DR. D. DANIEL CARRASCO DÍAZ  
DR. D. JOSÉ CARLOS ÁLVAREZ LÓPEZ**

**JAÉN, 18 DE MARZO DE 2013**

**ISBN 978-84-8439-798-4**



**PRESENTADA POR:**

**Antonio Luis Moreno Albarracín**

**DIRIGIDA POR:**

**Dr. D. Daniel Carrasco Díaz**

**Dr. D. José Carlos Álvarez López**

**JAÉN, 5 de febrero de 2013**

**ISBN**



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I.- METODOLOGÍA, MARCO E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
I.2.- TIPOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS DE CASOS.....	37
I.3.- METODOLOGÍA APLICADA.....	41
I.4.- INTERÉS DE LA INVESTIGACIÓN Y ÁMBITO DE ESTUDIO.....	48
I.5.- LA SELECCIÓN DEL CASO PILOTO.....	50
II.- UNA APROXIMACIÓN A LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS EN ESPAÑA.....	57
II.1.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.....	59
II.2.- CLASIFICACIÓN.....	64
II.3.- RÉGIMEN JURÍDICO.....	69
II.4.- IMPORTANCIA ECONÓMICA.....	78
III.- EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS.....	85
III.1.- CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA.....	95
III.2.- CONDICIONES Y CONDICIONANTES DE LOS MODELOS DE CONTROL.....	101
III.3.- ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA ONCE.....	106
III.3.1.- PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS.....	107
III.3.2.- LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN LA NORMATIVA ACTUAL.....	111
III.3.3.- ESTUDIO ANALÍTICO DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO.....	116
III.3.3.1.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS.....	117
III.3.3.2.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORAS.....	129
IV.- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS.....	139
IV.1.- OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA.....	141
IV.2.- ESTUDIO DEL MODELO PRESUPUESTARIO.....	145
IV.3.- ESPECIAL REFERENCIA AL MODELO PRESUPUESTARIO EN LA ONCE.....	155

IV.3.1.- ANTECEDENTES NORMATIVOS .....	155
IV.3.2.- REGULACIÓN NORMATIVA ACTUAL .....	174
IV.3.3.- ESTUDIO ANALÍTICO PARA EL EJERCICIO 2012.....	178
IV.3.3.1.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS.....	183
IV.3.3.2.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORAS .....	189
V.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL .....	195
V.1.- OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA.....	198
V.2.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS .....	210
V.3.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LA ONCE .....	218
V.3.1.- UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	218
V.3.2.- SITUACIÓN ACTUAL.....	230
V.3.3.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORA .....	248
VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA .....	275
VI.1.- ENFOQUE DE LA CUESTIÓN .....	277
VI.1.1.- DESDE EL PARADIGMA DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS, COMO VISIÓN GENERAL .....	277
VI.1.2.- HACIA UN CASO PARTICULAR: LA ONCE.....	278
VI.2.- OBJETIVO .....	278
VI.3.- DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA .....	279
VI.4.- MÉTODO .....	280
VI.4.1.- FASES DE LA METODOLOGÍA.....	280
VI.4.2.- ASPECTOS PREVIOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	281
VI.5.- FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO .....	284
VI.6.- POBLACIÓN .....	284
VI.7.- RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	287
VI.8.- ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO .....	289
VI.9.- RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	293
VI.9.1.- PERFIL DE LOS CENTROS ONCE.....	293
VI.9.2.- VALORACIÓN DE PROPUESTAS .....	301
VI.10.- SELECCIÓN DE INDICADORES SOCIALES: CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO.....	314

<b>VI.11.- CONCLUSIONES DEL ESTUDIO .....</b>	<b>338</b>
<b>VI.12.- ANEXOS ESPECÍFICOS DEL CAPÍTULO .....</b>	<b>343</b>
<b>RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>361</b>
<b>ÍNDICES.....</b>	<b>371</b>
<b>ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO.....</b>	<b>373</b>
<b>ÍNDICE DE AUTORES CITADOS .....</b>	<b>410</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....</b>	<b>417</b>
<b>ANEXOS GENERALES .....</b>	<b>421</b>
<b>ANEXO I: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN CIRCULAR</b>	
<b>4/97 .....</b>	<b>423</b>
<b>ANEXO II: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN</b>	
<b>CIRCULAR 22/01 .....</b>	<b>426</b>
<b>ANEXO III: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN</b>	
<b>CIRCULAR 11/06 .....</b>	<b>427</b>
<b>ANEXO IV: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN</b>	
<b>CIRCULAR 2/11 .....</b>	<b>431</b>
<b>ANEXO V: FUNCIONES, PROGRAMAS Y ACTIVIDADES VIGENTES EN EL</b>	
<b>PRESUPUESTO DE LA ONCE DE 2012.....</b>	<b>433</b>





---

# **INTRODUCCIÓN**



Asistimos en los últimos años al desarrollo de un fenómeno de reciente aparición como son las entidades no lucrativas (ENL). La propia dinámica de este tipo de instituciones así como el desempeño de sus tareas en un marco de necesidades cambiantes que requieren de una atención inmediata, han dado lugar a un caldo de cultivo que ha propiciado el crecimiento de las mismas en un entorno heterogéneo y singular, caracterizado por una regulación jurídica con gran dispersión normativa y por tratarse de un campo de incipiente estudio en los ámbitos contable, económico y de gestión.

El fuerte auge experimentado por este tipo de entidades se traduce en un área de actuación cada vez más extensa: asistencia social, cultura, integración de colectivos, beneficencia, religión, derechos humanos, deportes, etc. Este incremento de actividad tiene como consecuencia una significativa expansión de los diferentes ámbitos internos de la organización: número de voluntarios y colaboradores, trabajadores que prestan su servicio, nuevas vías para la captación de recursos, etc. Todo ello no ha hecho más que contribuir a que la sociedad exija a estas organizaciones una información rigurosa y contrastada en relación con los recursos captados y el empleo de los mismos en la finalidad para las que fueron creadas.

La contabilidad se configura en este ámbito con una concepción diferente al sector lucrativo. En el caso de las ENL habrá de informar, principalmente, del destino de los recursos en relación a los fines inicialmente programados, así como de la situación de la organización y su capacidad para dar cumplimiento a los compromisos contraídos, los cuales le confieren la razón última de su existencia, en tanto que la entidad ha sido creada para la satisfacción de unas necesidades previamente detectadas.

Al mismo tiempo, nos encontramos en la actualidad en un momento en el que se debate abiertamente el modelo económico, se cuestionan los valores y se desconfía de las fuerzas que mueven los mercados. El entorno en el que se desenvuelve nuestro país es inestable, generador de dudas relativas a la sostenibilidad a medio plazo de la cobertura de muchas de las necesidades que hasta ahora estaban siendo atendidas por el denominado “estado del bienestar”. Es precisamente, en este marco, en el que las ENL han de poner en valor todas las herramientas de gestión de que dispongan para la consecución de sus fines con criterios de eficacia, eficiencia y excelencia. Se hace, por tanto, necesaria la elaboración de modelos en el ámbito del cálculo de costes, en la formulación y seguimiento de una adecuada gestión presupuestaria y, fundamentalmente, en el diseño de indicadores de gestión.

La información que ofrecen los estados contables de las ENL, aún pudiendo ser suficiente para expresar la situación de estas entidades, puede requerir, en ocasiones, el uso de otras herramientas que la complementen. Como consecuencia de la singularidad de estas organizaciones y de su marcado carácter diferenciador, la información financiera es demandada, además, por otros grupos de interés diferentes a los tradicionales del sector lucrativo. Es éste, el lugar de privilegio en el que se sitúan los indicadores de gestión, cuyo **estado de la cuestión** junto al de otros aspectos relevantes de las ENL, es tratado seguidamente, como punto de partida principal de nuestra investigación, si bien al efecto nos apoyaremos además, por su similitud, en el entorno del sector público.

Las ENL como fenómeno actual han sido estudiadas, entre otros, por Palomar Olmeda (2012), justificando la amplitud de su actuación en el entorno restrictivo del ámbito público. Homs Ferret (2009) centra su enfoque en los controles a los que se han de someter y la implicación en términos de reducción que pueda experimentar la autonomía de gestión de estas entidades. Castillo y Juárez (2008) nos orientan en torno a la terminología con que son tratadas. Embid Irujo (2003) y Barea (2004) hacen referencia a la delimitación de las fronteras del sector. En relación con ello, previamente Barea y Pulido (2001) habían hecho distinción de los tres sectores teóricos principales en los que se divide. Señalamos también a: Vidal (2008); Marcuello Servó (2007); Thorne y Venable (2008); Rodríguez Cabrero (2005); Flores y otros (2011). Citamos en este punto algunos autores, entre otros, que nos permitieron hace años iniciarnos en el conocimiento del sector: Serra Martín (1990); Jarré (1991); Vela Bargués (1991) y Cabra y otros (1993).

La delimitación del sector es asunto trabajado por: Marbán y Rodríguez (2008); Barea y Monzón (2002); García Delgado (2004); Rodríguez Fernández (2011); Comos Tovar (2011) o Samino García (2007), quien presenta una clasificación de ENL con un amplio nivel de detalle.

No podemos dejar de mencionar, por su rigor y profundidad para mostrar el vasto campo de la realidad del sector en el caso español, obras de suma relevancia que nos han permitido enfocar con cierta nitidez nuestra perspectiva inicialmente dispersa ante la complejidad del ámbito al que nos enfrentábamos: el *“Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España”* de la Fundación Luis Vives, tanto el correspondiente a 2010 como el de reciente publicación en 2012. Destacamos también el informe *“Las cuentas de la Economía Social. Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España, 2005”*, dirigido por García Delgado (2009) y coordinado por Jiménez, Viaña y Sáez, con aportaciones de Triguero, Alarcón, Llorca, Holgado, Palma

y Calderón, que es la prolongación del estudio publicado en 2004 y también dirigido por García Delgado “*Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España.*” Destacamos igualmente las aportaciones de Ruiz Olabuenaga (2000 y 2006), así como los datos publicados por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES, 2011) correspondientes al ejercicio cerrado de 2010.

En relación con el tratamiento del control económico-financiero nos vemos en la obligación de citar a Lorino (1993) y Nogueira Rivera (2004). Otro grupo de autores han llegado a establecer una relación entre el control y las tareas consistentes en la formulación de objetivos: Alford (1972); García (1975); Vassal (1978); Blanco Illescas (1993); Díaz Pontones (1987); Amat i Salas (1989); Bueno Campos (1989); Hicks (1989); Goldratt (1995); Stoner (1995); Pérez (1991); Freije (1993) y Rey (1995). La estrecha relación entre el control de gestión y el desarrollo de las estrategias es asunto destacado por: Anthony (1990); Simons (1990 y 1994); Jordán (1995); Porter (1991); Lorino (1993); Páez (1994); Abell (1995); Hernández Torres (1997); Álvarez (1993) y Bueno (1993). Importante en esta tesis es la aportación de Soldevila y Batllori (2004) que considera al control como un proceso, siendo el medio utilizado por los directivos para actuar sobre la organización en su conjunto. Cuestiones relativas al diseño de objetivos, estrategias y resultados son analizadas por Hudson (1995); Anthony y Young (1998) o Drucker (1990). Mientras que Saldías y Andalaf (2006) defienden el papel diferenciador del capital humano, Ruiz y otros (2008) centran su inquietud por la transparencia, cualidad a la que confieren un valor estratégico en estas entidades.

Señalamos también a Spear y otros (2009); Soldevila García (2000); Rodríguez Martínez (2005); Cordobés y otros (2006); López Rodríguez (2009) y Muñiz González (2004 y 2009). Consideramos de justicia destacar el modelo integral propuesto por Herranz Bascones (2005), que proporciona una visión integral y objetiva de las ENL, compaginando al mismo tiempo las necesidades de interlocutores con las de la propia gestión. En relación a la discusión de máxima actualidad en torno al buen gobierno de estas organizaciones, señalamos las aportaciones realizadas por: Rodríguez y Saz (2011); Vidal (2009); García Álvarez (2012); Edie (2010) y Perdices Huetos (2008), quien nos introduce en la denominada “paradoja de las entidades no lucrativas”: reciben a fondo perdido importantes cantidades en la confianza de que se destinarán a su fin, pero por otro lado como consecuencia del espejismo garantista del altruismo y la bondad de quien gestiona, estas entidades son las que menos cuentas rinden.

En relación con el estudio de la vertiente presupuestaria, a nivel general, hacemos referencia a Álvarez-Dardet y Gutiérrez (2010) en lo que concierne a los objetivos y ventajas, así como a Amat y otros (2001) y la clasificación realizada por Del

Río y otros (2009). A nivel específico de ENL, resultan de importancia las aportaciones de Brusca y Martí (2002) para quien la implantación del presupuesto en estas entidades parte tanto de la tradición existente como de la proximidad entre ellas y el sector público. Bellostas y otros (2007) ponen en tela de juicio las razones que pudieran existir para dar prioridad a esta información sobre los estados financieros. Destacamos igualmente los modelos elaborados por Ruiz y Tirado (2004).

Centrando nuestro enfoque en los indicadores de gestión, debemos citar a Ortigueira Bouzada (1987) que ya los asociaba a la noción de fenómeno o sistema; Torre y Pina (2006) otorgan un importante valor a estas herramientas en virtud de la capacidad de establecer comparaciones (benchmarking), en sintonía con lo realizado por Navarro (2003), al que más adelante nos referimos. En cuanto al marco de los indicadores de gestión en ENL, defienden su uso como complemento a la información financiera tradicional, entre otros: González y Rúa (2007); Larriba Díaz-Zorita (2005) y Fuentes Perdomo (2007), quien incide en la escasa utilidad de las medidas que habitualmente se utilizan en el sector privado y la necesidad de elaborar otros elementos de rendición de cuentas de aplicación exclusiva a las ENL. Montserrat Codorniu (2009) los llega a situar como uno de los retos del futuro, en alusión al estado incipiente en que nos encontramos.

Si bien el objeto material de este trabajo de investigación se circunscribe a las ENL, es en el ámbito de la administración pública donde están experimentando un mayor auge. En palabras de Pérez y otros (2011: 3) “en el contexto del *performance management*, las administraciones públicas están implantando un conjunto de medidas de gestión para alcanzar los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas”.

Para los citados autores, el uso de estos instrumentos que tratan de medir y valorar la gestión pública se encuentra cada vez más extendido, como se desprende de la experiencia internacional (Valdés y Colinas, 2004; Carvalho y otros, 2006; Van Ryzin y otros, 2008; Van Ryzin, 2008; Kloot, 2009). Crean asimismo, que esta evolución ha ido acompañada de un creciente interés por parte de la doctrina (Ho, 2003; Courty y otros, 2005; OCDE, 2004; Williams, 2004; Johansson y Siverbo, 2009; Yi-De Liu, 2008).

En nuestro país, es la propia legislación contable pública la que propicia el uso de estos instrumentos, mediante la inclusión de indicadores en la Memoria a partir del ejercicio 2006. Algunas experiencias se han puesto en práctica en España en los

últimos años, en un entorno de voluntariedad<sup>1</sup>: Navarro y Ortiz (2003) proponen una metodología para el diseño y normalización de indicadores de gestión en la administración local, debiendo encontrarse ampliamente institucionalizados para emular criterios de mercado. Otras aportaciones son realizadas por Ortiz (2003) así como por Navarro y otros (2008).

En el ámbito local, se han desarrollado en España algunas iniciativas, entre las que señalamos: propuesta para la Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP- (2006) que, apoyándose en 11 ayuntamientos y 9 universidades, plantea una batería de indicadores. El proyecto SINIGAL I y II (López y otros, 2001; Ortiz y otros, 2006), que bajo la premisa de un modelo de amplia institucionalización y estandarización, se apoya, para su propuesta, en los municipios andaluces de mayor tamaño, ampliando los servicios analizados en la segunda fase. La Fundación Pi i Sunyer parte para su propuesta del estudio de municipios mayores de 10.000 habitantes así como las capitales de comarca, trabajando en Cataluña desde 2005, y en Andalucía y Galicia desde 2008 y 2010, respectivamente. Transparencia Internacional España (2013) ha presentado recientemente el estudio de los 110 mayores Ayuntamientos de España, a través de 80 indicadores subdivididos en 6 Áreas de Transparencia.

A nivel internacional, centrados en el análisis de la realidad local, diversos autores han defendido la necesidad de implantación de estas herramientas, entre otros citamos a: Padovani y otros (2010); Sole y Shumia (2010); Hyndman y Anderson (1991); Ammons y Rivenbark (2008) y Deller y Maller (2009). Señala Van de Walle (2009) que en los países anglosajones y nórdicos han desarrollado una cultura de gestión pública más flexible y abierta a la innovación, mientras que los de tradición continental se caracterizan por una administración pública más burocratizada. Kuhlmann (2010) define cuatro dimensiones a partir de las cuales refiere las diferencias más importantes entre el sector público del Reino Unido, Alemania, Suecia y Francia.

En relación con los diferentes organismos que han analizado la problemática derivada de la implantación de indicadores y formulado propuestas relevantes en sus respectivos ámbitos de influencia, señalamos lo siguiente:

- a) En lo concerniente al sector público español, el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, aprueba en abril de 2007 el documento “Los Indicadores de

---

<sup>1</sup> Citado de Pérez y otros (2011: 3).

Gestión en el Ámbito del Sector Público” que pretende (2007: 12) “servir de referencia metodológica en el procedimiento a seguir en el diseño e implantación de los indicadores de gestión, así como orientar sobre la utilidad de la información que proporcionan estos indicadores en el marco de la gestión pública”.

De otro lado, la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, recoge la obligación de incluir “por primera vez en las cuentas anuales del sector público información de costes por actividades y unos indicadores presupuestarios, financieros y de gestión, que amplían los elementos de información para la mejora de la gestión pública”. Esta exigencia tendría efectos de 1 de enero de 2011.

- b) En relación a las ENL, importante en este campo ha sido la labor que ha realizado AECA. Destacamos, por las novedades que aportan así como por la especificidad del objeto estudiado, los siguientes documentos: “La Contabilidad de Gestión en las Entidades sin Fines de Lucro” (2001), “Marco Conceptual de la Información Financiera para Entidades sin Fines Lucrativos” (2008), “Los Estados Contables de las Entidades sin Fines Lucrativos” (2010) e “Indicadores para Entidades sin Fines Lucrativos” (2012). Referidos al sector público, pero por su orientación en este trabajo hacia las ENL: “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas” (2000), y “Un sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos” (2002).

Concluye esta Asociación (AECA, 2012: 8) que “las directrices contenidas en el Marco Conceptual ponen de manifiesto la necesidad de dotar a estas entidades de una serie de herramientas que, potenciando la información, sirvan de ayuda para analizar la gestión y las actividades de las ENL<sup>2</sup>”

En el ámbito de las ENL en España, financiado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, se aprobó la *Guía para la gestión con indicadores en acción social (2010)*, proyecto que se asienta sobre dos pilares claves: el grado de utilidad y relevancia de los indicadores en las decisiones de gestión y estratégicas, así como el nivel de comparabilidad. No pretende ser una propuesta concreta ni un estándar

---

<sup>2</sup> AECA las denomina Entidades sin Fines Lucrativos.



de indicadores del sector social, sino una herramienta de ayuda que permita una comparación entre actores del mismo sector.

De otra parte, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España, aprobó en 2010<sup>3</sup> un listado de indicadores en relación a la Transparencia y Buen Gobierno de sus organizaciones miembro<sup>4</sup>, junto a un procedimiento para la verificación de su cumplimiento. Éste último ha servido de base para la elaboración, por parte del Instituto de Censores Jurados de Cuenta, de la *Guía de Actuación para la emisión de informes de procedimientos acordados sobre los indicadores de Transparencia y Buen Gobierno de las ONG de Desarrollo (2010)*. Este último documento adquiere una relevancia especial ya que se constituye en el principal apoyo para la labor auditora, al conocer de primera mano el objetivo perseguido por las propias ENL al someter a procesos de verificación externa la información elaborada a través de indicadores.

En nuestro país se han puesto en marcha proyectos para la implantación de indicadores, con un elevado nivel de especificidad. La Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi (REAS Euskadi) elabora en 2007 una herramienta de auditoría social para facilitar la gestión del objeto social de las organizaciones, proponiendo 102 indicadores cuantitativos y 45 cualitativos. La Fundación Edad & Vida (Instituto para la mejora, promoción e innovación de las personas mayores) promueve el trabajo *“Calidad y acreditación para entidades prestadoras de servicios de atención a personas mayores en situación de dependencia”*, desarrollando en 2009 una propuesta de evaluación de la calidad del servicio en la que establecen una batería de indicadores que sirven de base para el sistema de acreditación que proponen. El *“Manual de buenas prácticas de los centros residenciales para personas con discapacidad intelectual”*, elaborado por la Conselleria de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, publicado en 2005 propone indicadores de 17 procesos estratégicos, 10 esenciales y 4 de apoyo. La Unión de Asociaciones y Entidades de

---

<sup>3</sup> Fruto del trabajo realizado por su Grupo de Transparencia y Rendición de Cuentas entre 2006 y 2008 y del proceso de consulta abierta a sus organizaciones miembro.

<sup>4</sup> Plantea en total 71 indicadores, de los que 25 están relacionados con la transparencia aplicada a los siguientes campos: órganos de gobierno, la misión, visión y valores, la base social y apoyos y la planificación y rendición de cuentas. Los 46 restantes dirigen su enfoque al buen gobierno de la organización, y se aplica a: órganos de gobierno, misión, visión y valores, planificación y evaluación, gestión económica, personas, socios locales y otros grupos de interés.

Atención al Drogodependiente (UNAD) ha trabajado en los últimos años en la implantación de un sistema de mejora continua basado en el modelo EFQM, con la finalidad de elaborar una batería de indicadores que se conviertan en referente para las organizaciones del ámbito de la drogodependencia. Tomando como punto de partida también el modelo EFQM, la Fundación Vasca para el Fomento de la Calidad tiene como propósito que las organizaciones que aplican este modelo puedan intercambiar sus datos, habiendo elaborado una batería de más de 100 indicadores. La Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña elabora en 2009 la *Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas*, con la pretensión de convertirse en una herramienta de evaluación integral que mida el valor añadido que la actividad de las entidades del Tercer Sector Social aporta a las personas, a la sociedad y a las propias organizaciones, elaborando para ello una batería compuesta por 10 indicadores globales del sector, 11 de la entidad y 13 del proyecto.

A nivel internacional, también relacionado con las ENL, señalamos por su relevancia:

- Proyecto “Quality4children” (2004) *Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica en Europa*, en el que se formulan 18 indicadores relacionados con la medida de la atención a niños y niñas en hogares de acogida en Europa.
- Propuesta de indicadores elaborada en 2002 por la Secretaría de Estado de la Salud de la UK, en relación a la infancia en situación de desprotección. Son 36 medidas que tratan de valorar su cumplimiento.

Las aportaciones referidas con anterioridad muestran que, a diferencia de lo que ocurre en el sector público, la implantación de indicadores de gestión en el ámbito de las ENL es un campo de reciente aparición y apenas desarrollado, ávido de esfuerzos que traten de estimular la elaboración de modelos y propuestas que puedan ir cubriendo este vacío, cuya manifestación en el entorno de los servicios sociales es especialmente sensible. No obstante, son precisamente estas entidades las que están experimentando un mayor desarrollo en los últimos años, siendo crecientes sus necesidades de información mediante el empleo de indicadores. Centramos, por ello,

el esfuerzo de nuestra investigación en este ámbito, con el objetivo de cubrir determinados déficits de información existentes en el campo que nos ocupa.

Tal como señalan Ruiz y otros (2008: 256), cada día se les exige a las ENL mayor responsabilidad en las actuaciones que desempeñan, por lo que han de planificar sus actuaciones y demostrar el destino de sus fondos, concibiendo a la transparencia como un elevado valor estratégico de la entidad. Incide en esta opinión Fuentes Perdomo (2007: 115), al poner de manifiesto que los objetivos de información financiera de las ENL “han de girar en torno a la responsabilidad y la rendición de cuentas, de modo que ayude a los usuarios a enjuiciar las actividades, programas y proyectos de la organización, así como la actuación de los gestores, cómo han desempeñado sus responsabilidades. No obstante, (...) la dificultad de medir el *performance* de estas organizaciones, en las que no sirven los mecanismos tradicionales de las empresas de negocios y, por tanto, habrá que seguir haciendo esfuerzos para diseñar medidas alternativas de aplicación para las organizaciones no lucrativas”. Parece que es esta necesidad informativa la que, en cierta medida, empuja a estas entidades al ámbito de los indicadores, en relación a los cuales señala (2007: 109) que “posteriores trabajos de investigación han ido desarrollando diversas medidas del logro alcanzado por las organizaciones sin ánimo de lucro, por ejemplo a través de indicadores de eficacia, eficiencia, etc., aunque no existe al respecto un nivel de consenso similar al de concepto de resultados en el ámbito empresarial; además, el nivel de implantación práctica de este tipo de medidas es todavía muy reducido, al menos en España, por lo que pudiera afirmarse que el “estado de la cuestión” es muy similar en la actualidad”.

Defiende Montserrat Codorniu (2009) la importancia de contar con indicadores en las ENL, hasta el punto de calificar la cuestión como uno de “los retos del futuro”, refiriéndose a la regulación del sector en el alcance y contenido de las rendiciones voluntarias de cuentas que posibiliten la valoración del grado de cumplimiento de sus fines sociales incorporando indicadores. Señala asimismo que las guías de autoevaluación de las ENL suelen ser muy generalistas ya que están dirigidas a las organizaciones de cualquier ámbito de actividad y no incluyen todas las facetas de la organización, por lo que destaca la necesidad de disponer de guías específicas según sus campos de actividad que incorporen principios, normas e indicadores que sirvan para evaluar las buenas prácticas en las organizaciones. Se echa en falta un sistema de base de datos mínimos e indicadores que proporcionen información homogénea, que permitiera intercambio de información y experiencias entre las organizaciones,

“*benchmarking*”, lo cual repercutiría en mejorar el conocimiento y grado de colaboración entre ellas, aumentando la transparencia de este sector.

Demostrada la necesidad de implantar indicadores en las ENL y conocidas las limitaciones, hemos de plantearnos en este momento cual ha de ser la mejor forma de proceder. Herranz Bascones (2005: 46-47), situaba el ámbito de la gestión de las áreas sociales a nivel de similar relevancia que el económico, afirmando respecto del modelo que propone que ha de estar “integrado por información económica y social, a las que aplicar técnicas y métodos de valoración y diagnóstico, utilizados no sólo en el entorno económico sino también en el marco de lo social”. Se trata en definitiva, de “instrumentos que le enseñen a conocerse y que le ofrezcan indicadores sobre el grado de cumplimiento de esos objetivos, a aprender de sus propios errores y a mejorar e innovar sus procedimientos.” En esa misma línea se pronuncia el V Foro del Tercer Sector<sup>5</sup> (2009: 125), resaltando, entre sus conclusiones, “la importancia de que el propio sector avance en la generación de mecanismos de rendición de cuentas externas que posibiliten la valoración del grado de cumplimiento con sus fines sociales (...)”. En sintonía con lo indicado, y sin ánimo de restar valor a la información absolutamente necesaria de la vertiente económica, es como consecuencia de la propia singularidad de las ENL, que el auténtico déficit de información se sitúe en torno a la gestión de las áreas sociales.

Coincide con lo anterior Herranz Bascones (2005: 76-80), que tras analizar las diferentes tipologías existentes, sus limitaciones y las características que han de reunir, considera incompleto un sistema que emplee exclusivamente indicadores cuantitativos y de naturaleza económica. Es por ello que se decanta por el empleo de una batería de indicadores adaptada a las necesidades, momento y singularidad de cada ENL, “proponiendo un modelo en el que se produzca un fructífero matrimonio entre lo económico y lo social, lo cuantitativo y lo cualitativo, diseñado específicamente para dar respuesta a unas necesidades manifiestas (...)”, pretendiendo con ello alcanzar un adecuado equilibrio “en función de las necesidades de medición y evaluación de cada dimensión u objetivo”.

Llegados, por tanto, a este punto en el que los indicadores de gestión en el seno de las ENL se encuentran en una fase inicial, sin parangón con el fuerte desarrollo experimentado en el ámbito público, las escasas propuestas elaboradas, por su carácter sumamente generalista, no llegan a cubrir el déficit de información existente, siendo considerado como un “reto del futuro” la aportación de nuevos modelos particularmente flexibles, cuya adaptación a las peculiaridades de cada

---

<sup>5</sup> Cuaderno de debate, 5: La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector.

organización no se convierta en un obstáculo para su implementación. Habitualmente, la gestión de las ENL, al tratarse de un sistema único no le permite la contrastación con otras entidades de su sector. Surge, en este entorno, la necesidad de un análisis por personas externas que confieran legitimidad al método empleado.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que el conocimiento de los modelos de control económico-financiero de las ENL es insuficiente y, en particular y principalmente, que no existen modelos homogéneos y consistentes con un adecuado nivel de normalización para la valoración de la gestión, especialmente en las áreas sociales.

Nos planteamos, por tanto, cubrir en lo posible el déficit informativo existente en las ENL en lo concerniente a los aspectos sociales, y para elaborar el estudio que nos conduzca a realizar nuestras aportaciones, elegimos a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), no sin antes haber considerado otras alternativas –Cruz Roja Española y Proyecto Hombre–, empleando como metodología de investigación más adecuada, el Estudio del Caso (EC).

La **elección de la entidad** se justifica por haberse convertido la ONCE en una referencia sin parangón en España y a nivel mundial, en la que, precisamente por ello, se le presume en general una adecuada organización y de recursos humanos y materiales para la gestión en todos sus ámbitos; no obstante lo cual en efecto pudieran existir en ella los déficits informativos apuntados, más específicamente referidos a los campos sociales, por lo que su elección para la investigación también puede considerarse como el referente clave de cara a la extensión del modelo.

Además, la elección de esta entidad a tales efectos, en el plano de un análisis individualizado realizado para la misma, se sustentaría al tiempo en la idoneidad del EC como la **metodología de investigación** más apropiada. Para ello, y sin perjuicio de que en el correspondiente capítulo desarrollemos más profusamente todos los aspectos que interesen a nuestro estudio sobre el método del caso, nos apoyamos en diferentes motivos:

- Las ventajas de este método para analizar detalladamente hipótesis de mecanismos causales en el contexto de casos particulares, tal como defienden George y Bennett (2004).
- Los EC permiten comprender la naturaleza de la Contabilidad de Gestión en la práctica, de acuerdo con Scapens (1990).

- El acceso a información de primera mano y/o la comprensión de los procesos de toma de decisión, implementación y cambio en las organizaciones requiere de un tipo de análisis que no puede ser realizado con la suficiente profundidad a través del estudio de un número elevado de observaciones, como opinan Villarreal y Landeta (2010).
- Se configura como la estrategia más flexible, tanto por las técnicas de recogida y análisis de datos que utiliza, como por permitir la inclusión de información de naturaleza cuantitativa y cualitativa.
- Es uno de los procedimientos adecuados para investigar un tema que ha sido poco estudiado con anterioridad, permitiendo al investigador estudiar a la entidad en su estado natural, generando teorías una vez conocida la situación, tal como señala Cepeda Carrión (2006).

Los EC están siendo empleados cada vez más como método de investigación para el estudio de la práctica del Control de Gestión puesto que se adaptan perfectamente a las necesidades de esta disciplina, permitiendo identificar y medir los indicadores que mejor representan los conceptos teóricos que se pretenden investigar. Determinadas variables de interés estratégico en el ámbito de las ENL, como el control económico-financiero, el diseño y ejecución del sistema presupuestario o el uso de indicadores de gestión, son complejas en cuanto a su medición y requieren una consideración detallada de factores contextuales. La metodología del EC resulta especialmente interesante en áreas en las cuales la teoría no está suficientemente desarrollada convirtiéndose en precursora para una investigación científica posterior. Tal es nuestra situación y el motivo por el que ha sido adoptada como estrategia en el trabajo que presentamos, resultando especialmente interesante su aplicación, de manera concreta a la ONCE, por los motivos antes expuestos, que se amplían en la parte del capítulo I correspondiente a la justificación del caso piloto.

El EC que utilizamos como metodología esencial de la investigación, admite otras técnicas, complementaria o adicionalmente, de acuerdo con lo que se argumenta en el citado capítulo I al fundamentar la validez de este método; en nuestro trabajo, se acompañará con un estudio empírico, sobre la base de una encuesta, para tratar de contrastar las proposiciones que lo requieran, de entre las que se enuncian seguidamente.

En función de lo expuesto, enunciaremos las dos siguientes **hipótesis**, en forma secuencial, por lo que la segunda se contrastará en el caso de que se confirme la primeramente indicada:

1. Las ENL, y en particular la ONCE, utilizan modelos de control de gestión económica y sistemas presupuestarios, insuficientes hoy día para la valoración de la gestión de los servicios sociales bajo los condicionantes económicos actuales de mayor competencia y exigencia de mejora de la eficiencia, eficacia y excelencia.
2. Es posible desarrollar un conjunto integral de indicadores de gestión para medir los servicios sociales de la ONCE, con la participación y validación de la propia institución, desde los ámbitos de la eficiencia, eficacia y excelencia, con vocación de normalizarse y de servir de base a otras ENL que desarrollan su actividad en el mismo ámbito social.

Por tanto, concretamos los **objetivos de la investigación**, primero en analizar los modelos de control económico-financiero y presupuestario de la ONCE, con el fin de estudiar y confirmar, en su caso, las necesidades informativas no cubiertas por sus herramientas de gestión. En segundo lugar, y principalmente, en realizar una propuesta de un modelo de indicadores de gestión, que cubra todas las áreas sociales, tomando en consideración iniciativas previas del mismo ámbito, así como las aportaciones de los propios cuadros de la ONCE, y validar empíricamente el modelo obtenido, con la pretensión última de su normalización en la entidad y, complementariamente, de servir de referencia a otras ENL en las que prime el componente de servicios sociales.

Las **fuentes utilizadas** han sido tanto de carácter primario como otras fuentes de evidencia obtenidas principalmente a través de la colaboración de la propia organización. En relación con las primeras, las clasificamos en:

- Textos legales, que nos han permitido encuadrar el amplio elenco de entidades no lucrativas en el marco jurídico en el que se desenvuelven, así como la propia entidad analizada. Nos referimos a una profusa normativa que se presenta en forma de Leyes, Reales Decretos y Resoluciones.
- Normativa interna de la ONCE: que se presenta en forma de Circulares, Oficios-Circulares, Notas internas o Acuerdos del Consejo General. A través del estudio de ellas se ha obtenido una visión amplia y de rigor

en lo referente a la situación y evolución de la entidad en los aspectos más relevantes para el estudio realizado.

- Aportaciones de otros autores, en forma de artículos, libros u otras presentaciones, que han sido de suma utilidad para enfocar el contenido de este trabajo.
- Aportaciones de Instituciones o Asociaciones, principalmente en forma de documentos o guías de trabajo.

Las principales fuentes de evidencia empleadas han sido:

- Evidencia documental (documentación y archivos), tanto interna (memorias, documentos internos, informes, programas de trabajo, archivos de presentaciones, etc.) como externa (publicaciones especializadas, estudios de otros investigadores, bases de datos, informes de organismos oficiales y de medios de comunicación).
- Observación directa: que nos ha permitido conocer los procesos de información, procedimientos de trabajo, fortalezas y debilidades de los sistemas implantados, etc., asistencia a conferencias de los directivos a diferentes niveles, cursos, conversaciones con trabajadores y afiliados, etc.
- Entrevistas: a directivos provinciales, autonómicos y nacionales, tanto abiertas como cerradas, telefónicas, por medio de e-mail, con varios informadores que permitan la eliminación de sesgos. Elaboración de un cuestionario dirigido a directivos de alto nivel.

Finalizamos estas páginas introductorias realizando un breve comentario a la **estructura** de que hemos dotado al trabajo. La presente obra consta de 6 capítulos, comenzando por la introducción que venimos desarrollando y finalizando por los índices, tanto de bibliografía, autores citados y tablas.

El Capítulo I nos acerca a la estrategia seguida en la metodología de la investigación, tal es el EC. Apoyándonos en la división elaborada por Scapens, en atención a su potencial de uso que, en esencia, equivale a la que toma por referencia el objetivo de la investigación de Yin, nuestro trabajo se corresponde tanto con los EC ilustrativos como con los experimentales, teniendo un componente de ambos. Finalizamos este apartado profundizando en aspectos preliminares de capital



importancia, como son la metodología aplicada, el interés de la investigación y los motivos que nos llevaron a seleccionar el caso piloto.

En el Capítulo II nos introducimos en el entorno del sector no lucrativo, en el que una imprecisa delimitación conceptual da paso a un conjunto de organizaciones muy heterogéneas entre sí, que utilizan formas jurídicas distintas y tienen objetivos diversos, dificultando en gran medida la posibilidad de configurar con la debida exactitud las fronteras de este mundo con el del sector lucrativo. Una cuestión de general aceptación son los cinco rasgos básicos o características que deben reunir las entidades no lucrativas propuestos por Lester Salamon de la John Hopkins University de Baltimore. En el ámbito jurídico destaca la carencia de un cuerpo normativo propio o texto refundido que aglutine el ámbito normativo de las ENL, encontrándose su regulación jurídica caracterizada por una gran dispersión normativa. Finaliza este apartado haciendo referencia a la importancia económica: más del 6% de la población activa se encuentra empleada en este sector, generando más del 3% del valor añadido nacional y en el que participan más de 4 millones de voluntarios.

Por su parte, el Capítulo III profundiza en el control económico-financiero de las ENL, analizando aspectos como los condicionantes de los modelos de control, sus características y tipología. Se realiza una mención especial a una cuestión que, en los últimos años, está siendo objeto de interés creciente: el estudio del gobierno de estas organizaciones y la implantación de medidas de control interno de la gestión que implican la elaboración de los llamados “Códigos de buen gobierno”. A lo largo de este capítulo nos introducimos con mayor nivel de complejidad en el análisis de la ONCE, de forma que se profundiza en sus sistemas de control de gestión, tanto desde la perspectiva de la evolución experimentada a lo largo del tiempo, como desde el estudio analítico de los programas actualmente implantados, para finalizar con un análisis de las fortalezas y debilidades, fruto de lo que formulamos una propuesta de mejora.

En línea similar al anterior, se desarrolla el Capítulo IV, cuyo foco de atención queda centrado en el modelo presupuestario, tanto de las ENL en general, como de la ONCE, de manera particularizada. Prestamos atención especial a la evolución del sistema presupuestario de la institución, destacando el momento relevante de cambio experimentado en los comienzos del ejercicio 2012, así como a su regulación normativa actual. Finalizamos con un análisis de las fortalezas y debilidades que nos llevan a plantear una propuesta de mejora.

En el Capítulo V, una vez que ya hemos profundizado en el singular ámbito de las ENL durante los capítulos anteriores, enfocamos el trabajo hacia el entorno de los indicadores de gestión, como paso previo a la formulación de una propuesta. Comenzamos estudiando el estado de estas herramientas a nivel genérico para, una vez probada su importancia en el sector público, encaminarlas hacia el de las ENL. Posteriormente, realizamos un repaso histórico de los intentos puestos en marcha por la ONCE en lo concerniente a la implantación de indicadores, para finalmente, a partir del conocimiento de la realidad actual, señalar las bondades y debilidades del sistema, e incorporar las propuestas de mejoras. Introducimos aquí una batería de indicadores relativos a todos los ámbitos de los servicios sociales que presta la institución, que en este momento se encuentran pendientes de verificación.

Como culminación del trabajo planteado en el apartado anterior, el desarrollo del Capítulo VI tiene como finalidad explicar el proceso de contrastación previo a una validación posterior, al que han sido sometidos los diferentes indicadores que inicialmente se proponían a la organización. Para dar cumplimiento a tal pretensión, hemos recurrido a la realización de un estudio empírico, cuyas fases, peculiaridades y resultados se exponen con mayor nivel de detalle a lo largo de este capítulo.

Finalizamos el trabajo con las pertinentes conclusiones, fruto de las aportaciones más relevantes que hemos ido deduciendo a lo largo del presente estudio, así como de la investigación empírica a la que hacemos referencia en el capítulo anterior. Igualmente, señalamos las principales limitaciones y vías de investigación de interés que quedan abiertas para futuros trabajos.

No queremos acabar esta introducción sin antes dedicar unas sinceras **palabras de agradecimiento** a quienes nos han prestado su ayuda desinteresada para que la conclusión de este trabajo sea hoy una realidad. A todos quiero expresarles mi mayor gratitud y reconocimiento.

En el ámbito de la ONCE, a Javier Rupérez Antón -Responsable de Auditoría Interna- y Ángel Sánchez Cánovas -Director General- quienes, además de haberse convertido en colaboradores necesarios para abordar cuestiones claves de este estudio, han realizado su aportación con el mayor cariño, poniendo a mi disposición una fuente informativa de incalculable valor.

En el ámbito de la Universidad de Jaén, a todos mis compañeros del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, al cual pertenezco, y a los de Organización de Empresas, Marketing y Sociología, por todo lo que hemos compartido durante muchos años. Personalizar en algunos de ellos resulta tarea complicada que,

en ocasiones, no es posible eludir. A Macario Cámara de la Fuente, nuestro Director, por su constantes muestras de apoyo y de ánimo, por su ofrecimiento. A Francisco José Torres Ruiz, por sus sugerencias en el diseño del cuestionario y, posteriormente, en el tratamiento de los datos obtenidos, en todo momento con el mejor agrado. A Juan Luis Lillo Criado, tenaz y amigo, siempre pendiente. A M<sup>a</sup> Paz Horno Bueno, por su ayuda. A José Cuesta Revilla, también amigo y profesor de Derecho, incansable en su tarea persecutoria para que fuera dando fin a este trabajo.

Mas allá del ámbito de la ONCE y de la Universidad de Jaén, hemos contado con la ayuda inestimable de otras personas que han colaborado en aspectos puntuales: Manuel Moral Castro, en la ingrata tarea de revisión de cuestionarios; José María López Gallego, en el tratamiento de textos, aceptando con resignación las modificaciones que continuamente tratábamos de incorporar; Pedro Moreno Albarracín, mi hermano, por su ayuda en la revisión de aspectos jurídicos.

Por otra parte, no podemos olvidar la paciencia infinita que han tenido mis familiares y amigos más queridos, especialmente mis padres y hermanos. Demasiadas horas robadas a mis hijos Pilar y Antonio Luis, demasiadas tardes dejándolos solos, demasiadas cenas a las que yo no acudía. Trataré de compensarles por todo ello.

Un reconocimiento de especial valor a Virginia Castrejón Moreno, por su apoyo incondicional y muestras constantes de cariño, transmitiéndome ánimo y aportándome la serenidad que en cada momento iba necesitando.

El mayor agradecimiento se lo quiero brindar a mis directores, Daniel Carrasco Díaz y José María Carlos Álvarez López, por sus orientaciones de todo tipo y por la confianza que han depositado en mí. En ellos he descubierto la sabiduría de quien ejerce de maestro, la tenacidad de largas horas de trabajo incansable, la calidad humana de quien sabe corregir, convencer y enseñar. Sus sugerencias y revisiones han permitido encauzar este trabajo de forma correcta y sin su ayuda esta tesis nunca sería hoy lo que es. Quisiera darles las gracias por todos los conocimientos que me han transmitido, por el tiempo que me han regalado y, sobre todo, gracias por brindarme su amistad.

Por último, y a falta del juicio final del tribunal que ha de juzgarla, me siento satisfecho del trabajo realizado, reconociendo una vez más que la ayuda de todas las personas ha sido clave, pero asumiendo que la responsabilidad de los errores e imperfecciones de esta investigación son achacables, en exclusiva, al autor de la misma. A todos, muchas gracias.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **I.- METODOLOGÍA, MARCO E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN**



### I.1.- EL ESTUDIO DE CASOS COMO ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Son numerosos los estudios y autores que hacen referencia al hecho de que en la literatura de organización, Yin (1993, 1994, 2009) puede ser considerado como el autor más citado en la investigación basada en casos, habiéndose convertido en referencia casi obligada para los trabajos que utilizan esta metodología. Para el citado autor (2009: 21), el estudio del caso es “una manera de investigar un tema empírico siguiendo una secuencia de procedimientos preestablecidos”. De esta forma se convierte en un método de investigación aplicable a un proyecto contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. Este método utiliza diferentes herramientas para la búsqueda de evidencias, tales como el análisis documental, entrevistas, cuestionarios, observación no participante, etc. Todo ello con la finalidad de poder explicar el fenómeno observado de forma global y teniendo en cuenta toda su complejidad.

En palabras del propio Yin (2009: 18), el EC como estrategia de investigación comprende un todo que abarca el método, con la lógica del plan que incorpora los acercamientos específicos a la colección táctica y al análisis de los datos. En este sentido, el EC no es o una colección de datos o meramente una característica de diseño exclusivamente (Stoecker, 1991), pero sí una estrategia de investigación razonable.

La Oficina de Contabilidad General de los EE.UU. (United States General Accounting Office USGAO) ha sido precursora en el uso de esta metodología en el ámbito de la evaluación, definiendo el EC como *“un método de aprendizaje, que parte de un ejemplo complejo considerado como un todo en su contexto, y se basa en la comprensión en conjunto (holístico) de dicho ejemplo, a partir de una descripción y un análisis muy detallados”*. Siguiendo a Escudero y otros (2008: 8) esta definición “es aplicable claramente en el ámbito de la educación en la enseñanza de tópicos que exigen una táctica de aplicación práctica, como por ejemplo en los libros de administración, de contabilidad financiera, de estadística, etc.”. A diferencia de ello, la propuesta de Yin (2009), está orientada a ser utilizada como una metodología de investigación en las ciencias sociales, lo cual marca una significativa diferencia en su utilidad.

Yin describe y compara el EC con diferentes estrategias de investigación, transmitiendo que cada una de ellas tiene diferentes ventajas e inconvenientes e incidiendo, al mismo tiempo, en la concepción errónea de concebir jerárquicamente las

referidas estrategias. En relación con ello, analiza cada una de las posibles alternativas a seguir, esto es, el experimento, la encuesta, la historia, el análisis de archivos y el EC, no con la pretensión de catalogar la totalidad de las estrategias de investigación, sino para determinar cuál será la más apropiada en cada momento. Para la elección de la más adecuada, plantea el autor el análisis de los aspectos siguientes, que él mismo denomina “criterios”:

- a) El tipo de investigación del problema planteado.
- b) El grado de control que un investigador tiene sobre la actual conducta de los eventos.
- c) La “edad del problema”, decidiendo si se trata de un asunto actual o, por el contrario, de un asunto histórico.

Las tres condiciones anteriores, así como su interrelación con las cinco grandes estrategias de investigación son puestas de manifiesto por el autor en el cuadro siguiente:

**TABLA Nº 1.1: FACTORES/CONDICIONES DETERMINANTES EN LA SELECCIÓN DE ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN**

ESTRATEGIA	FORMA DE LA PREGUNTA	¿REQUIERE CONTROL SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS?	¿SE CONCENTRA EN ACONTECIMIENTOS CONTEMPORÁNEOS?
<b>Experimento</b>	¿Cómo?, ¿Por qué?	Sí	Sí
<b>Encuesta</b>	¿Quién?, ¿Qué?, ¿Dónde?, ¿Cuánto?, ¿Cuántos?	No	Sí
<b>Análisis de archivos</b>	¿Quién?, ¿Qué?, ¿Dónde?, ¿Cuánto?, ¿Cuántos?	No	Sí/No
<b>Historia</b>	¿Cómo?, ¿Por qué?	No	No
<b>Estudio de caso</b>	¿Cómo?, ¿Por qué?	No	Sí

Fuente: Yin (2009: 8)



En opinión de Yacuzzi (2005: 6) “los casos son particularmente válidos cuando se presentan preguntas del tipo “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos y cuando el tema es contemporáneo. Muchas de las preguntas de tipo “¿qué?” son exploratorias o descriptivas y se contestan realizando encuestas o consultando bases de datos”

Las preguntas “cómo” y “por qué” son más explicativas y llevan fácilmente al estudio de casos, la historia y los experimentos, porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo, más que con frecuencias. Los casos y la historia también permiten tratar con el rastreo de procesos (George y otros, 2005).

Las preguntas sobre el “cómo” y el “porqué” son especialmente relevantes, porque sus respuestas son las teorías<sup>6</sup>. La cuestión es ¿cómo formular buenas preguntas? La definición de la pregunta de investigación es casi con seguridad el paso más determinante en un estudio de investigación. Hay muchas referencias a la formulación de una pregunta de investigación, que es de por sí un acto creativo. Popper escribió que “no existe tal cosa como un método lógico de tener nuevas ideas. (...) El descubrimiento contiene un ‘elemento irracional’, o una ‘intuición creativa’.”<sup>7</sup>

Además, también se argumenta que los EC están indicados en áreas en las cuales la teoría no está suficientemente desarrollada y, por lo tanto, se convierte en precursor para una investigación científica posterior.

El EC es una metodología de investigación ampliamente utilizada en el análisis de las organizaciones por las distintas disciplinas científicas, en Sistemas de Información (Kaplan y Duchon, 1988; Cavaye, 1996), en Organización (Pettigrew, 1990) y en Administración (Eisenhardt, 1989; Fox-Wolfgramm, 1997), para adaptarlo a sus respectivas áreas.

Bonache Pérez (1999: 124), refiriéndose a la dificultad de encontrar trabajos cuyo objeto de estudio se centre en aspectos relacionados con el EC, como cuándo aplicar el método, de qué manera elaborarlo y qué conocimiento aportan, entre otras cuestiones, indica lo siguiente: “La carencia de ideas claras en torno a tales cuestiones sitúa al estudioso de casos en una posición muy vulnerable pues suele tener que justificar el uso de esta metodología, así como defenderla de las críticas que a menudo recibe. Y es que muchos académicos consideran que los casos nos alejan de la manera “normal” en que se debe hacer ciencia.” Todo ello debemos interpretarlo en el

---

<sup>6</sup> Citando a Kaplan (1964) y Merton (1967).

<sup>7</sup> Citado en George y otros (2005: 12).

contexto generalizado de identificar la ciencia con análisis estadísticos de grandes muestras.

Así, aunque originariamente se emplearon en Psicología y en Sociología, tomando como unidad de análisis, tanto los individuos como los grupos, la consideración de la organización en su conjunto no se produjo hasta finales de los 70, destacando en nuestra disciplina el trabajo seminal en Contabilidad de Gestión de Hägg y Hedlund (1979) y otros posteriores de Scapens (1990), Humphrey y Scapens, (1992), Otley y Berry (1994), Keating (1995),...

Cepeda Carrión (2006: 56-57), hace referencia a tres razones que justifican el empleo del EC como un método de investigación viable en Economía de la Empresa y que, a nuestro entender, pueden hacerse extensivas al ámbito del estudio del control económico-financiero, presupuestario y de los indicadores de gestión, en el marco de la Contabilidad Directiva<sup>8</sup>:

Primera: El investigador puede estudiar a la entidad en su estado natural, generando teorías una vez conocida la situación.

Segunda: Este método permite al investigador comprender la naturaleza y la complejidad de los procesos que estudia.

Tercera: Es una manera adecuada de investigar un tema que ha sido poco estudiado con anterioridad.

En opinión de Sales y Careny (2009: 2), defendiendo el carácter social de la contabilidad de gestión, “existen pocas reglas sobre cómo debe implementarse la contabilidad de gestión. De hecho, ésta tiene lugar en una organización específica, en un momento dado, y para satisfacer unas determinadas necesidades de control y/o de ayuda a la toma de decisiones, lo que permite una amplia gama de prácticas e innovaciones. Si bien el diseño de las tareas de contabilidad de gestión se guía por principios económicos, el contexto social de la organización y su exposición a cambios

---

<sup>8</sup> Son abundantes los trabajos en los que se utilizan indistintamente los términos Contabilidad Directiva y Contabilidad de Gestión. El Institute of Management Accountants los identifica en su definición. Sin ánimo de entrar en discusiones banales que puedan desviar el propósito último de este trabajo, empleamos la terminología de Contabilidad Directiva como un concepto más amplio que, incluso, engloba al de Contabilidad de Gestión, coincidiendo en este sentido con los profesores Marín Garrido, J., Ibáñez Jiménez, E.M. y Mellado Bermejo, L. “(...) tanto la Contabilidad de Costes como la de Gestión **forman un todo** que, por su proyección operativa, podríamos denominar Contabilidad Directiva”. En sintonía con ello se posicionan Mallo, Mir, Requena y Serra (1994: 9), señalando que “la Contabilidad de gestión, principalmente para usuarios internos, trata últimamente de configurar su propia entidad y hallar una clara definición de su contenido, encontrando asiento en el más amplio marco de la Contabilidad directiva (...), a la que cabe atribuir una función unificadora e integradora.”

constantes sugieren que otras ciencias sociales como la psicología, la sociología, o la ciencia política, pueden ofrecer también una explicación de los fenómenos observados. Así, una profunda comprensión de los fenómenos sociales complejos exige una interacción directa y sustancial con las organizaciones y sus miembros”<sup>9</sup>.

Es posible que la elevada utilización del EC en Contabilidad Directiva pueda encontrarse directamente relacionada con la tendencia en la investigación contable que propugnaba una visión más activa que intenta determinar las razones últimas de por qué, cómo y en qué contexto se emplea en Contabilidad (Bhimani, 1996: 221), rompiendo con una tradición que la había llevado a aislarse de la práctica contable (Hopwood, 1983: 302).

En los últimos años estamos asistiendo a un fenómeno consistente en que la investigación académica en el ámbito de la Contabilidad Directiva está experimentando un cambio sustancial, disminuyendo la realización de estudios teóricos y, aumentando al tiempo, aquellos otros trabajos empíricos publicados. Parece esta tendencia sintonizar con las recomendaciones de Kaplan (1984: 415) que animaba a los investigadores a estudiar las prácticas innovadoras de las organizaciones. Esta alternativa permite observar la práctica contable en las circunstancias particulares de cada organización estudiada, dando a conocer cómo el desarrollo de los sistemas de Control de Gestión está influenciado por todo un conjunto de factores organizacionales y nacionales.

Para Scapens (1990: 264) "los EC ofrecen la posibilidad de comprender la naturaleza de la Contabilidad de Gestión en la práctica, en cuanto a técnicas, procedimientos, sistemas, etc. que son usados, y la forma en que son usados".

Sánchez Rebull (2002: 218-219) indica que “generalmente, el método del estudio de casos se lleva a cabo mediante el análisis y observación de una compañía individual, o de una unidad de análisis más agregada. (...). En concreto, Scapens expone que en los estudios de casos experimentales los investigadores contables suelen desarrollar nuevos procedimientos y técnicas que pretenden ser útiles a los profesionales contables. También podría aplicarse un estudio de caso experimental para examinar las dificultades de implantar nuevas propuestas y evaluar los beneficios que se derivan de las mismas”.

Precisamente, en este ámbito de la valoración de la utilidad y grado de dificultad de puesta en práctica de propuestas novedosas, junto al propio conocimiento

---

<sup>9</sup> Citando a Anderson y Wineder (2007).

de los sistemas de gestión de las ENL, es en el que probablemente mejor se justifica el empleo del EC en nuestra investigación. Siendo así que uno de los objetivos principales de nuestro trabajo consiste en el análisis y diseño de instrumentos de control e indicadores de la gestión económico-financiera en ENL, y considerando que existen relativamente pocas aportaciones en este campo, llegamos a la conclusión que la aplicación del EC ha de valorarse como una de las alternativas más adecuadas, seleccionando a tal efecto una entidad que sea una referencia en el sector.

En opinión de Pontet Ubal<sup>10</sup> (2009: 76) el cambio conceptual para los investigadores de gestión contable se encuentra en explorar las implicaciones de los avances teóricos recientes en las prácticas y sus efectos en los usuarios de la Contabilidad de Gestión. El autor –refiriéndose a Scapens- sugiere que es necesario dedicar mayor atención por parte de los investigadores a la relevancia práctica de los trabajos teóricos ya desarrollados. Describe que no es fácil su aplicación práctica efectiva, pero que en el futuro todos emprenderemos ese camino.

Para George y Bennett (2004), los métodos estadísticos son efectivos para estimar correlaciones en el caso de poblaciones de casos y para determinar niveles probabilísticos de la fiabilidad de que dichas correlaciones no se deban al azar, pero para desarrollar y analizar detalladamente hipótesis de mecanismos causales en el contexto de casos particulares, los estudios de casos tienen ventajas comparativas<sup>11</sup>.

Constituye el método que más ventajas presenta para su empleo en Control de Gestión, al permitir estudiar la mayoría de las variables relevantes de una realidad concreta, al tiempo que considera el contexto como parte esencial del fenómeno bajo análisis (Yin, 1993: 64).

Puede ser usado, pues, tanto para la conceptualización teórica de un fenómeno nuevo, como para la contrastación de teorías previamente formuladas. Finalmente, cabe señalar que se trata de la estrategia más flexible, tanto por las técnicas de recogida y análisis de datos que emplea, como por permitir la inclusión de información de naturaleza cuantitativa y cualitativa.

Es opinión nuestra que para el análisis de las prácticas contables en el tipo de organizaciones a las que se dirige el presente estudio, el investigador debe jugar un papel lo más neutral posible, pues si se alterase la realidad analizada, lo más probable es que la evidencia alcanzada no fuese consistente con las prácticas estudiadas.

---

<sup>10</sup> Citando a Scapens (2006: 8).

<sup>11</sup> Citado por Sales y Carenys (2009: 3).

Para evitar este inconveniente, a nuestro entender, sería aconsejable utilizar la triangulación de investigadores (Yin, 2009: 116), que consiste en debatir entre varios de ellos, los sucesivos resultados preliminares de la investigación con la finalidad de evitar prejuicios o influencias propias de su formación. Sería aconsejable cualquier triangulación con equipos multidisciplinarios o de otros departamentos o universidades que estudien la misma problemática o, alternativamente, la discusión de los trabajos en cursos y en foros especializados.

Para Rodríguez Ruiz (2005), “la triangulación de investigadores consiste en el empleo de una pluralidad de observadores frente a la técnica convencional de un observador singular. Este tipo de triangulación incrementa la calidad y la validez de los datos al eliminar el sesgo de un único investigador”.

Con el empleo de esta técnica se puede conseguir una medida del nivel de fiabilidad de la información, a saber:

a.- Supone una mejora de la fiabilidad:

- Si varios investigadores llegan a la misma conclusión sin haberse consultado previamente.
- Si un investigador analiza y valida una observación que proviene de otro.

b.- Implica una pérdida de la fiabilidad:

- Si los datos obtenidos por varios investigadores presentan inconsistencias significativas.

En palabras de Rodríguez Ruiz (2005), “La proliferación de equipos multidisciplinarios de investigación en ciencias sociales es una manifestación clara de la triangulación de investigadores. Este tipo de equipos permite incrementar el repertorio de metodologías disponibles en la medida en que se unen observadores con conocimientos distintos procedentes de diversas disciplinas.”

Las visiones teóricas diferentes y las experiencias prácticas combinadas enriquecen el diseño del estudio, el análisis y el desarrollo de las interpretaciones (Morse y Chung, 2003)<sup>12</sup>. Sin embargo, un inconveniente de mucho peso es que la investigación multidisciplinaria puede resultar muy costosa y difícil de organizar.

---

<sup>12</sup> Citado por Rodríguez Ruiz (2005).

El EC resulta una herramienta más potente en tanto que los métodos estadísticos sean más débiles (Sales y Carens, 2009: 5-6)<sup>13</sup>:

- Validación conceptual. Mientras que los métodos estadísticos pueden estar sujetos a un cierto "estrechamiento conceptual", agrupando casos no similares para obtener una muestra más grande, el EC permite refinamientos conceptuales con un mayor nivel de validez sobre un número menor de casos. Por tanto, la investigación estadística puede estar precedida de un EC de carácter exploratorio que identifique las variables relevantes, seguido de otro de carácter explicativo que refina aún más los conceptos o se centre en las desviaciones.

- Capacidad de derivar nuevas hipótesis. Los métodos estadísticos incluyen únicamente aquellas variables que el investigador ha pensado en codificar, mientras que un EC tiene la capacidad de identificar nuevas variables o hipótesis durante el trabajo de campo, a través del estudio de situaciones especiales. Si se formula una pregunta para la que se obtiene una respuesta diferente, pueden desarrollarse teorías que pueden comprobarse usando pruebas hasta ese momento no examinadas.

- Exploración de mecanismos causales. En el estudio de un caso podemos identificar un mayor número de variables, identificar aspectos inesperados sobre cómo operan los mecanismos causales o identificar qué condiciones presentes en un determinado caso pueden activar esos mecanismos causales. Los estudios estadísticos omiten cualquier factor contextual no codificado en las variables seleccionadas para ser medidas.

- Modelación de relaciones causales complejas. La capacidad de adaptarse a relaciones complejas constituye una ventaja. Los métodos estadísticos también pueden modelar diversos tipos de efectos de interacciones, pero para ello requieren muestras grandes, y los modelos acaban siendo difíciles de interpretar.

Los EC se están usando cada vez más como método de investigación para el estudio de la práctica del Control de Gestión puesto que se adapta perfectamente a las necesidades de esta disciplina. En nuestro campo de estudio podemos concluir que permite identificar y medir los indicadores que mejor representan los conceptos teóricos que pretendemos investigar. En el caso de Entidades no lucrativas, variables de interés estratégico para la Contabilidad de Gestión como el control económico-financiero, el diseño y ejecución del sistema presupuestario o el uso de indicadores no financieros –mención aparte de otros campos de innovación- son difíciles de medir y

---

<sup>13</sup> Citando a George y Bennett (2004).

requieren una consideración detallada de factores contextuales. En nuestra opinión, se constituye en uno de los métodos más adecuados para interpretar la problemática organizativa inherente a la práctica del Control de Gestión en este tipo de entidades sobre las que centraremos nuestra investigación.

Una vez justificado el método elegido, es importante explicar el procedimiento de trabajo, las fases seguidas para su elaboración. En torno a ello, en opinión de Escobar y Lobo (1999: 13-14), existe un amplio debate entre los partidarios de los siguientes posicionamientos:

a.- Acudir a las organizaciones y comenzar la búsqueda de evidencia empírica sin ninguna teoría preestablecida. En esta línea, Humphrey y Scapens (1992: 28) defienden que los investigadores han de afrontar el EC a ser posible sin prejuicios, para poder conceptualizar la práctica contable desde una perspectiva social y no siguiendo el procedimiento opuesto que consistiría en buscar ejemplos contables para justificar determinadas aproximaciones teóricas, incluso llegando a forzar la interpretación del fenómeno analizado.

b.- Establecer a priori un posicionamiento perfectamente definido. Otley y Berry (1994) ensalzan el potencial de los EC de cara a la conceptualización teórica de carácter inductivo, empleándose para contrastar las posibles hipótesis que se formularían en la fase de preparación del caso y, finalmente en función de los resultados, bien podríamos cambiar nuestro posicionamiento o bien, fortalecerlo con la evidencia obtenida.

Estas dos posturas podemos entenderlas como dos polos opuestos entre los cuales se puede posicionar cualquier otra situación intermedia. Si se pretenden explicar las nuevas técnicas contables relacionadas con los cambios tecnológicos, los investigadores habrán de dirigirse a las organizaciones seleccionadas con un marco teórico poco definido, preocupándose mucho más por la observación e interpretación de los fenómenos que están emergiendo, de cara a la conceptualización teórica de los mismos mediante la obtención de evidencia. Por el contrario, en el análisis de los fenómenos más tradicionales, los EC estarán más orientados a la contrastación que a la creación de nuevas teorías sobre la práctica contable<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Es necesario mencionar la complejidad de cambios que se producen en la época actual (2012), tanto en el entorno como en la gestión de las propias organizaciones no lucrativas, motivado todo ello por la situación de crisis, con las consiguientes dificultades para la obtención de los recursos necesarios que permitan la consecución de objetivos programados. Para mayor profundidad puede consultarse el capítulo 1 “El Tercer Sector de Acción Social en España: situación y retos en un contexto de crisis” del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012, editado por la Fundación Luis Vives.

En este sentido, Keating<sup>15</sup> (1995: 69) nos proporciona una clasificación de los EC sobre la base de su contribución a la conceptualización teórica de las cuestiones estudiadas. Así, distingue entre: EC que permiten iniciar el proceso de desarrollo de una nueva teoría, EC que posibilitan la mejora de teorías ya existentes y, por último, aquéllos que pueden servir para refutar planteamientos teóricos previos.

Otra cuestión polémica son las diferentes concepciones sobre el diseño y uso de los EC. Éstos se han considerado, tradicionalmente, como un método de investigación débil y carente de precisión, objetividad y rigor, aunque parece que existe un punto de inflexión en esta concepción, de forma que cada vez se consideran más como una valiosa herramienta de investigación (Gummesson, 2000; Yin, 2009; Bonache Pérez, 1999).

En opinión de Villarreal y Landeta (2010: 34) “esta metodología se está empleando con carácter creciente en las ciencias sociales porque hay cuestiones que, atendiendo a un criterio de aplicabilidad práctica e interés social, deben ser abordadas empleando las metodologías más científicas posibles, incluso en los casos que las metodologías cuantitativas clásicas no pueden ser utilizadas. En este sentido, el EC, como metodología aplicada, está siendo cada vez más aceptado como instrumento de investigación científica en el área de la dirección de empresas<sup>16</sup>, sobre todo al comprobarse que el acceso a información de primera mano y/o la comprensión de los procesos de toma de decisión, implementación y cambio en las organizaciones requiere de un tipo de análisis no realizable con la suficiente profundidad a través del estudio de un número elevado de observaciones<sup>17</sup>”.

En definitiva, en primer lugar, debemos enfatizar la creciente complejidad de los fenómenos organizativos, incluso con independencia de la existencia o no de ánimo de lucro en la entidad objeto de estudio, lo que requiere de una investigación de carácter exploratorio y comprensivo más que de una búsqueda de explicaciones causales, y para ello los EC pueden ser el método de investigación más apropiado. En este sentido, Mintzberg (1990: 109) sostiene que “no importa cuál sea el estado del campo, si es nuevo o maduro, toda investigación interesante explora. De hecho, parece que cuanto más profundamente investigamos en este campo de las organizaciones, más complejas descubrimos que son, y más necesitamos recurrir a metodologías de investigación de las denominadas exploratorias en oposición a las consideradas «rigurosas»”.

---

<sup>15</sup> Citado por Escobar y Lobo (1999: 14).

<sup>16</sup> A nuestro criterio es aplicable esta afirmación al campo del Control de Gestión.

<sup>17</sup> Citando a Rialp (1998).



En segundo lugar, este cambio de tendencia también se fundamenta en la mayor frecuencia de publicaciones de trabajos que utilizan esta metodología, principalmente en las revistas de mayor difusión y calidad en el área de Contabilidad Directiva, lo que indica un mayor nivel de apoyo, legitimidad y credibilidad.

En tercer lugar, la aplicación del EC como herramienta de investigación también se ha intensificado por los esfuerzos realizados para disipar las consideraciones erróneas respecto a la misma, que han llevado a que sea considerada como una forma de investigación menos deseable que otras (Yin, 2009).

En opinión de Ayuso y Ripoll (2005: 138) “En la década de los 90, se empieza a observar una creciente utilización de los estudios de casos motivada por la insatisfacción generada por otro tipo de investigaciones realizadas anteriormente, como las encuestas.

El estudio de casos, es una técnica o método de investigación que tiene por objeto vislumbrar las conductas sociales por medio de la observación en profundidad ya sea de agrupaciones, de individuos concretos o de parte o partes de una organización, teniendo una gran importancia en el desarrollo de las ciencias sociales. Su mayor ventaja está en la capacidad de suministrar una aproximación entre la teoría y la práctica”.

Podemos señalar que varios son los aspectos que han dado lugar a ciertas confusiones respecto a los EC:

- La asociación de esta herramienta de investigación con el EC como instrumento pedagógico.- Esta situación ha provocado, en ocasiones, la identificación del EC como herramienta de investigación con aquella otra faceta que lo utiliza como herramienta de enseñanza, dando lugar a una falta de sistemática y de rigor. De hecho, cuando el objetivo es la enseñanza, el material que constituye el caso puede ser deliberadamente alterado para ilustrar algún aspecto concreto y fomentar la discusión y el debate, no presentando incluso una relación completa y exacta de los acontecimientos reales. Sin embargo, el objetivo de la utilización de esta estrategia en la investigación es precisamente presentar una relación completa y exacta de la realidad, no pudiendo bajo ningún concepto alterar los datos, por lo que el investigador debe realizar un esfuerzo adicional para presentar fielmente toda la evidencia disponible (Cabrera Suárez, 1998; Bonache Pérez, 1999).

- La pretendida generalización estadística.- Una de las principales debilidades atribuidas a los EC es que sus conclusiones no son generalizables estadísticamente. Sin embargo, no representan a una muestra de una población o de un universo concreto, por lo que no pueden ser generalizables estadísticamente, sino a proposiciones teóricas, ya que el objetivo del investigador es ampliar y generalizar teorías -generalización analítica- (Yin, 2009; Bonache Pérez, 1999) y no enumerar frecuencias -generalización estadística-. En este sentido, el propósito de esta herramienta de investigación es comprender la interacción entre las distintas partes de un sistema y de las características importantes del mismo, de manera que este análisis pueda ser aplicado de manera genérica (Hartley, 1994), incluso a partir de un único caso, en cuanto que se logra una comprensión de la estructura, los procesos y las fuerzas impulsoras, más que un establecimiento de correlaciones o relaciones de causa y efecto. Ahora bien, no se puede generalizar acerca de hasta qué punto son comunes -cuánto, con qué frecuencia y cuántos- estos tipos de sistemas y patrones de interacción, ya que para ello es necesario acometer estudios basados en un gran número de observaciones (Gummesson, 2000).
- La dedicación que requiere un EC.- En ocasiones, se ha fomentado la idea de que los EC implican demasiado tiempo en su investigación, teniendo como resultado documentos extensos en exceso y un tanto complejos en cuanto a su lectura. Somos de la opinión que esta forma de concebir este tipo de investigaciones es errónea en su concepción inicial, ya que ni el tiempo ha de ser necesariamente excesivo, ni complejos en cuanto a su lectura los documentos que soportan el estudio, ya que no siempre los datos deberán obtenerse mediante observación directa o métodos etnográficos. La sencillez, no exenta de rigor, puede convertirse en la mejor aliada del investigador.
- La sinonimia con la investigación cualitativa.- La metodología del EC no es sinónimo de investigación cualitativa (Chiva Gómez, 2001), ya que pueden basarse en cualquier combinación de evidencias cuantitativas y cualitativas. Incluso pueden fundamentarse exclusivamente en evidencias cuantitativas y no tienen que incluir siempre observaciones directas y detalladas como fuente de información, pudiendo ser los datos tanto cualitativos como cuantitativos. Por lo tanto, un EC no será definido por las técnicas utilizadas sino por su orientación teórica y el énfasis en la comprensión de procesos dentro de sus contextos (Hartley, 1994). No obstante, sí es cierto que la complejidad de los fenómenos sociales requiere de diferentes planteamientos y métodos específicos para su estudio y es más frecuente que éstos se centren, preferentemente, en sus

características cualitativas, sobre todo cuando el propósito es comprender e interpretar los sucesos en su globalidad (Stake, 1995), aunque nada impide que se apliquen técnicas estadísticas u otros métodos cuantitativos (Bonache Pérez, 1999).

De este modo, debemos evitar caer en la consideración tradicional de que los EC son una forma de investigación que no puede utilizarse para describir o contrastar proposiciones. Es más, debemos defender, por un lado, que los EC, al igual que otras metodologías, pueden servir para propósitos tanto exploratorios como descriptivos y explicativos (Yin, 2009), y, por otro lado, que pueden contribuir muy positivamente a la construcción, mejora o desarrollo de perspectivas teóricas rigurosas en torno a las organizaciones (Bonache Pérez, 1999).

En esta línea, Leonard y McAdam (2001) defienden que las metodologías de investigación que desean desarrollar marcos teóricos más ricos deben estar avaladas por la combinación de los investigadores y de los participantes en los procesos, de tal manera que dicha teoría se derive de modelos inductivos fundamentados en distintas fuentes de datos, la experiencia existente y la realidad práctica de los procesos.

En el ámbito de nuestra disciplina, mientras los investigadores estadounidenses se centraban en cuestiones innovadoras de la Contabilidad de Gestión, tales como el Activity Based Costing o el Balanced Scorecard, estudiándolas desde una perspectiva eminentemente pragmática, los británicos se preocuparon más por la definición de los problemas que por la búsqueda de soluciones a los mismos<sup>18</sup>.

A nuestro entender, ambas escuelas presentan aspectos positivos, como cuidar los aspectos metodológicos, por un lado, y adoptar una aproximación más pragmática y operativa que acorte la distancia entre investigación y práctica de la Contabilidad, por otro.

En cuanto a la posibilidad de generalizar los resultados de los EC, esta situación se vería reforzada por futuros casos que contrastasen hipótesis similares, lo que implicaría seguir un procedimiento lógico inductivo para dar forma de conceptos a los fenómenos empresariales estudiados. En este punto, tal como señalan Escobar y

---

<sup>18</sup> En nuestro país, hasta la década de los 90 del pasado siglo destacaba el escaso número de trabajos empíricos en Contabilidad de Gestión publicados, produciéndose en los últimos años un importante aumento en términos relativos con un marcado predominio de las técnicas de investigación cualitativas y de la empresa como unidad de análisis (Escobar, Lobo y Rocha, 2005: 183-210). Una amplia relación de investigadores que han utilizado esta metodología es puesta de manifiesto por Ayuso y Ripoll (2005: 155-156).

Lobo (1999: 15) “una biblioteca de casos, podría jugar un papel fundamental de cara a proporcionar información suficiente para realizar la validación externa, contribuyendo así a organizar y orientar el esfuerzo investigador”.

Este proceso de conceptualización teórica sería parecido al de cualquier ciencia, ya que cada EC se puede asimilar a un experimento que en la medida que fortalezca las hipótesis planteadas, permitirá la generalización teórica. No obstante, hay que recordar que un proceso similar de carácter estadístico no sería correcto, ya que la generalización con fines de predicción, resulta totalmente imposible, incluso para organizaciones que se hayan estudiado previamente.

Apoyándonos en lo expuesto, tal como apuntan Escobar y Lobo (1999: 16), podemos concluir que el EC es el método de investigación cualitativo más importante, básicamente por dos razones. En primer lugar, se trata de una estrategia de investigación flexible capaz de englobar todas las técnicas de recolección de evidencia conocidas, permitiendo la triangulación entre las mismas de cara a su validación interna.

En segundo lugar, no hay rasgos diferenciadores significativos con otros métodos cualitativos -estudios etnográficos, Grounded Theory,...- que permitan diferenciarlos nítidamente del EC. En opinión de los citados autores, estos métodos podrían ser interpretados como variantes particulares de aquél.

Kaplan (1986) indica las ventajas que, a su criterio, lleva implícita el uso del EC como estrategia de investigación en Contabilidad de Gestión, señalando en primer lugar, que permite reafirmar modelos, teorías e hipótesis, que en la actualidad se desarrollan sin suficientes datos y observaciones para seguir proclamando su vigencia. En segundo lugar, permiten conocer cuáles son las necesidades de la organización, así como las acciones a emprender. En la época actual, las circunstancias propiciadas por un entorno cambiante permiten destacar como fortaleza de cualquier empresa la capacidad de adaptación. Es por ello, que los investigadores tienen que estar al corriente de las prácticas actuales y necesitan una continua observación de la realidad.

Con todo lo anterior, podemos concluir, por tanto, que el EC ha evolucionado hasta convertirse en el método de investigación fundamental en Control de Gestión, ya sea como estrategia principal o como complementaria para determinar relaciones causa-efecto. Ahora bien, los numerosos requisitos necesarios para su correcta

elaboración y, sobre todo, la dificultad para conseguir la imprescindible colaboración de las empresas, hacen que su utilización no esté exenta de dificultades.

También hemos de reconocer que posee un elevado atractivo para los investigadores, ya que el hecho de abandonar los despachos y entrar en contacto directo con la problemática empresarial, resulta altamente gratificante, lo que ayuda a superar los inconvenientes anteriores.

## I.2.- TIPOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

Existen diversas clasificaciones de EC, que se realizan de acuerdo a determinados parámetros. Hemos optado por centrar nuestro estudio en seis de ellas, que han sido realizadas con los criterios siguientes:

1. En función de las conclusiones obtenidas.
2. Según el objetivo de la estrategia de la investigación.
3. De acuerdo a la contribución a la conceptualización teórica de las cuestiones estudiadas.
4. Según el potencial de uso.
5. En función de cuál es el objetivo principal de la investigación.
6. Atendiendo al número de casos.

Villarreal Larrinaga (2006: 1125)<sup>19</sup> hace referencia a que se pueden distinguir aquellos en los que se intentan derivar una serie de conclusiones generales a partir de un número limitado de casos, de aquellos otros que tratarían de obtener conclusiones específicas en relación al único caso recogido, en la medida que su “historia” gozara de interés por sí misma.

Desde la perspectiva anterior, Stake (1994) clasifica los EC en tres categorías:

- *Intrínsecos*.- Son aquellos en los que el estudio se desarrolla para entender profundamente un caso en concreto, dado su particular e intrínseco interés científico.

---

<sup>19</sup> Citando a Rialp (1998).

- *Instrumentales*.- También se examina un solo caso pero, esta vez, no por el interés inherente al mismo, sino porque ello contribuirá a comprender mejor otro aspecto de mayor interés o producirá un refinamiento teórico.
- *Colectivos*.- Reproducen un estudio instrumental, si bien realizado con varios casos, esperándose que proporcione una mayor comprensión -y quizás una mejor teorización- de una colección de casos aún mayor.

Serían, pues, estos dos últimos tipos de estudios los que requerirían de una determinada selección del caso o casos a analizar durante su proceso de realización, pues en el análisis de caso intrínseco éste ya habría quedado especificado de antemano.

Atendiendo al *objetivo de la estrategia de investigación*, podemos sintetizar la tipología de EC propuesta por Yin (1994) en:

- *Descriptivos*, cuyo propósito es analizar cómo ocurre un fenómeno organizativo dentro de su contexto real. Tratan de describir, de la manera más completa posible, el objeto de estudio.
- *Exploratorios*, que tratan de familiarizarse con un fenómeno o una situación sobre la que no existe un marco teórico bien definido. Intentan descubrir aspectos y cuestiones que determinarán la viabilidad de los procedimientos de investigación.
- *Ilustrativos*, que ponen de manifiesto las prácticas de gestión de las empresas más competitivas.
- *Explicativos*, que tratan de desarrollar o depurar teorías, por lo que revelan las causas y los procesos de un determinado fenómeno organizativo. Ponen de manifiesto las relaciones causa-efecto partiendo de la explicación de qué causas producen qué efectos, es decir, por qué se produce un fenómeno determinado.

Keating (1995: 69) proporciona una clasificación sobre la base de su contribución a la conceptualización teórica de las cuestiones estudiadas, distinguiendo entre aquellos que permiten iniciar el proceso de desarrollo de una nueva teoría de aquellos otros que posibilitan la mejora de teorías ya existentes o, por último, de los que sirven para refutar planteamientos teóricos previos.

Scapens (1990: 265)<sup>20</sup> introduce una clasificación en atención a su potencial de uso que, en esencia, equivale a la que toma por referencia el objetivo de la investigación (Yin), expuesta con anterioridad, de modo que, según el referido potencial de uso pueden diferenciarse entre:

- *Descriptivos*: su objetivo es descubrir los sistemas, técnicas y procedimientos contables utilizados en la práctica.
- *Ilustrativos*: buscan ilustrar prácticas nuevas e innovadoras desarrolladas en empresas particulares.
- *Experimentales*: se llevan a cabo para examinar las dificultades y los beneficios asociados a la implantación de nuevas técnicas y procedimientos contables.
- *Exploratorios*: son estudios preliminares que investigan las causas que han motivado el desarrollo de determinadas prácticas contables a través de la generación y verificación de hipótesis, con el objetivo de obtener generalizaciones.
- *Explicativos*: tratan de explicar las bases de las prácticas contables utilizando para ello alguna teoría (e, incluso, modificando las teorías disponibles en el caso de que éstas no suministren explicaciones convincentes de las prácticas observadas).

Siguiendo esta clasificación, y teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo, podemos considerar que nuestra investigación se corresponde tanto con los EC ilustrativos como con los experimentales, teniendo un componente de ambos, ya que por una parte trata de describir e ilustrar sobre las prácticas innovadoras de una organización, siempre en el entorno de entidades de reciente expansión, y por otra parte, pretendemos construir teorías y entender determinados aspectos que se desarrollan en el ámbito del Control de Gestión a través del estudio de tres herramientas fundamentales: los mecanismos del control económico-financiero, el sistema presupuestario y los indicadores de gestión. Todo ello referido a entidades no lucrativas como marco general del estudio, para adentrarnos, al tiempo, en una única entidad de referencia como es la ONCE, considerando como factores relevantes el proceso de desarrollo en el que se encuentran actualmente estas entidades, así como los escasos trabajos de investigación que, en términos relativos, existen en nuestra disciplina.

---

<sup>20</sup> Citado por Blanco y Aibar (2003: 8).

Asimismo, Spicer (1992: 11) plantea que, en función de cuál sea el objetivo principal de la investigación, los estudios de casos pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Descriptivos/exploratorios: tratan, fundamentalmente, de describir las prácticas contables utilizadas por las empresas.
- Informativos/explicativos: buscan explicar las razones de las prácticas observadas.

En concreto, Scapens expone que en los EC experimentales los investigadores contables suelen desarrollar nuevos procedimientos y técnicas que pretenden ser útiles a los profesionales contables. También podría aplicarse un estudio de caso experimental para examinar las dificultades de implantar nuevas propuestas y evaluar los beneficios que se derivan de las mismas.

Por ello, es nuestro propósito, precisamente, desarrollar el estudio de un caso experimental, además de ilustrativo, mediante el intento de analizar las tres variables anteriormente indicadas -el control económico-financiero, el sistema presupuestario y los indicadores de gestión- en el marco de las ENL, así como la evolución y situación actual en el caso de la ONCE y, sobre todo, de la viabilidad de introducción de nuevas propuestas y su grado de utilidad.

La última clasificación que proponemos, se elabora atendiendo al número de casos que conforman un estudio. De esta forma, podemos encontrarnos con:

- *Un único caso.* Esta metodología basada en un único caso es adecuada cuando dicho caso sea especial -posee todas las condiciones necesarias para confirmar, desafiar o ampliar una determinada teoría-, raro -muy distinto a los demás casos posibles-, o revelador -nos permite explorar un fenómeno determinado- (Chiva Gómez, 2001). En una línea similar, Pettigrew (1990) establece que un único caso puede ser adecuado si el tratamiento del material del caso es suficientemente genérico o si la calidad y naturaleza de las conclusiones son únicas o fuertes.

El estudio de un único caso podemos justificarlo en varias razones: primera, porque tenga un carácter crítico en tanto permita confirmar, cambiar, modificar o ampliar el conocimiento sobre el objeto de estudio. Segunda, porque posea unos rasgos diferenciadores que lo hagan irreplicable y peculiar.



Tercera, por su carácter revelador, como ocurre con las informaciones recogidas en testimonios aportados por el método biográfico.

En esta investigación entendemos que la entidad analizada presenta unas características que le confieren el rasgo diferenciador anteriormente indicado.

- *Múltiples o casos comparativos.* En este tipo de estudio se hacen las mismas preguntas a los distintos casos, comparando las respuestas para llegar a conclusiones (Ghauri y otros, 1995). Así, las evidencias basadas en varios casos se pueden considerar más sólidas y convincentes, ya que la intención en el EC múltiples es que coincidan los resultados de los distintos casos, lo que permitiría añadir validez a la teoría propuesta. De hecho, cada caso debe ostentar un propósito determinado, por lo que la elección de los mismos no se realiza según los criterios muestrales estadísticos sino por razones teóricas, buscando un conjunto de casos que sea representativo del fenómeno a analizar.

Por tanto, la realización empírica de este trabajo de investigación se centrará en el estudio de un único caso ilustrativo y experimental, no exento de un componente explicativo, que se fundamenta tanto por la oportunidad de su realización como por la singularidad de la realidad estudiada. Como apunta Pettigrew (1997: 347) debemos tener presente que en el desarrollo de esta metodología “la recopilación y análisis de datos comparativos y longitudinales [...] es una tarea altamente compleja tanto social como intelectualmente”.

### **I.3.- METODOLOGÍA APLICADA**

Con objeto de aplicar correctamente el método del caso se han seguido las metodologías que han sido propuestas por Yin (1993) y por Scapens (1990). En concreto, Yin (1993: 32) establece los siguientes pasos generales que hemos adaptado a nuestra aplicación particular:

- En una primera fase, hemos analizado otros casos publicados, relativos a la implantación de modelos de control e indicadores de gestión que, por tratarse de entidades que operan en el sector no lucrativo, nos han permitido establecer comparaciones con el modelo que proponemos. La finalidad de esta fase ha

sido anticiparnos a las posibles dificultades que pueden presentarse a posteriori, con la exploración de casos similares.

- La segunda fase la iniciamos una vez identificado nítidamente el objeto principal de la investigación: análisis de la implantación de un modelo de instrumentos de control e indicadores de gestión en entidades sin fines de lucro. Centramos nuestro estudio en una entidad de referencia en el sector que nos ocupa, que se encuentra inmersa en un proceso de reestructuración como respuesta a los cambios en su entorno.

Se ha optado por la realización de un caso experimental que nos permitiera desarrollar una propuesta conceptual y operativa básica que podrá ampliarse o contrastarse en posteriores investigaciones. En este trabajo se pretende realizar un estudio en el que la elección de la organización no lucrativa, tal y como se comentará más adelante, se ha efectuado de acuerdo a la accesibilidad que el investigador tiene con su equipo directivo, así como a la posibilidad de disponer de la información necesaria mediante entrevistas, revisión de documentación y observación directa. Todo ello además del conocimiento más o menos profundo que se ha adquirido como fruto de más de dos décadas de trabajo continuado en la misma.

- Por último, se han planteado alternativas de mejora tras el análisis de las fortalezas y debilidades propias de la situación actual, y se ha llevado a cabo un proceso de contraste de las mismas, que culmina con el desarrollo de las conclusiones que se han derivado del presente trabajo.

Aunque un EC no siempre se corresponde con una secuencia lógica de etapas por cuanto se trata de un proceso interactivo complejo, podemos considerar que, basándonos en Scapens (1990: 272-277) se han seguido las siguientes etapas para el desarrollo concreto de esta investigación:

1. Selección del caso. Los EC se apoyan en generalizaciones teóricas. De ahí que el primer paso u objetivo sea seleccionar un caso o más basados en criterios similares así como en estudios experimentales -no por su representatividad de población-. Seleccionar el caso requiere definir la población objetivo (empresas, individuos, etc.) valorar el acceso a la población, valorar los costes de dirigir el estudio (monetarios y tiempo), encontrar las personas adecuadas, etc.

En todo estudio de casos debe existir una frontera espacial y temporal (VanWynsberghe & Khan, 2007). En opinión de Castro Monge (2010: 44) “La selección de los casos es de suma importancia, ya que en esta etapa se procede a la definición de la unidad de análisis o de observación que es lo que constituye el caso a estudiar”. Según Sierra (1994: 96), “las unidades de observación son las realidades que se pretenden observar. Como tales constituyen en la investigación el objeto global del estudio y de ellas se obtienen los datos empíricos para corroborar las proposiciones o hipótesis con la realidad”. En el estudio de casos, la definición de la unidad de análisis ayuda a definir las fronteras de la teoría. La clara selección de la población corrobora que la unidad de análisis es consistente con los límites de la teoría que se intenta probar (Dubé & Paré, 2003).

Merriam (1988)<sup>21</sup> recomienda el EC cuando el centro de la investigación sea un sistema integrado, una persona, un proceso, una institución o un grupo social. Yin (1994) indica que las unidades de análisis permiten definir qué es el caso. Cuando el EC se realiza sobre un objeto concreto, la unidad de análisis está clara porque es el propio objeto investigado. En cambio, si el EC centra su atención sobre fenómenos o acontecimientos muy complejos, se hace necesario considerar una o varias unidades de análisis que permitan concretar la investigación. En definitiva, las unidades de análisis implican definir los límites del caso logrando así diferenciarlos de su contexto y orientando la elaboración de los resultados. Es así como la unidad de análisis, que es lo que constituye el caso a estudiar, puede ser una entidad, un individuo o un acontecimiento. En nuestra investigación, se trata de una entidad.

2. Preparación. La investigación preliminar es el proceso por el que el investigador se familiariza con el contexto en el cual se dirigirá la investigación. Ello incluye la revisión de la literatura existente sobre las teorías disponibles, que pueden ser relevantes para el caso. En el desarrollo de esta segunda etapa, se ha realizado un análisis de las bases conceptuales y las aportaciones más recientes tanto en las facetas relacionadas con los indicadores de gestión en su conjunto, como en el desarrollo y su implementación en entidades sin ánimo de lucro.
3. Recogida de datos. Esta fase incluye decisiones tales como, dónde, cuándo y cómo se recogen los datos. Las fuentes y los métodos más habituales para la

---

<sup>21</sup> Citado por Castro Monge (2010: 44).

recogida de material o datos en un EC incluyen entrevistas, búsqueda de archivos o análisis de documentación, cuestionarios, observación directa, observación de participantes, etc. La clave del estudio de un caso es la flexibilidad a nuevas ideas y cuestiones que pueden surgir durante el proceso de investigación en lugar de permanecer en las teorías y cuestiones ya conocidas, es decir, se trata de estar preparado para captar cualquier evidencia que pueda surgir. En nuestro caso, dada la vinculación existente entre el investigador y la ONCE, esta fase se ha desarrollado con plena sintonía, libre de obstáculos y completa disponibilidad para analizar la información existente y los criterios para su tratamiento.

Con esta forma de comportamiento, hemos estado en línea con aquellos autores que han recomendado que los EC que desean profundizar en el cambio estratégico se lleven a cabo con una presencia continua del investigador en la empresa objeto de estudio, destacando la idoneidad de que éste pueda dedicar tiempo al trabajo de campo dentro de las empresas, incorporándose a las mismas como un trabajador más y observando los acontecimientos como testigo directo (Pettigrew, 1985; Van de Ven y Huber, 1990; Barley, 1990; Van de Ven, 1992)

Las fuentes de evidencia que se han utilizado en el presente estudio, han sido:

- a) Evidencia documental (documentación y archivos), tanto interna (memorias, documentos internos, informes, programas de trabajo, archivos de presentaciones, archivos de imagen y sonido), como externa (publicaciones especializadas, estudios de otros investigadores, bases de datos, informes de organismos oficiales y de medios de comunicación).
- b) Observación directa: conocimiento del día a día laboral de la propia entidad, detectando las necesidades de información, procedimientos de trabajo, fortalezas y debilidades de los sistemas implantados, etc., conferencias de los directivos a los diferentes niveles, charlas con trabajadores y afiliados,...
- c) Entrevistas: a directivos provinciales, autonómicos y nacionales, tanto abiertas como cerradas, telefónicas, por medio de e-mail, con varios informadores que permitan la eliminación de sesgos. Elaboración de un cuestionario por directivos de alto nivel y relacionados directamente con la realidad que se pretendía estudiar.

- d) Empleo de instrumentos tecnológicos: archivos de imagen y grabaciones de entrevistas, con la finalidad confirmatoria y posibilitando “volver” sobre la información.
4. Valoración de datos o hechos. En un EC la confianza y validez de los datos sólo puede entenderse contextualizada en el caso particular. Se trata de una "validación contextual", que puede ser valorada de tres formas: en primer lugar, comparándola con otro tipo de datos relacionados con la misma cuestión obtenidos de otras fuentes<sup>22</sup>; en segundo lugar, recogiendo otros datos de la misma fuente de información (validación de la fuente); y, por último, validando las propias interpretaciones del investigador sobre los datos, para lo cual es tan aconsejable el trabajo en equipo puesto que disminuye el posible sesgo derivado tanto de la subjetividad del investigador como de la retroalimentación de datos obtenidos de la misma fuente para confirmar la autenticidad de los mismos.

En opinión de Sosa Cabrera (2003: 144), “Una vez recopilados los datos, se llevan a cabo los pasos orientados a su análisis: (a) la redacción y revisión de los informes preliminares y (b) el análisis conjunto de la información, la extracción de conclusiones y la validación”.

En esta fase, se ha de constatar la relación de los datos con las proposiciones, ya que es preciso encontrar en el objeto de estudio aquella información que pueda estar relacionada con alguna proposición teórica. Del mismo modo, también es necesario que el diseño de la investigación contemple los criterios para interpretar los descubrimientos del estudio, que hacen referencia a la necesidad de contar con patrones lo suficientemente contrastados para que los descubrimientos puedan ser interpretados en términos de comparación de, al menos, dos proposiciones rivales (Yin, 1994; Fox-Wolfgramm, 1997; Cabrera Suárez, 1998).

5. Identificación y explicación de esquemas. A medida que el estudio del caso progresa deberían surgir diferentes temas o esquemas nuevos a tener en cuenta por lo que es aconsejable y útil preparar modelos (esquemas, diagramas, procesos, figuras, *flow charts*) para enlazar todos los aspectos que vayan surgiendo. Estos esquemas aportan una forma de describir y explicar

---

<sup>22</sup> Este proceso es conocido como triangulación, habiéndose hecho referencia al mismo con anterioridad.

cada caso por lo que hacen incluso innecesario explicar teorías generales en determinados EC.

6. Desarrollo de teoría. Si existe conflicto entre la teoría y los esquemas observados en el caso de estudio, entonces deben recogerse los datos o hechos suficientes para explicar esos conflictos.

Un importante aspecto a considerar es la denominada “validez del modelo”, que hace referencia a tres aspectos clave:

- Que se estén estudiando todos y cada uno de los conceptos que deben ser analizados, no quedando cuestiones relevantes sin estudiar.
- Que las medidas operativas que los caractericen sean verdaderos indicadores del fenómeno.
- Que la forma elegida para medirlos sea realmente un evaluador de los conceptos que se pretenden investigar. Este criterio es especialmente problemático en los EC, siendo una crítica habitual que los investigadores que los realizan no desarrollen un conjunto de medidas lo suficientemente operativas y que se empleen juicios “subjetivos” para recopilar los datos.

Con la finalidad de mejorar la validez del modelo, Yin (2009: 114-125) propone utilizar, en la medida de lo posible, varias fuentes de evidencia, establecer una cadena de contrastes y crear una base de datos, sometiendo a revisión de algún informante clave los resultados provisionales de nuestra investigación. Al análisis de estas tácticas dedicaremos las siguientes líneas.

- Utilización de *múltiples fuentes de evidencia*, de forma que se aliente la convergencia de las líneas de indagación y que no se cuestione el resultado de lo medido, en la fase de recopilación de datos. En la investigación que hemos desarrollado, como ya hemos puesto de manifiesto, la información obtenida es fruto, por un lado, de diversas entrevistas realizadas a informantes cualificados relacionados con la ONCE, tanto directivos como técnicos de alto nivel, así como de informes emitidos por la propia entidad, con repercusión interna y externa. El investigador ha realizado una revisión de datos, documentos, memorias anuales, estados contables, informes elaborados en los ámbitos tanto del control de gestión como presupuestario e indicadores

de gestión, planes de actividad y entrevistas publicadas, tanto virtual como físicamente, siendo en algunas ocasiones proporcionados por la propia entidad analizada. Además, no sólo se acudió a distintas fuentes de evidencia, sino que, en cada caso particular y en función de las discrepancias que pudieran existir entre las informaciones proporcionadas por los entrevistados, se incluyó a tantos informantes como se consideró necesario y fue posible para intentar contrastar las diferentes versiones sobre determinados hechos. Esta combinación de fuentes permite analizar con profundidad el acontecimiento, obtener hechos y eventos objetivos, y confrontar la información, pudiendo usarse como un análisis cruzado de información (Pettigrew, 1990).

- El establecimiento de una *cadena de evidencias*, para poner de manifiesto nuestro razonamiento y permitir al lector de un estudio de casos obtener conclusiones partiendo de las cuestiones de investigación y analizando las evidencias. Estas circunstancias deberían ser consistentes con los procedimientos específicos y las cuestiones contenidas en el protocolo del EC y, finalmente, si se acude al protocolo, debería aparecer claramente el vínculo entre el contenido del mismo y las cuestiones iniciales del estudio.
  - Con todo lo anterior, disponiendo de una base de datos contrastada externamente, podemos acometer la redacción de un *borrador del informe*, aspecto éste que tratamos en el apartado siguiente.
7. Redacción del informe. El último paso de un EC consiste en redactar la experiencia de forma que los demás puedan comprenderla aportando datos suficientes así como un razonamiento válido. Un mecanismo usado habitualmente en la redacción de estudios de casos suele aportar referencias directas de lo que los objetivos del caso han supuesto en las entrevistas y en las discusiones. Es recomendable que el informe final del EC presente suficientes citas y referencias a la base de datos del estudio donde se incluye toda la información recogida por los diversos procedimientos (entrevistas, cuestionarios, revisión documental, análisis de archivos, etc.) y las circunstancias en las que se recopiló tal evidencia (por ejemplo, lugar y hora de las entrevistas). La fase de redacción es difícil de llevar a cabo debido sobre todo a la cantidad de datos recogidos. La estructura cronológica suele ser la más recomendable en la mayoría de casos para la redacción final.

En nuestro caso hemos optado por la redacción de un *borrador del informe* del estudio del caso para que sea revisado, por un lado, por los informantes clave que han participado en la investigación y, por otro, por determinados responsables de la ONCE y colegas del investigador. El objetivo subyacente en la revisión del informe provisional por parte de los informantes y de los participantes en el caso es que éstos expresen sus discrepancias sobre los hechos recogidos en el mismo y no necesariamente sobre las conclusiones e interpretaciones realizadas, teniendo la oportunidad de corregir cualquier error y detectar la inclusión inadvertida de información comercialmente sensible (Pettigrew, 1997). Por otro lado, como resultado de este proceso de revisión se puede obtener una evidencia adicional, en la medida que los informantes puedan recordar nuevos datos que habían olvidado durante el período previo de recopilación.

#### **I.4.- INTERÉS DE LA INVESTIGACIÓN Y ÁMBITO DE ESTUDIO**

Si bien en el desarrollo del presente trabajo de investigación hacemos referencia a la importancia del papel de las ENL en la prestación de determinados servicios, no es menos interesante la relevancia que este sector tiene como objeto de investigación, tanto por lo novedoso del mismo como por su contribución modélica a la sociedad en su conjunto, en tanto que se constituye en muchos casos en un ejemplo a seguir en determinados campos en los que el estado es incapaz de estar presente para satisfacer esas necesidades de sus ciudadanos.

Señala Blanco Dopico (2007: 79) refiriéndose a las nuevas direcciones de futuro de la investigación en contabilidad de gestión que “por otro lado, la *investigación en entidades no lucrativas* –organizaciones de voluntarios, ONGs, de caridad, religiosas, salud, deportes, cultura, educación...– supone la aparición de varios tópicos de estudio: Estrategia de gestión y contabilidad de gestión en *non profit organization* (NPO); contabilidad de gestión estratégica en organizaciones de defensa, culturales, religiosas, educativas...; rendimiento, control interno y gobierno en NPO; reconsideración de teoría de no beneficio en un contexto de países”.

La elección de una entidad no lucrativa como la ONCE se presenta como una tarea compleja, tanto por su dimensión como por su estructura territorial, ámbito de implantación y modelo de gestión reconocido. Máxime cuando pretendemos centrar el estudio en las áreas de control de gestión económico-financiera, sistema



presupuestario e indicadores de gestión, con la finalidad de validar proposiciones sobre buenas prácticas de gestión seguidas y realizar propuestas de mejora en los campos citados. Como ya hemos expuesto en el apartado anterior, en nuestro caso, se optó por una entidad que nos posibilitara obtener la documentación necesaria, el acceso general a la información de su circulación interna, así como al conocimiento de las necesidades de su gestión. Todo ello, al margen de la posibilidad de contactar con los diferentes responsables de las distintas áreas en las que está estructurada la organización.

Dadas las características peculiares del sector no lucrativo español, consideramos que este sector podía ser un marco de referencia para el desarrollo del trabajo de campo de esta investigación. Si bien en determinados foros de opinión se ha fomentado la idea de que la llegada del llamado “estado del bienestar” hace inútil e innecesaria la existencia de ENL, no es menos cierto que la sociedad actual en general, y determinados grupos débiles y especialmente sensibles, en particular, hacen necesaria la existencia de un colectivo de organizaciones que, al margen del sector público y del privado, dispongan de recursos suficientes para atender la cobertura de todas aquellas necesidades a las que, bien por falta de medios, bien por incapacidad en sus propias estructuras, no son capaces de llegar los sectores citados con anterioridad.

Una parte importante del desarrollo experimentado por este sector es el apoyo prestado por la propia Administración Pública, haciéndose valedora de la tesis de que son precisamente estas entidades las que pueden cubrir las necesidades para las que desarrollan su actuación, con una más adecuada gestión de los recursos.

En el ánimo de perfilar nuestro caso de estudio, el investigador ha tenido acceso directo, a través de diversos vínculos que le han permitido analizar los procedimientos de actuación de varias entidades sin ánimo de lucro ubicadas en la provincia de Jaén, cuya implantación lo es a nivel nacional. Nos referimos concretamente a la Asociación de Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE JAÉN), Cruz Roja Española, Proyecto Hombre y ONCE, además de otras de menor rango. En todas ellas hemos podido analizar los circuitos y necesidades de la información contable, presumiendo en términos generales que un elevado número de ENL no han abordado el reto de modernizar sus sistemas contables, ni han desarrollado modelos rigurosos de Control de Gestión. En las entidades de menor dimensión, ello derivaría tanto de la falta de profesionalidad en la gestión y administración -frecuentemente

estas tareas se realizan altruistamente- como del convencimiento de que la información proporcionada por los sistemas actuales es más que suficiente.

## **I.5.- LA SELECCIÓN DEL CASO PILOTO**

El caso piloto se utiliza para comprobar, y en su caso depurar, la planificación de la recogida de datos y los procedimientos a seguir, determinando así la adecuación del diseño de la investigación. Por tanto, como paso previo a la recopilación de los datos, su utilidad se refleja tanto en la posible revisión de las proposiciones teóricas a contrastar -aspectos esenciales del estudio- como en las cuestiones de campo relevantes y la logística de la investigación de campo -aspectos metodológicos-.

Concretamente, en este trabajo de investigación se habían seleccionado inicialmente tres de los cuatro casos de estudio citados anteriormente: Cruz Roja Española, Proyecto Hombre y ONCE. La elección de estas entidades obedecía al hecho puntual de que el investigador, en mayor o menor medida, había colaborado con estas entidades en diferentes aspectos del área económico-financiera, bien mediante la realización de auditorías de procedimientos, colaboración en los Comités Provinciales de Finanzas, asesoramiento en el diseño de un modelo de indicadores de gestión o bien, mediante una relación laboral de varios lustros con especial implicación en los aspectos que tratamos en el citado trabajo.

Una vez analizadas las diversas alternativas, hemos tomado como caso piloto la Organización Nacional de Ciegos Españoles, encontrándose esta elección avalada por diferentes circunstancias:

- Entendemos que, dado su diseño presupuestario y modelo de prestación de servicios único en el mundo, se constituye en un útil referente para el objeto de este estudio.
- El marco legislativo en el que se desenvuelve (Corporación de Derecho Público<sup>23</sup>), y su concepción de “entidad singular”, que mantiene su

---

<sup>23</sup> En los Estatutos de la organización, en su artículo 1/Uno se recoge textualmente esta conceptualización jurídica: “La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) es una Corporación de Derecho Público de carácter social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y de autoorganización, cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas ciegas y con deficiencia visual grave, mediante la prestación de servicios sociales, que ejerce en todo el territorio español funciones delegadas de las administraciones públicas, bajo el protectorado del Estado.

contabilidad al margen del Plan Contable para ENL, presentando un vacío jurídico-contable, ya que no está regulado por lo público, ni por lo privado ni por el ámbito de las ENL, requiriendo, por tanto, mayores controles y más eficientes sistemas de información contable.

- Al tratarse de un sistema único, se justifica más ampliamente la necesidad de un análisis por personas externas que confieran legitimidad al sistema empleado.
- Por encontrarse sometida durante el ejercicio 2012, a un cambio organizacional de profunda complejidad.

Como se ha indicado con anterioridad, la selección de los casos que conforman el estudio se realiza por razones teóricas más que estadísticas (Eisenhardt, 1989; Yin, 1994; Bonache Pérez, 1999), estableciendo Pettigrew (1990) unas reglas básicas para la elección de los casos. Al respecto, entre otras, considera que si el fenómeno que debe ser observado está contenido en un caso o relativamente en pocos casos, entonces se deben elegir los casos donde el progreso sea transparentemente observable.

Sobre la base de estas consideraciones, en nuestro trabajo debemos seleccionar casos donde las acciones realizadas en dicho proyecto sean claramente visibles y la organización tenga experiencia suficiente en desarrollar proyectos importantes.

Adicionalmente, Pettigrew (1990) recomienda que si se desea centrar una investigación en un sector particular, en nuestro caso las entidades sin fines lucrativos, la selección de los casos también debe fundamentarse en las opiniones que actores clave del sector tengan sobre los mismos, ya que así el investigador puede obtener una visión formada empíricamente de los problemas, previsiones y experiencias del sector y de las organizaciones que operan en él.

Tal como hemos mencionado a lo largo de este capítulo, el investigador pudo acceder a diferentes personas que directamente estaban relacionadas con el sector, siendo excelentes conocedoras de las dinámicas del mismo. En un alto porcentaje de casos, se trataba, al tiempo, de directivos de alto nivel de la propia ONCE,

---

La ONCE, cuya actividad social, económica y empresarial está informada por los principios y valores de la solidaridad, la ausencia de ánimo de lucro y el interés general, se rige por su normativa específica propia y goza de un conjunto de autorizaciones públicas en materia de juego para la financiación de sus fines sociales”.

circunstancia ésta que no sólo animaba a la recogida de datos sino que ha hecho mucho más dinámico y gratificante el presente trabajo. Estas personas se encontraban, además, en disposición de prestar su colaboración desinteresada y experta para llevar a buen puerto el presente proyecto de investigación.

En un primer momento, los contactos iniciados con los expertos tenían como objetivo conocer, con un mayor grado de profundidad, determinados aspectos de funcionamiento de la entidad objeto de estudio, en aquellos campos en los que su aportación pudiera considerarse con niveles de excelencia. No obstante, dada la predisposición de estas personas a colaborar, así como su dominio e interés en el asunto estudiado, aceptamos el reconocimiento de su labor como informantes expertos en este trabajo. Por razones de discreción, la mención personal y particular del informante ha quedado reservada, garantizándose de esta forma el anonimato. De hecho, esta figura está recogida en las recomendaciones realizadas por diferentes autores de trabajos de cambio estratégico. Así, Smith y Grimm (1987) y Rajagopalan y Spreitzer (1997) invitan a los investigadores a operativizar las condiciones y cambios del entorno en términos de las opiniones de los analistas del sector o de conocedores del mismo -jueces externos-, mientras que Pettigrew (1990) considera que el investigador de estudios procesuales necesita las herramientas sociales y políticas para desarrollar y mantener la credibilidad, por lo que es preciso que cuente con un amplio abanico de respuestas de diferentes niveles y funciones, tanto de dentro como de fuera de la organización. En nuestro caso, hemos tenido acceso a los que, a nuestro juicio, son los más destacables expertos dentro de la propia entidad.

Destacamos en este sentido que la ONCE se ha visto envuelta en un proceso de cambio estratégico en los últimos años, que ha motivado una importante reestructuración territorial, de procedimientos de trabajo y una modificación sustancial en la vertiente presupuestaria y contable, culminada en 2012, que ha de incidir necesariamente, en un replanteamiento de los indicadores de gestión a emplear; considerando por tanto, que este trabajo iniciado hace ya algunos años, puede tener un adecuado encuadre en el momento actual.

En nuestro caso, entre otras cuestiones trataremos de describir y explicar, de forma sintética, el desarrollo y los cambios a lo largo del tiempo, concretamente los últimos veinte años, de una entidad de referencia. Partiendo de ello, intentamos analizar en profundidad el cambio estratégico, para lo que definimos el proceso “[...] una secuencia de eventos, acciones y actividades individuales y colectivas desarrolladas a lo largo del tiempo en un contexto” (Pettigrew, 1997: 338). Con todo

ello, no sólo se asume o describe la ocurrencia de los procesos de cambio estratégico, sino que también se desea explicar cómo y por qué ocurren (Van de Ven, 1992) y se reconoce la multidimensionalidad de los procesos estratégicos (Fredrickson, 1983). Desde esta perspectiva, los acontecimientos representan cambios en las variables y estos cambios constituyen etapas del proceso en términos de un modelo *input-proceso-output*, por lo que cuando se desarrolla la secuencia de acontecimientos de un proceso, al mismo tiempo se pueden conocer las causas y consecuencias inherentes al mismo, abriéndose así la proverbial “caja negra” entre los antecedentes y los resultados del cambio (Van de Ven y Huber, 1990).

Teniendo en cuenta todo lo expuesto con anterioridad, podemos concluir que la entidad elegida para el caso de estudio fue seleccionada debido a las siguientes razones:

- a) *Diversidad de servicios prestados a sus afiliados.*- Son tan numerosos y de tal diversidad los servicios que en la actualidad la ONCE presta a sus afiliados que podrían resultar de difícil enumeración. En forma agrupada, a modo de ejemplo, relacionamos las actividades presupuestarias diseñadas por la institución en los presupuestos aprobados para el ejercicio 2012 que tienen afectación directa con la prestación de servicios sociales:

- 02011 Atención a la educación integrada.
- 02012 Servicio de escolarización combinada/compartida.
- 02013 Servicio de escolarización transitoria.
- 02014 Actividades extraescolares, complementarias, deportivas y encuentros lúdicos-formativos.
- 02015 Premios Fin de etapa educativa.
- 02016 Participación en programas de lenguas extranjeras.
- 02019 Gastos de personal asignado al programa.
- 02021 Servicio de Formación de Profesionales.
- 02022 Servicio de investigación, elaboraciones didácticas y adaptaciones curriculares.
- 02023 Servicio de desarrollo y adaptación, en el ámbito educativo, de las tecnologías de la información y comunicación.
- 02024 Servicio de residencia.
- 02029 Gastos de personal asignado al programa.
- 02031 Programas universitarios de fisioterapia.
- 02032 Programas de post-grado propios.
- 02033 Programa de post-grado oficiales.
- 02034 Difusión actividades de la Escuela Universitaria de Fisioterapia.
- 02039 Gastos del personal asignado al programa.
- 02041 Personal docente y complementario del Centro escolar y equipo específico.
- 02042 Equipamiento de materiales para la adaptación de puestos de estudio.
- 02043 Atención educación especial: convenio “Mediadores Sordoceguera”.
- 02044 Gastos generales del centro escolar.
- 02051 Prestaciones económicas al estudio.

02052 Prestaciones económicas de formación para el empleo.  
02053 Prestaciones económicas al autoempleo.  
02054 Prestaciones económicas para medios humanos.  
02055 Prestaciones para el bienestar social y la autonomía personal.  
02056 Adaptación del puesto de estudio y de trabajo.  
02059 Gastos de personal asignado al programa.  
02061 Orientación, inclusión laboral y formación para el empleo.  
02069 Gastos de personal asignado al programa.  
02071 Voluntariado.  
02079 Gastos de personal asignado al programa.  
02131 Apoyo psicosocial.  
02139 Gastos de personal asignado al programa.  
02141 Atención en rehabilitación integral.  
02142 Material técnico para la rehabilitación integral.  
02143 Compensaciones por asistencia a programas de rehabilitación integral.  
02144 Facilitadores de la autonomía personal.  
02145 Audesc cine y teatro.  
02149 Gastos de personal asignado al programa.  
02151 Aportaciones a la FOPG.  
02152 Compensaciones por asistencia a cursos usuarios de perros guía.  
02161 Comunicación y acceso a la información.  
02169 Gastos de personal asignado al programa.  
02171 Club de mayores y preparación a la jubilación.  
02172 Vacaciones sociales.  
02179 Gastos de personal asignado al programa.  
02211 Proceso de afiliación.  
02212 Asesoramiento genético.  
02213 Otras acciones de prevención y colaboración.  
02219 Gastos de personal asignado al programa.  
02221 Atención alumnos sordociegos en CRE's.  
02222 Asesoramiento en materia de sordoceguera.  
02223 Aportaciones a la FOAPS.  
02224 Ayudas para certificación de sordoceguera.  
02271 Diseño industrial.  
02272 Producción.  
02279 Gastos de personal asignado al programa.  
02281 Adquisición de materiales.  
02282 Distribución y venta de material tiflotécnico.  
02283 Difusión de la tiflotecnología CIDAT.  
02289 Gastos de personal asignado al programa.  
02291 Reparaciones de material tiflotécnico CIDAT.  
02299 Gastos del personal asignado al programa.  
02311 Animación en el área recreativa.  
02312 Animación en el área cultural.  
02313 Animación talleres formativos.  
02314 Animación talleres creativos.  
02315 Deportes de equipo.  
02316 Deportes individuales.  
02317 Deporte de mantenimiento.  
02318 Club Braille.  
02319 Gastos de personal asignado al programa.  
02321 Asociaciones culturales y bienales de música y teatro.  
02322 Promoción de actividades culturales y artísticas.  
02323 Fondo de ayudas iniciativas culturales.  
02329 Gastos de personal asignado al programa.

02331 Adaptación en braille cultural e institucional.  
02332 Adaptación en sonido cultural e institucional.  
02333 Adaptación en relieve cultural e institucional.  
02339 Gastos de personal asignado al programa.  
02341 Adaptación en braille educativa y laboral.  
02342 Adaptación en sonido educativa y laboral.  
02343 Adaptación en relieve educativa y laboral.  
02349 Gastos de personal asignado al programa.  
02361 Proyectos para el desarrollo y la normalización del braille.  
02362 Publicaciones periódicas braille.  
02363 Bibliotecas y proyectos de desarrollo.  
02369 Gastos de personal asignado al programa.  
02371 Gestión del Museo Tiflológico.  
02372 Exposición itinerante del Museo Tiflológico.  
02379 Gastos de personal asignado al programa.  
02381 Federación Española de deportes para ciegos.  
02382 Federaciones Autonómicas de deportes para ciegos.  
02383 Compensaciones por asistencia a actos deportivos de competición.  
02391 Encuentro con afiliados.  
02392 Organización Día de la ONCE.  
02393 Homenaje al personal jubilado e incapacitado.  
02401 Investigación social.  
02402 Investigación y desarrollo tiflotecnológico.  
02403 Investigación en prevención de la ceguera.  
02411 Documentación y publicaciones especializadas.  
02412 Cooperación técnica y difusión institucional en servicios sociales.  
02413 Formación de profesionales externos en servicios sociales.  
02414 Evaluación, calidad y mejora continua en servicios sociales.  
02419 Gastos de personal asignado al programa.

- b) *Accesibilidad*.- Esta investigación empírica requería un alto nivel de trabajo in-situ, por lo que era primordial que la entidad a estudiar resultara próxima, con posibilidades de atención y disponibilidad de información desde la misma.
- c) *Transparencia*.- En términos de que la información a la que se accediera fuera fiable y libre de sesgos cualquier tipo. En el caso de la ONCE, está sometida a procesos de verificación a través de un Departamento de Auditoría Interna cuya dependencia se sitúa en el staff del Director General. Además, se trata de una entidad tutelada por el Estado por medio del Consejo del Protectorado, siendo sometida a auditorías anuales por firmas externas de reconocida reputación. Podemos, por tanto, afirmar, que la información de la que hemos dispuesto está avalada por procesos de contrastación sistemáticos, siendo absolutamente transparente.
- d) *Imagen social*.- No podemos abstraernos de una realidad cual es la inmejorable imagen social que tiene esta organización en el ámbito de la sociedad española en su conjunto.

- e) *Referente en el ámbito de la prestación de servicios en el mundo de la discapacidad.*- Con el paso de los años, la ONCE se ha convertido en un modelo a seguir a nivel internacional en el marco de la prestación de servicios en la discapacidad. Se trata de un modelo único, sin ningún tipo de parangón en mundo.
- f) *Modelo único en la obtención de recursos.*- La mayor parte de las entidades no lucrativas se apoyan para la obtención de ingresos en las aportaciones de sus asociados o en determinadas subvenciones estatales y ayudas de las más diversas procedencias. La ONCE, al tener concedida en exclusiva la explotación del “cupón”, así como la capacidad de gestionar y vender determinados productos de juego, se ha convertido en un modelo exclusivo en la captación de recursos.
- g) *Cambio estratégico en el inicio del ejercicio 2012.*- Si bien esta situación se aventuraba desde unos años atrás, nos encontramos ante una entidad que está inmersa en pleno proceso de transformación. Con ello, es a mediados de 2011 cuando se produce una importante reestructuración territorial<sup>24</sup>. Junto con esta modificación de dependencias geográficas se ha iniciado un complejo proceso de cambios, tanto de procedimientos de trabajo como una modificación sustancial en la vertiente presupuestaria y contable que, con toda probabilidad, ha de llevar a un replanteamiento de los indicadores de gestión a emplear, así como en los sistemas de control económico y financiero.

---

<sup>24</sup> La nueva estructura territorial es aprobada por el Pleno del Consejo General, con fecha 11 de mayo de 2011, mediante acuerdo 5(E)/2011-2.1, que encomienda al Director General la correspondiente adaptación normativa.

Previamente se había procedido a la modificación de los Estatutos de la organización, a cuyo texto se incorporan tanto los ajustes precisos para su adaptación al Real Decreto 394/2011, de modificación del Real Decreto 358/1991, de reordenación de la ONCE, como una serie de actualizaciones que se consideran necesarias para la aplicación práctica de los Estatutos y el desarrollo de la organización.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **II.- UNA APROXIMACIÓN A LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS EN ESPAÑA**



## II.1.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Requisito indispensable para profundizar en nuestra investigación será acotar una definición del concepto de “entidades no lucrativas”, enfrentándonos para ello a una gran complejidad conceptual por muy diferentes motivos:

- En primer lugar, la terminología utilizada para denominar a este tipo de entidades es profusa y, en ocasiones, poco clarificadora. Se emplean conceptos terminológicos como organización sin ánimo de lucro (OSAL), organización no lucrativa (ONL), organización sin fines de lucro (OSFL), entidad sin ánimo de lucro (ESAL), entidad no lucrativa (ENL) y organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros.
- En segundo lugar, es habitual que en muchas de las definiciones encontradas, no se establezca un concepto positivo propiamente dicho, basándose más bien en una definición por exclusión, como entidades “cuyo fin no es la consecución de un beneficio económico”.
- En tercer lugar, nos encontramos con frecuentes vaguedades que impiden una clara determinación del objeto, siendo frecuente encontrar en muchas de las definiciones expresiones como “en algunos casos”, “suelen tener”, “pueden tener o carecer”, “suele ser” o “suele utilizarse”. Con todo ello, podemos concluir que resulta tremendamente complejo la delimitación del término, así como tratar de encontrar una definición que pueda englobarlo adecuadamente.

Esta dificultad conceptual lleva aparejada la proliferación de numerosos términos para referirse a estas entidades. En palabras de Castillo y Juárez<sup>25</sup> (2008: 41), “las organizaciones no lucrativas también son conocidas como el tercer sector (de origen francés), sector no lucrativo u organizaciones sin fines de lucro (empleado en Estados Unidos), sector caritativo (de origen inglés), sector de organizaciones no gubernamentales (ONG), sector voluntario (en literatura anglosajona predominantemente inglesa), sector independiente (usado en Norteamérica), sector filantrópico (empleado en los países anglosajones), sector no gubernamental privado (adoptado por los países que reciben ayuda internacional), economía social (de origen francés), sistema intermediario (de origen alemán) e iniciativa privada (en Holanda)”.

Es en este ámbito en el que se hace difícil el estudio de las mismas. No podemos obviar que a esta dificultad académica se debe agregar tanto la diversidad

---

<sup>25</sup> Citando a Eleta Paula (2000: 4).

como la variedad y complejidad en cuanto al número de las mismas, puesto que en el mundo existen alrededor de 546.000 organizaciones no lucrativas, según datos de los autores citados con anterioridad.

Todo ello añade un componente de extraordinaria dificultad para su estudio, la cual es destacada en el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2012: 9): “Una tarea fundamental para realizar el estudio es la de definir ámbitos y conceptos clave. El término Tercer Sector y demás realidades que comprende (TS de acción social sobre todo) tiene unos límites difusos cuya amplitud y significados varían de un autor a otro”.

En similares términos se manifiesta Vidal (2008: 2) al señalar que “dentro del ámbito de las organizaciones privadas se encuentra todo un conjunto de “otras” organizaciones muy heterogéneas entre sí, que utilizan formas jurídicas distintas y tienen objetivos diversos. En España, estas “otras organizaciones” toman las etiquetas de Tercer Sector y/o Economía Social”.

Profundizando en la ya comentada imprecisa delimitación conceptual de las entidades sin ánimo de lucro, Embid Irujo (2003: 80) hace referencia a “la dificultad de configurar con la debida exactitud las fronteras de un sector social y económico que pretende ser ajeno, a la vez, al ámbito de las instituciones públicas y al de los empresarios mercantiles”, concluyendo que ni tan siquiera la abundante literatura vertida recientemente sobre este tipo de entidades, ha sido capaz de superar la crítica referida a su imprecisa delimitación.

En opinión de Barea (2004: 34), el sector de instituciones sin fines de lucro podría definirse como “el que agrupa entidades con personalidad jurídica propia que producen servicios no de mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”.

Es criterio de este autor que de igual forma que en el sector de mercado de la economía social han aparecido grupos que deben ser incluidos en la economía social, en el sector de no mercado existen grupos –citando expresamente a la ONCE- que en razón de sus actividades y comportamiento, deben ser incluidos en el sector de no mercado de la economía social.

Una vez puesta de manifiesto la dificultad conceptual y terminológica del objeto material de nuestro estudio, entendemos que, en cualquier caso, tal como señalan

García Delgado y otros (2009: 34-35), el denominado Tercer Sector o Economía Social se distingue del sector mercantil, fundamentalmente por sus funciones económicas y sociales. Es en este contexto en el que el componente solidario, cuando no altruista, le confiere singularidad propia al conjunto. La esencia de las ENL radica en el desempeño de unas funciones económicas con una importante carga social. “Es en el sector no lucrativo –y en particular en el Tercer Sector de Acción Social- donde esta vertiente económica y social de la actividad del Tercer Sector, sobre todo en la medida en que se traduce en beneficios para terceros –y para terceros en riesgo de exclusión, en muchos casos-, alcanza una más clara concreción”.

La propia dificultad para encontrar una adecuada definición de las ENL está incluso soportada por la falta de concreción del mismo sector, por su heterogeneidad y débil nitidez. En este sentido se pronuncian Barea y Pulido (2001: 37-41), afirmando la existencia de tres enfoques teóricos principales que caracterizan el sector de instituciones sin ánimo de lucro:

El primero se apoya en el concepto de economía social, desarrollándose en torno a las cooperativas, mutualidades y asociaciones. Se trata de organizaciones regidas por principios democráticos, en las que las decisiones (un socio, un voto), no guardan relación proporcional con el capital aportado. En este grupo se encuentran incluidas las instituciones privadas al servicio de los hogares, cuyos recursos provienen principalmente de contribuciones voluntarias realizadas por los propios hogares en calidad de consumidores.

Un segundo enfoque, el denominado “Non-profit organizations” (N.P.O.), proviene del ámbito anglosajón, contando con una larga tradición. Se apoya en el principio de no distribución de beneficios entre los grupos o individuos que ejercen el control de la entidad. Es en este enfoque en el que no quedan claros los supuestos de inclusión o exclusión de determinadas organizaciones tales como las cooperativas, mutualidades y grupos de ayuda mutua.

El tercero, apoyado en la Contabilidad Nacional, no considera a las ENL como un sector unitario, sino que las integra en los diversos sectores institucionales de la economía según el tipo de productor, función y actividad principal. Solamente figura como un sector institucional independiente el relacionado con las instituciones al servicio de los hogares.

Con todo lo anterior, podemos concluir que resulta de una gran dificultad conseguir establecer una definición para este tipo de entidades, tanto por razón de su

heterogeneidad como por la difícil tarea de conseguir una adecuada clasificación de las mismas. No obstante, resulta en todo caso evidente, la existencia de un elemento común a todas cual es el hecho de que la finalidad perseguida no se centra en la consecución de un beneficio económico. Compartimos, por tanto, la opinión de Castillo y Juárez (2008: 41): “El decir “organizaciones no lucrativas” implica una definición negativa, en el sentido en el cual se expresa que este tipo de organizaciones no tienen que ver las organizaciones gubernamentales ni con las privadas lucrativas”. Ello nos sitúa en la actual tendencia de conceptuar de forma negativa el tercer sector en el sentido de que no es ni lucrativo ni gubernamental, encontrándonos con multitud de definiciones elaboradas por diferentes autores, que vamos a obviar para no alejarnos del objetivo principal de este trabajo.

Compartimos en todo caso la opinión de García Delgado y otros (2009: 18) en el sentido de no entrar en controversias terminológicas, ya que tanto si se nombra como Tercer Sector o bien como Economía Social, o sea cualquier otra la denominación empleada, lo importante es que se está abarcando una “realidad plural, compuesta por entidades de distinta naturaleza jurídica, pero cimentada, en todo caso, en rasgos y fundamentos doctrinales muy comunes, los que emanan del mutualismo y el altruismo”.

A falta de una definición positiva definitiva y de general aceptación, para entender su concepto es muy útil el estudio comparativo internacional que en 1992 realizó el Profesor Lester Salamon de la John Hopkins University de Baltimore<sup>26</sup>, donde señala los cinco rasgos básicos o características que deben reunir las entidades no lucrativas:

1. Estar organizada formalmente, lo que incluye una realidad institucionalizada, con estructuración interna, estabilidad de objetivos formales y distinción entre socios y no socios. Se excluyen las manifestaciones informales de solidaridad, colaboración y ayuda mutua.
2. Ser privada, lo que conlleva estar separada institucionalmente de cualquier nivel gubernamental. Implica que la organización no ha de formar parte del sector público (estatal, autonómico y local), ni ha de estar controlada por éste. No significa, sin embargo, que la organización no pueda recibir apoyo público.
3. Ausencia de ánimo de lucro. No pueden, por tanto, repartir beneficios entre los

---

<sup>26</sup> Citado por Ruiz Olabuénaga (2000), Barea y Pulido (2001: 38) y por el Anuario del Tercer Sector de Economía Social en España (2012).

propietarios, accionistas, administradores o directivos, toda vez que su fin principal no es generar beneficios, ni están guiadas primariamente por criterios comerciales. No hemos de confundir con el hecho de que estas organizaciones puedan obtener beneficios, pero éstos deben ser reinvertidos en función de la misión corporativa de la organización. Una cuestión importante es que una ENL no está limitada en el pago de sueldos y salarios competitivos a sus trabajadores y trabajadoras, en aras a una excelencia en su gestión.

4. Disfrutar de la capacidad de autocontrol institucional de sus actividades, debiendo dotarse de sus propios mecanismos de autogobierno y gozando de un grado significativo de autonomía.
5. Participación voluntaria en el desarrollo de sus actividades, lo que quiere decir, por una parte, que la actuación o no de sus miembros ha de depender de la libre voluntad de los mismos y no de imposiciones externas, y, por otra, que hay un grado significativo de participación de voluntarios, entendiendo por ello, personas que aportan tiempo no remunerado.

En relación con la limitación que estas organizaciones tienen en no poder acceder al reparto de beneficio alguno entre los miembros de las mismas, son abundantes las opiniones de diferentes autores a la hora de conferirles este carácter diferenciador. De esta forma, los fondos excedentes o rentas residuales se dedican a actividades adicionales por la propia entidad (Thorne y Venable, 2008). No obstante, en este sector conviven organizaciones cuyos fines y comportamientos se acercan en el sentido más estricto al puro altruismo, junto con otras con objetivos y formas de actuar mucho más dispares. Es más, podemos encontrar en el sector entidades muy pequeñas, de carácter local, con muy pocos socios, junto con otras multinacionales que operan en más de 50 países y tienen varios millones de socios (Marcuello Servós, 2007: 209)<sup>27</sup>.

Aún siendo conscientes de la gran variedad de organizaciones que coexisten en nuestro entorno, con notorios niveles de diferenciación entre ellas, compartimos con Vidal (2008:3) una serie de características comunes a todas ellas:

- iniciativas procedentes de un grupo de ciudadanos.
- el poder político en el interior de las organizaciones no se fundamenta en la

---

<sup>27</sup> Refiere, a título de ejemplo, Médicos sin Fronteras, que opera en más de 70 países, con 10.000 profesionales y 2.500 voluntarios.

propiedad del capital.

- una distribución limitada o no de los beneficios.
- un objetivo explícito de beneficio a la comunidad.

## II.2.- CLASIFICACIÓN

La propia imprecisión contenida tanto en las definiciones, como en lo relacionado con el ámbito que abarcan, ha contagiado las denominaciones de las entidades que la integran. De ahí que las diferentes clasificaciones existentes tienen en común la imposibilidad de ofrecer una lista cerrada o *numerus clausus*. Habitualmente acuden a vaguedades como “demás entidades” o “aquellas otras”, situación ésta que no ha de imposibilitarnos el empleo de determinados criterios de clasificación tales como su estructura orgánica, las fuentes de financiación empleadas, tipo de necesidades a satisfacer, personalidad jurídica, etc.

Marbán y Rodríguez (2008), refiriéndose al Tercer Sector, concebido como economía social, lo divide en dos sectores:

- a) Un sector de mercado, en el que se integran cooperativas, mutuas, empresas sociales y ciertas empresas sin fin de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social.
- b) Otro sector de no mercado, formado por asociaciones, fundaciones y otras entidades cuya función principal es la de suministrar bienes y servicios de manera mayoritariamente gratuita o a precios no significativos.

Inciden estos autores en el debate abierto en relación con la extensión de la economía social hacia el sector no lucrativo, resaltando que si bien no tiene un apoyo unánime, si es cierto que se está consolidando en el ámbito de la investigación económica (Barea y Monzón, 2002, García Delgado, 2004)<sup>28</sup>. Para ellos, en el ámbito del llamado Tercer Sector vienen a coincidir al unísono tanto el sector no lucrativo como la economía social. En palabras de Marbán y Rodríguez (2008), “se trata de una conjunción que, como decimos, no ha sido pacífica hasta recientemente ya que en la tradición anglosajona el Tercer Sector únicamente contempla la dimensión no lucrativa con lo que se excluye la distribución de beneficios entre los socios mientras

---

<sup>28</sup> Citados por Marbán y Rodríguez (2008).



que en el concepto de economía social o solidaria lo crucial es la dimensión democrática y la utilidad de los socios y del conjunto de la sociedad, es decir, el criterio de servicio a las personas, además de poder distribuir beneficios entre los socios”.

El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2010: 8), distingue entre el enfoque de la *Economía Social*, de tradición europea continental, y el del *Sector no Lucrativo*, de tradición anglosajona. En el primero de ellos destaca tanto la dimensión democrática de la entidad como la distribución de bienes sociales, mientras que el segundo se caracteriza por el papel asignado al voluntariado y la no distribución del beneficio. Esta concepción de no lucratividad puede entenderse desde dos puntos de vista:

- a) En sentido finalista, se consideran sin fines de lucro aquellas entidades cuyos fines tratan de satisfacer necesidades sociales, es decir, cuando por encima del lucro prevalece el objetivo de prestar un servicio social.
- b) Desde la perspectiva de no distribución del beneficio, las organizaciones tienen carácter no lucrativo cuando se hayan dotado de normas que les impidan distribuir beneficios entre quienes dirigen las mismas o poseen su propiedad.

Apoyándose en los conceptos anteriores, dentro del enfoque de la Economía Social, distingue dos grandes grupos de organizaciones: las productoras de mercado privadas, y las productoras no de mercado privadas, en términos similares a la clasificación realizada por los anteriormente citados Marbán y Rodríguez (2008).

Vidal (2008: 2) no plantea una clasificación en sentido estricto, sino que se refiere a “las grandes tradiciones que articulan la existencia” de estas organizaciones. En virtud de las mismas distingue entre:

- a) Las de ayuda mutua, que emplean formas jurídicas de asociaciones, mutuas y cooperativas. Las asociaciones y las mutuas por ley no pueden distribuir beneficios, mientras que las cooperativas pueden realizar una distribución parcial de los mismos.
- b) Ayuda a terceros, que utilizan las formas jurídicas de asociación y fundación, pero también se incluyen tanto las corporaciones religiosas como clubs deportivos, cajas de ahorros y otras fórmulas jurídicas específicas utilizadas sólo por ciertas organizaciones como por ejemplo Cruz Roja. El elemento formal común a todas estas formas jurídicas es la no distribución de los beneficios.

- c) Otras fórmulas jurídicas, tales como las sociedades laborales para realizar actividades de ayuda mutua o las empresas de inserción social para realizar actividades de ayuda a terceros (incorporación al mercado de trabajo de personas de difícil empleabilidad).

Refiriéndose a la delimitación de estas entidades, Rodríguez Fernández (2011: 234) señala que las ENL “producen bienes y servicios a favor de la sociedad y reciben para tal fin contribuciones voluntarias, adoptando fundamentalmente la forma jurídica de asociaciones<sup>29</sup> y fundaciones<sup>30</sup>. También otras organizaciones con formas jurídicas diversas pueden incluirse dentro del sector no lucrativo, como las cooperativas de iniciativa social<sup>31</sup> o las empresas de inserción<sup>32</sup>, entre otras”.

Samino García (2007: 32-35) realiza un análisis más profundo, estableciendo una división con mayor nivel de detalle, para lo que parte de diferentes criterios de clasificación:

1. *Según sean de propiedad pública o privada:*

- 1.1. *Organizaciones públicas no lucrativas*<sup>33</sup>: venden servicios esenciales para los Gobiernos. Se financian mediante ingresos procedentes de los impuestos y están sujetas al control público y a las interferencias políticas. Suelen gozar de una situación de monopolio y poseen una estructura organizativa burocratizada. A su vez se pueden subdividir en base a los siguientes criterios:

1.1.1. Según el interés que guía a la organización<sup>34</sup>:

- *De interés particular*: satisfacen intereses particulares con productos no susceptibles de venta, como los servicios públicos usados por unos pocos ciudadanos.
- *De interés general*: ofrecen productos no susceptibles de

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

<sup>30</sup> Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

<sup>31</sup> El artículo 106, de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, dice textualmente: “Serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado”.

<sup>32</sup> Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

<sup>33</sup> Citando a Santesmases Mestre, M. (1998: 777-780).

<sup>34</sup> Citando a Martín Armario, E. (1993: 633).

venta para cubrir intereses colectivos.

1.1.2. Según su fuente de financiación:

- *Costes totalmente cubiertos por el cobro de impuestos.*
- *Costes totalmente cubiertos por los cobros directos a usuarios*

1.1.3. Según el grado de control público al que están sometidas:

- Sujetas a un estricto control político.
- Independientes en gran parte del poder político.

1.2. *Organizaciones privadas no lucrativas*<sup>35</sup>: se financian a través de aportaciones voluntarias o subvenciones públicas. Su control es estrictamente privado, siendo realizado por los propios usuarios del servicio o bien por un patronato u órgano rector profesional independiente. Pueden clasificarse siguiendo diferentes criterios<sup>36</sup>:

1.2.1. Según el interés que guía a la organización<sup>37</sup>:

- *De interés particular o asociaciones privadas*: su finalidad es satisfacer una necesidad particular. Es el caso de las asociaciones de vecinos.
- *De interés general o asociaciones de utilidad pública*: tratan de satisfacer necesidades de grupos representativos de una parte importante de la población. Citamos, a título de ejemplo, la Cruz Roja.

1.2.2. Según los objetivos perseguidos: clasificación internacional de organizaciones privadas no lucrativas<sup>38</sup>:

- Grupo 1: Cultura y recreo.

---

<sup>35</sup> Citando a Santesmases Mestre, M. (1998: 777-780).

<sup>36</sup> Citando a Álvarez González, L.I., Vázquez Casielles, R., Santos Vijande, M.L. (2001: 11-14).

<sup>37</sup> Citando a Bon, J. y Louppe, A. (1980: 26-27).

<sup>38</sup> Citando a Salamon, L.M. y Anheier, H.K. (1996: 7).

- Grupo 2: Educación e investigación.
- Grupo 3: Sanidad.
- Grupo 4: Servicios sociales.
- Grupo 5: Medio ambiente.
- Grupo 6: Desarrollo y vivienda.
- Grupo 7: Asesoramiento legal y políticas.
- Grupo 8: Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado.
- Grupo 9: Actividades internacionales.
- Grupo 10: Religión.
- Grupo 11: Asociaciones empresariales y profesionales, y sindicatos.
- Grupo 12: Otras organizaciones no clasificadas.

1.2.3. Según su personalidad jurídica:

- *Fundación*: bienes adscritos a un fin, a los que el Derecho confiere personalidad jurídica.
- *Asociación*: unión de personas con independencia de los recursos de que dispongan.
- *Entidades de carácter singular*: el resto de organizaciones, diferentes a las dos anteriores.

2. Según la actividad a la que se dedican<sup>39</sup>:

- *De acción social*: desarrollan una labor a favor de los más desfavorecidos: grupos marginales, integración de colectivos, etc.
- *De desarrollo o de cooperación internacional*:

---

<sup>39</sup> Citando [www.florida-uni.es/-fesabid98/Comunicaciones/ma\\_jimenez.htm](http://www.florida-uni.es/-fesabid98/Comunicaciones/ma_jimenez.htm), 18/07/01, 13.15 h.

mediante proyectos actúan en países con pocos recursos, o bien facilitan ayuda en situaciones de emergencia concretas. Sus campos de actuación principales se circunscriben al ámbito sanitario, educativo, agrícola, vivienda, etc.

- *Ecologistas o medio ambiente*: centran su labor en el cuidado del medio ambiente y la preservación del ecosistema, desplegando una amplia gama de actividades para la consecución del fin que persiguen.

### 3. Según el ámbito territorial en el que actúan:

3.1. *Nacionales*: tienen su ámbito de actuación dentro del territorio nacional.

3.2. *Internacionales*: actúan en territorio internacional.

Por su parte, el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2010: 15), distingue entre las siguientes tipologías de entidades de acción social:

- Asociaciones y fundaciones.
- Entidades de segundo y tercer nivel (federaciones, confederaciones).
- Entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja y la ONCE).
- ONGD que desarrollen Acción Social en España.
- Cooperativas sociales.
- Centros especiales de empleo y empresas de inserción que dependan de ONL.
- Entidades religiosas que desarrollen Acción Social en España.

## II.3.- RÉGIMEN JURÍDICO

Partimos de un contexto ya analizado en apartados anteriores, en el que destaca la ausencia de un concepto de general aceptación así como un ámbito con fronteras un tanto difusas. A ello unimos una multiplicidad de clasificaciones y, en general, una elevada complejidad y falta de concreción del entorno, lo cual se traduce

en el ámbito jurídico en la carencia de un cuerpo normativo propio o texto refundido que aglutine el marco legal de las ENL o economía social o tercer sector. Su regulación jurídica está caracterizada por una gran dispersión normativa. Por este motivo, y por el hecho de que no es éste el ámbito central de nuestra investigación, destacaremos la legislación específica y no el conglomerado de normas que regulan distintos aspectos y que no corresponderían a las necesidades de este trabajo.

En el caso de los partidos políticos, cuya inclusión en este epígrafe se justifica más adelante, se regulan distintos aspectos en las siguientes normas: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, e incluso en sintonía con ello, el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal aclaran hoy los supuestos en que procede la disolución o suspensión de un partido por el orden jurisdiccional penal y el procedimiento a seguir para que una decisión tan relevante se produzca con todas las garantías, el régimen de acreditación y responsabilidades que se establece en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. No obstante, podríamos mencionar muchas más leyes, reglamentos y órdenes que regulan diferentes aspectos de los mismos.

Tomaremos como punto de partida el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español, que está presidido por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución), por lo que en primer término destacaremos la norma fundamental como es la Constitución Española de 1978, en cuyo Título Preliminar aparecen las primeras manifestaciones de este sector efectuando la obligada interpretación extensiva del mismo. Es así que en sus artículos 6 y 7, se recoge: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” (art. 6), “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Mencionamos tanto a los partidos políticos, sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales porque si bien en puridad o a simple vista no parecen formar parte del tercer sector, no es menos cierto que responden a las cinco características señaladas en su día por el profesor Lester Salamon: todos los entes anteriores cuentan con su

propia estructura orgánica, sus fines y objetivos no son lucrativos, gozan de capacidad de autocontrol -con el único límite de la estructura y funcionamiento democráticos- y sus miembros se adhieren de forma voluntaria y ni son administraciones públicas ni dependen de las mismas -al menos, directamente y en su gestión, ya que no podemos obviar el hecho de las subvenciones públicas que perciben-. Todo ello al margen de la consideración de que no encajan con los criterios más recientes, que exigen un fin exclusivo de lucha contra la marginación y sus beneficiarios serán los integrantes de las clases más desfavorecidas. Pero sin ánimo de abundar en esta posible polémica pondremos de manifiesto que Vidal (2008: 5) incluye en el tercer sector o economía social aquellas organizaciones de “los ciudadanos para su participación en la esfera pública y política”, donde tienen cabida estas entidades, cuyo régimen jurídico básico se comprende de las siguientes normas:

- Partidos Políticos; Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.
- Sindicatos; Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical.
- Asociaciones empresariales; Le resulta de aplicación la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical.

El siguiente artículo de interés en nuestra Constitución es el 16.1, disponiendo que “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley”. Este artículo fue objeto de desarrollo mediante la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, a cuyo amparo han surgido numerosas entidades de carácter marcadamente religioso que sin duda alguna se encuentran integradas en las ENL, cumpliendo con todos los requisitos exigidos tanto por las tesis tradicionales como actuales. Su importancia es tal, que ya situamos en el origen de las ENL en España a una de ellas (Cáritas), y si bien en un principio todas las existentes estaban vinculadas a la Iglesia Católica por constituir el credo oficial del estado en aquella época, será con la llegada de la democracia y la libertad religiosa cuando surjan y proliferen organismos vinculados a otras creencias religiosas. No obstante, por su arraigo y volumen, la principal continúa siendo Cáritas, que en 1916 fue reconocida por la conferencia episcopal como la unión de las asociaciones diocesanas dedicadas a actividades de caridad. En otros ámbitos

destacan la iglesia evangelista y la religión islámica, cuyo instrumento jurídico esencial son los tratados o convenios internacionales, de los que hasta la fecha se han firmado los siguientes:

- Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.
- Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.
- Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.
- Concordato entre la Santa sede y España de 3 de enero de 1976.

La característica común a todas ellas es la forma jurídica adoptada para el cumplimiento de sus fines sociales, la asociación, que desarrollamos a continuación.

El Derecho de asociación aparece regulado en el artículo 22 de la Constitución Española, que recoge textualmente:

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones solo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Sin duda la asociación es la forma jurídica más representativa de las ENL. Su régimen jurídico básico se contempla en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en donde se pone de manifiesto que la mayoría de ENL son asociaciones; así en su artículo 1.3 se dispone que “Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras



reguladas por leyes especiales. Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas ya han sido expuestos, por lo que restan las federaciones deportivas y las asociaciones de consumidores y usuarios, respecto a las cuales debemos traer a colación lo ya explicado para los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, sobre su inclusión dentro del concepto de ENL, por lo que no vamos a ser reiterativos y nos limitaremos a señalar la normativa básica de estas entidades:

– Federaciones deportivas: Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Podría plantear serias dudas la posibilidad de incluir estas entidades en todos los supuestos en las ENL. Basta una simple lectura del art. 12.4 de la citada Ley “Las denominaciones de Sociedad Anónima Deportiva, Liga profesional y Federación deportiva española se aplicarán, a todos los efectos, a las asociaciones deportivas que se regulan en la presente Ley”, que en relación con el art. 2.1 del Real Decreto 1251/1999, de 16 de julio, sobre sociedades anónimas deportivas hace dudar de la ausencia del ánimo de lucro: “Las sociedades anónimas deportivas tendrán como objeto social la participación en competiciones deportivas de carácter profesional y, en su caso, la promoción y el desarrollo de actividades deportivas, así como otras actividades relacionadas o derivadas de dicha práctica”. Es conocida la existencia de clubs, asociaciones y federaciones deportivas que mueven grandes sumas de dinero y cuyos intereses van más allá de la mera promoción deportiva, pero al tiempo coexisten con otros que no generan más beneficio que el fomento de la práctica del deporte y su promoción como hábito saludable o como herramienta de integración social de ciertos colectivos, y que merecen sobradamente su consideración entre las ENL.

– Asociaciones de consumidores y usuarios: Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Nos volvemos a encontrar con unos límites muy confusos, pues si bien su actividad redundaría en beneficio de la colectividad abstractamente considerada, esta no siempre se dirige a clases desfavorecidas o marginales, por lo que por enésima vez volvemos a plantear los límites de las ENL.

Y en esta línea de delimitar el ámbito de las asociaciones estudiamos el art. 1.4

de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación: “Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico”. Respecto de las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, no cabe ninguna duda sobre su exclusión de las asociaciones, incluso de las ENL, pues la comunidad de bienes y propietarios según el art. 294 del Código Civil existe “cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas”, El artículo 1.665 del Código Civil define la sociedad como “un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias”, lo que en principio nada tiene que ver con las ENL. En lo referente a “las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico” de manera literal se pone de manifiesto el ánimo de lucro, y la consiguiente exclusión de las ENL. Sin embargo más dudas nos plantean las cooperativas y mutualidades.

– Las cooperativas: las define el art. 1 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas como “Una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional en los términos resultantes de la presente Ley”. El art. 6 establece la siguiente clasificación de las mismas; cooperativas de trabajo asociado, de consumidores y usuarios, de viviendas, agrarias, de explotación comunitaria de la tierra, de servicios, del mar, de transportistas, de seguros, sanitaria, de enseñanza y de crédito. En todos los casos los socios persiguen la satisfacción de un interés común y no una finalidad altruista de ayuda a los demás, al mismo tiempo que resulta innegable el ánimo de un beneficio económico por parte de los socios, por lo que se plantea una seria duda en relación a su consideración como ENL, contrariamente a la corriente de opinión dominante. Como simple puntualización y a efectos de evitar posibles confusiones derivadas de la similitud semántica, poner de manifiesto que en este punto nos referimos a las cooperativas como estructura de sociedad y no al cooperativismo como movimiento de ayuda íntimamente vinculado al movimiento del voluntariado, que sin ningún género de duda es una de las piezas fundamentales de las ENL.

– Las mutualidades: al ser entes complementarios de las Administraciones

Públicas quedan al margen de las ENL. Aunque para muchos autores forman parte de ellas, al incluirlas al igual que las cooperativas en el llamado Tercer Sector por exclusión, ya que el primer sector lo forma el Estado y el segundo sector las Empresas, con los cuales discrepamos por las razones expuestas en el párrafo de las cooperativas.

Por su importancia desarrollaremos el régimen jurídico de las asociaciones de manera más detallada, además de la ya señalada Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, podemos mencionar:

- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.
- Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía.
- Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias
- Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña
- Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. del País Vasco
- Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública
- Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la Inscripción registral de Asociaciones Juveniles
- Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad Madrid
- Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid
- Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado
- Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado de Andalucía
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Por otra parte, en el art. 34.1 de la Constitución “se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley”. Junto con la asociación constituyen la forma jurídica básica de las ENL, definidas en el art. 2.1 de la Ley

50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, como “las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”, lo que por fin nos ofrece un ámbito libre de controversias sobre su inclusión en las ENL. Su régimen jurídico se complementa con otras normas, destacando:

- Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal.
- Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.
- Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid.

En relación con el entorno normativo bajo el que se configura la ONCE, su conceptualización jurídica la encontramos en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social:

“La disposición adicional tercera clarifica la naturaleza de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) como corporación de derecho público cuya normativa específica le confiere la consideración de entidad singular de economía social.” (*Preámbulo*)

“La ONCE es una Corporación de Derecho Público de carácter social; que se rige por su normativa específica propia (...)” (*Disposición adicional tercera. Ordenación Jurídica de la ONCE como entidad singular*)

En los Estatutos de la organización, aprobados mediante Orden SPI/1015/2011, de 15 de abril, publicada en el BOE de 23 de abril de 2011, se mencionan expresamente las normas por las que se rige la institución. A saber:

a) La disposición adicional tercera de la Ley n.º 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social; la disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, modificada por la disposición adicional cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; la disposición adicional quinta de la Ley n.º 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos

fiscales al mecenazgo; la disposición adicional decimoctava de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, incorporada por la disposición final quinta de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre; el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la ONCE la explotación de una lotería instantánea o presorteada, y demás regulaciones específicas contenidas en la legislación en materia de juego.

b) Lo establecido en el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, modificado por los Reales Decretos 1200/1999, de 9 de julio, 1359/2005, de 18 de noviembre, y 394/2011, de 18 de marzo (en adelante RD 358/1991) y cualesquiera otras disposiciones reglamentarias específicas.

Dentro de este ámbito de autonomía que las diferentes normas confieren a la ONCE, no le resulta de aplicación el RD 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos. Por el contrario, la institución aprueba y pone en aplicación un Plan Contable propio, que se constituye como una adaptación del Plan General de Contabilidad, publicado mediante Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, cuyo soporte jurídico se encuentra en los Estatutos de la ONCE vigentes en aquel momento, aprobados mediante Orden 2533/2006, de 27 de julio, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que disponen en su artículo 85 lo siguiente:

“El registro contable de los activos, pasivos, ingresos y gastos de la Organización se efectuará de acuerdo con los principios y criterios establecidos en el Plan Contable de la ONCE.

El Plan Contable de la ONCE se elaborará y aprobará por la Dirección General, ajustándose al Plan General de Contabilidad vigente en cada momento, o a la adaptación de dicho plan que pudiera ser de obligado cumplimiento a la ONCE, y a otras normas mercantiles de ámbito nacional o europeo que sean de aplicación obligatoria a la ONCE.”

Fruto de lo anterior fue la promulgación de la Circular 1/2008, de 11 de enero, del Director General, por la que se aprueba el Plan Contable de la ONCE, vigente en la actualidad.

## II.4.- IMPORTANCIA ECONÓMICA

En palabras de Serra Martín (1990: 74-75), “el proceso de construcción de la democracia política en nuestro país ha creado la idea en algunos sectores influyentes o líderes de opinión, absolutamente gratuita, de que la existencia de un aparato de Estado con funcionamiento democrático hace inútiles e innecesarias a las ENL<sup>40</sup>.” Esta idea ha ido tomando cuerpo por un ambiente social y cultural economicista y hedonista, en el que enriquecimiento individual y éxito personal se configuran como unos de los principales motores de la sociedad.

Para este autor “estos factores han dejado al sector no lucrativo al margen del proceso de construcción de la sociedad democrática para lo cual, como lo demuestran fehacientemente las estructuras de los países anteriormente citados<sup>41</sup>, mucho más complejas y ricas, hace falta algo más que un Estado y un sector productivo.”

Con motivo de los cambios producidos en los últimos años, nos encontramos con un sector en expansión, que goza cada vez de mayor aceptación social, experimentando un crecimiento significativo tanto en el número de organizaciones de este tipo como en el volumen de algunas de ellas. Este reconocimiento social se apoya básicamente en el carácter no lucrativo de la dedicación de sus miembros y en la importante labor que desempeñan. En palabras de Jarré (1991: 97-98) “Para comprender mejor la naturaleza, la especificidad y las capacidades de las asociaciones es importante analizar las diferentes tareas que éstas cumplen”. A criterio de este autor, se pueden distinguir principalmente cuatro funciones importantes:

- a) Aportar innovaciones.
- b) Prestar servicios.
- c) Actuar como defensor.
- d) Garantizar valores.

Tradicionalmente las ENL han dedicado pocos medios a la mejora de su gestión, tal vez en el convencimiento -equivocado, por otra parte- de que el empleo de ciertos recursos con este objetivo implica al mismo tiempo detraerlos de la finalidad

---

<sup>40</sup> El autor las denomina ONL's, haciendo referencia a asociaciones y fundaciones, principalmente.

<sup>41</sup> Se refiere a Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Canadá y la mayor parte de países desarrollados, en los que este sector tiene un elevado nivel de implantación, reconocimiento y presencia social.

última para la que nacieron este tipo de organizaciones: asistencia social, culturales, cívicos, educativos, científicos, deportivos, integración laboral, cooperación para el desarrollo, protección del medio ambiente, etc.<sup>42</sup>. Por ello se hace necesaria la elaboración de modelos tanto en el ámbito de cálculo de costes, elaboración y seguimiento presupuestario, como en el diseño de indicadores que faciliten el conocimiento cuantitativo y cualitativo, económico y financiero, y desde un punto de vista tanto estático como dinámico, de la gestión de este tipo de organizaciones. Vela Bargués (1991: 587), refiriéndose a la medida del éxito en este tipo de organizaciones, incide en que “la gerencia debería por supuesto ocuparse de la economía y de la eficiencia, pero el éxito debe ser determinado en términos distintos a los de satisfacción de un mercado y capacidad de generar beneficios.”

Como consecuencia de una estructura organizativa mucho más flexible, así como del régimen jurídico en el que se sitúan, este tipo de entidades suele dar respuesta a los problemas de su entorno con mayor inmediatez, capacitándolas al mismo tiempo, para actuar con cierto margen de innovación, toda vez que sus estructuras no se encuentran excesivamente burocratizadas, lo que les permite con mucha frecuencia detectar rápidamente los problemas y adecuar los medios para su resolución. “Con frecuencia, vemos que las ENL combinan la introducción de métodos originales con la aplicación de un espíritu de empresa, lo que puede hacer que sus acciones sean particularmente eficaces” (Cabra y otros, 1993: 34). Su componente

---

<sup>42</sup> El artículo 2º.1 de la Ley 30/1994, indica textualmente: “Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general: de asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente o de fomento de la economía o de la investigación, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otros de naturaleza análoga.”

Por otra parte, la actualmente en vigor Ley 50/2002, de Fundaciones, incorpora otras finalidades adaptándose a las nuevas demandas sociales, recogiendo: “defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico” Si bien la siguiente apreciación era realizada en referencia a la Ley 30/1.994, podemos concluir que mantiene su vigor para la actual Ley 50/2002 en el sentido de que esta relación de actividades no las convierte en exhaustivas, sino tan solo en indicativas de los fines que pueden resultar de interés general (Piñar Mañas, 1995: 15-16).

La Ley 50/2002 deroga parcialmente la Ley 30/1994, en particular el Título 1 y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, octava, decimotercera, decimocuarta, decimoséptima y decimoctava.

La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, señala en su artículo 6: “Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior.”

decisorio, al carecer de una elevada rigidez organizativa, le permite un amplio margen de imaginación. En palabras de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (en adelante, AECA), (2001: 19-20), “Así, las ENL han desempeñado de forma eficaz la función de pioneras en numerosos casos concretos. (...) Otras veces, han aplicado en la gestión métodos empresariales conocidos, pero han propiciado estructuras de trabajo y enfoques diferentes a los tradicionales”.

Circunscribiéndonos al ámbito español, podemos afirmar que las ENL, conocidas también como el tercer sector de la economía, han experimentado un significativo desarrollo en las últimas décadas, que ha estado profundamente influenciado por factores de muy diversa índole: la evolución política hacia un sistema democrático fomentador de la participación e implicación ciudadana en la marcha del país, el desarrollo económico, la evolución del llamado estado de bienestar, etc. En opinión recogida en el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2010: 6), estudiosos de estas entidades en nuestro país “coinciden en considerar que se trata de un sector maduro y consolidado, con magnitudes y características homologables a las de otros países de nuestro entorno”, señalando asimismo que en la investigación dirigida por el profesor de la Universidad de Deusto Ruiz Olabuenaga<sup>43</sup> (2006: 18) se afirma que “el caso español, tanto en cuanto al número de entidades no lucrativas, como al volumen de empleo generado y al volumen económico gestionado, era similar al de otras sociedades europeas, en términos relativos”.

A pesar de que nos encontramos ante una dinámica cambiante y convulsa al mismo tiempo, en una época de incertidumbres, para ilustrar la importancia de este sector trataremos de exponer algunas cifras que ponen de manifiesto una realidad compleja, pero que son la manifestación más evidente del papel fundamental que desempeñan las ENL en nuestro país. Destaca una vez más la ausencia de una base de datos homogénea, motivada tanto por la falta de definición del sector como por la dificultad para acotar una realidad cambiante y sumamente compleja.

Flores y otros<sup>44</sup> (2011: 5) señalan que las ENL en España alcanzan un número que asciende alrededor de las 253.500, empleando de forma remunerada y voluntaria en torno al 6,29% de la población activa.

En el estudio realizado por García Delgado y otros<sup>45</sup> (2009: 20-37), referido a las magnitudes del ejercicio 2005, se recoge un sector compuesto por 188.126

---

<sup>43</sup> Citado por el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (2010: 6), Fundación Luis Vives.

<sup>44</sup> Citando a Valor y Merino (2005).

<sup>45</sup> Son cifras referidas a la totalidad del Tercer Sector o Economía Social, incluyendo a asociaciones, fundaciones, entidades singulares, cooperativas, sociedades laborales y mutualidades.



entidades, 1.034.125 asalariados y en el que participan 4.170.043 voluntarios. Estas cifras representan la generación de un valor añadido anual de, aproximadamente, 26.000 millones de euros. En conjunto, las entidades que conforman el Tercer Sector en España representan en torno al 6-7 por ciento del total de las registradas en nuestro país. Destaca el dato referente al empleo: un 6% del trabajo asalariado en España, proporción que se eleva al 8,5% si computamos en su tiempo equivalente de una jornada laboral completa, el trabajo desempeñado por los voluntarios. A ello podemos añadir, que el Tercer Sector genera en torno al 3% del valor añadido nacional, y que en comparación con las cifras de 2001, ha experimentado un crecimiento del 3,5% en cuanto al número de entidades, del 5,9% en asalariados y del 4,7% en el valor añadido bruto nominal. Todo ello no hace más que poner de manifiesto el importante desarrollo de este sector tanto en términos absolutos, como en su vertiente relativa en comparación con el conjunto de la economía española.

Si desagregamos las cifras anteriores y las enfocamos exclusivamente al Tercer Sector de Acción Social –las que se dedican preferentemente a servicios sociales-, nos encontramos con unas 22.700 entidades, 284.000 trabajadores asalariados y 960.000 voluntarios cuyo trabajo sería equivalente al de 96.000 asalariados con dedicación a tiempo completo. Es opinión de Comos Tovar (2011: 91) que, en materia de empleo, las empresas de economía social se encuentran dotadas de unos potenciales que les confieren mayor valor añadido. Concretamente, se refiere a los siguientes:

- Los puestos de trabajo gozan de mayor estabilidad y calidad.
- La solidaridad y vinculación con el entorno, fomentando la no deslocalización.
- La inclusión laboral de personas con discapacidad o en situación de exclusión.

En sintonía con García Delgado (2009: 47-48), “difícilmente podría considerarse cubierto un balance económico-social del Tercer Sector o Economía Social en España sin una atención específica a su factor esencial de producción: el empleo, tanto remunerado como voluntario (...)”. De forma que no sólo se ha convertido en su “capital humano”, sino en la pieza fundamental de su importante “capital social”. Destaca en este sentido la preeminencia del empleo femenino, en términos excepcionales: un 76 por ciento del total, convirtiéndose en “uno de los rasgos más definidores de un Tercer Sector solidario e integrador”.

Los datos publicados recientemente por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES, 2011) correspondientes al ejercicio cerrado de 2010, ponen de manifiesto que no ha de haber lugar a duda alguna en relación al peso económico de este sector que, sin gozar de inmunidad frente a la grave crisis económica que padecemos, sí es cierto que parece dotado de una mayor resistencia, de tal manera que si analizamos los datos de que disponemos desde el año 2008 (tomando como cierta la teoría mayoritaria que sitúa el inicio de la actual crisis en la caída de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008) se ponen de manifiesto los siguientes aspectos:

- La reducción del número de entidades ha sido menos acentuada que en el resto de la economía. De forma que, en 2008 existían 47.993 empresas que operaban en el tercer sector, pasando en 2009 a la cifra de 45.093 y en 2010 a 44.693, lo que representa una caída inferior al 7%. Lo que contrasta con los datos facilitados por D. Jesús Terciado, presidente de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (Cepyme), quien apunta a la desaparición de 450.000 empresas en ese período, correspondiente a un 13% del total de las existentes.
- En cuanto al empleo, el comportamiento del tercer sector ha sido notable, pues en 2008 había 2.354.296 empleos<sup>46</sup>, en 2009, 2.379.994 y en 2010, 2.377.912 contrastando con los datos generales de tasa de paro, que si en 2008 era del 11,3%, en 2009 del 18%, en 2010 se cerró con un 20,1%.
- Pero el dato más relevante de la incidencia de la crisis en la economía social se pone de manifiesto en la evolución de la facturación, que ha caído de manera sostenida, pues en 2008 facturó 115.069 millones de euros, pasando al 2009 a 92.157 millones de euros y en 2010 a 86.663 millones de euros.

No obstante, al margen de cualquier componente económico expresado en términos cualitativos, la verdadera importancia de estas cifras la confiere un adecuado planteamiento que tenga en consideración una perspectiva de futuro. A pesar del brusco cambio sufrido por nuestro entorno en los años recientes, coincidimos con Rodríguez Cabrero<sup>47</sup> (2005: 196) cuando afirmaba que “el reto fundamental del asociacionismo en los años venideros será de tipo cualitativo, ya que la superación de una sociedad civil fragmentada y escasa pasa por dar respuesta adecuada a una serie de problemas (...)”

---

<sup>46</sup> El estudio de CEPES hace referencia al “total de personas relacionadas económicamente con la Economía Social”. De estas cifras, aproximadamente el 50% corresponden a agricultores y ganaderos asociados a cooperativas.

<sup>47</sup> Citado por Calvo Vérguez (2011: 117).

Tampoco podemos dejar de prestar atención a la actual situación de incertidumbre económica, que está propiciando una difícil coyuntura para estas entidades, por dos motivos: las dificultades del sector financiero, que suponen una reducción de las aportaciones de las obras sociales de las cajas de ahorro, y las restricciones del sector público. Todo ello está generando serias dificultades de financiación del sector, lo que implica un redimensionamiento de la estructura organizativa de muchas entidades y, en conjunto, una disminución de la cobertura de aquellas necesidades para las que han sido creadas. Los datos publicados recientemente por el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012, ponen claramente de manifiesto esta situación. De esta forma, el 71,9% de las entidades pensaba que en los años 2011 y 2012 disminuiría la financiación pública, el 58,4% que lo haría la privada, el 36,2% que descendería la financiación propia y el 46,5% que lo haría el número de donantes. A todo ello hay que unir el mayor peso que en el ámbito de la atención social han de prestar estas organizaciones como consecuencia del incremento de situaciones sociales de necesidad debidas al crecimiento del desempleo, la disminución de la renta disponible y otras situaciones carenciales, lo que nos lleva a concluir que se han de incrementar las ayudas de todo tipo.



## **CAPÍTULO TERCERO**

### **III.- EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS**



Uno de los pioneros en el diseño de modelos de control de gestión fue Taylor, si bien su concepción se enmarcaba fundamentalmente en la perspectiva de la organización industrial. Su idea se sustentaba sobre cuatro pilares fundamentales: estabilidad, información perfecta, identificación de la eficiencia productiva con la minimización de los costos y equivalencia del coste global al coste de un factor de producción dominante. En opinión de Lorino (1993), todavía en muchas organizaciones, las herramientas de control de gestión llevan este sello histórico.

Nos encontramos ante un campo de estudio que ha sido abordado por diferentes autores siguiendo concepciones muy diferentes. En consideración de Nogueira Rivera (2004: 2), unos lo tratan de forma sencilla, como es el caso de Fayol (1961) quien planteaba que “el control consiste en asegurarse de que todo lo que ocurre está de acuerdo con las reglas establecidas y las instrucciones dadas”, y otros (Alford, 1972; García, 1975; Vassal, 1978; Blanco Illescas, 1993; Díaz Pontones, 1987; Amat i Salas, 1989; Bueno Campos, 1989; Hicks, 1989; Goldratt, 1995; Stoner, 1995; Pérez, 1991; Freije, 1993; Lorino, 1993; Rey, 1995) lo han ido enriqueciendo con el paso del tiempo, llegando a establecer una relación entre el control y las tareas consistentes en la formulación de objetivos, fijación de estándares, programas de acción, presupuestos, uso racional de recursos, medición y verificación de los resultados, análisis de desviaciones y corrección del desempeño o mejora.

Para otro grupo de autores (Anthony, 1990; Simons R, 1990 y 1994; Jordán, 1995; Porter, 1991; Lorino, 1993; Páez, 1994; Abell, 1995; Hernández Torres, 1997; Álvarez, 1993; Bueno, 1993) destaca la estrecha relación entre el control de gestión y el desarrollo de las estrategias. Esta circunstancia cobra especial relevancia en las ENL, pues la gestión sólo conducirá a resultados exitosos si previamente se ha marcado la meta y la estrategia para alcanzarla.

La importancia del ejercicio de un adecuado control económico financiero es evidente, con independencia del tipo de ENL al que nos refiramos. Muestra de ello son los estudios realizados en los principales trabajos que exponemos.

La finalidad última de cualquier sistema de control de gestión es realizar un buen control, siendo conscientes de que el control perfecto no existe, y que, en la práctica, es imposible instalar controles tan bien diseñados que garanticen absolutamente buenas conductas de actuación financiera. El objetivo razonable del buen control, es aquel en el que una persona informada pueda estar razonablemente segura de que no ocurrirán sorpresas desagradables importantes (Merchant, 1985)<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Citado por Sánchez Vázquez y otros (2006: 175).

En una situación como la actual, resulta obvia la necesidad de ejercer un control sobre estas entidades. En opinión de Soldevila y Batllori (2004: 4-7), la mayor parte de los autores coinciden en que el control es un proceso. Y este proceso va a ser el medio que utilicen los directivos para actuar sobre el resto de la organización con la finalidad de conseguir determinados objetivos aplicando principios de eficacia y eficiencia en la gestión.

El ejercicio de este proceso de control se ha de aplicar simultáneamente sobre dos ámbitos diferentes:

- Material.- Nos referimos a los medios físicos (equipos, instalaciones,...).
- Humano.- Esta dimensión resulta de mayor transcendencia en las ENL, toda vez que se establecen relaciones profundas entre los individuos, tanto directivos como trabajadores y voluntarios, desempeñando estos últimos un papel diferenciador respecto al resto de organizaciones.

Para que el proceso de control tenga éxito, ha de adaptarse a las situaciones externas, debiendo desarrollarse en cada organización un sistema de control que, de manera automática, tenga en cuenta las características del entorno. Mayor será la preocupación por el control en tanto que existan incompatibilidades entre los objetivos de los individuos y los de la propia organización, o bien cuando estos objetivos individuales se contrapongan al interés general. Considerando, por tanto, los aspectos socioculturales propios de cualquier organización, así como la participación del factor humano, podemos diferenciar entre un control externo, menos influenciado por la actuación del individuo, y un control interno, que se apoya con fuerza en la participación del individuo, en su identificación con la organización y en las relaciones establecidas con el resto de sus miembros. Este aspecto nos va a resultar de especial relevancia en las ENL, por las razones expuestas.

Podemos concluir que la función de control es inherente a cualquier tipo de entidad, siendo un rasgo común a cualquier organización humana, convirtiéndose en una de las funciones básicas, aunque no la única, en el proceso de gestión empresarial. En palabras de Soldevila y Batllori (2004: 6) "(...) facilita el proceso de gestión del cambio en las organizaciones. En situaciones de cambio estratégico, la alta dirección tiene que utilizar los sistemas de control para conseguir la formalización de las creencias de la organización, la fijación de los límites del comportamiento estratégico que resulten aceptables para la definición y para la medida de las variables críticas de evaluación de resultados, para el fomento del debate sobre las



incertidumbres estratégicas, para luchar contra la inercia de la organización, para comunicar nuevos objetivos estratégicos, para fijar objetivos y calendario de implantación y para asegurar que, continuamente, se preste atención a las nuevas iniciativas estratégicas”. Observamos, por tanto, que es precisamente en situaciones de cambio estratégico cuando el sistema de control se convierte en el referente principal de todas las actividades de la organización.

Dado que existen circunstancias específicas de cada entidad y que no siempre son coincidentes, así como la diversidad y la heterogeneidad de cada una de estas entidades, es sumamente difícil establecer generalizaciones en torno a los problemas de gobierno corporativo a los que se enfrentan cada una de ellas (Spear y otros, 2009).

Profundizando en el concepto de control de gestión, con independencia de que se trate de una organización que desarrolle su labor en el ámbito privado, público o no lucrativo, podemos relacionar dicho proceso (AECA 2001:41), con los siguientes aspectos:

- **Objetivos y estrategia.**- La organización ha de disponer de los recursos que posee de la forma más eficaz y eficiente, con la finalidad de alcanzar unos objetivos previamente establecidos.
- **Análisis de la situación.**- Conocer el estado actual ha de ser el punto de partida para la adopción de medidas cuando estas fueren necesarias.
- **Generación de valor.**- A partir de los inputs, cada organización ha de obtener unos outputs. La valoración y, en muchos casos, el establecimiento de estas variables de salida, son una de las principales dificultades en estas entidades.
- **Factor humano.**- Los responsables han de conocer cuál es el comportamiento de sus colaboradores y de sus subordinados. Un aspecto esencial es conseguir un buen clima de trabajo, que permita una elevada motivación con la que será más fácil el logro de los objetivos institucionales. En las ENL es uno de los aspectos que mayor valor añadido puede generar, ya que todos los participantes en estas tareas no son necesariamente trabajadores asalariados, sino que se guían por aportaciones altruistas.
- **Evaluación.**- Es necesario que las actuaciones se midan disponiendo de un sistema de feed-back que informe de la situación en cada momento.

- Toma de decisiones.- Conocida la situación, es necesario valorarla serenamente y, en su caso, adoptar las medidas correctoras pertinentes.
- Ejecución y valoración de las decisiones.- Se trata de un proceso último en el que hay que replantear si las decisiones previamente adoptadas están consiguiendo alcanzar los resultados inicialmente marcados.

Nos encontramos en la actualidad en un entorno de profundo cambio, tanto en el ámbito social como en el económico, financiero, político y físico. Es precisamente en esta situación en la que el ejercicio de un adecuado control de gestión se hace cada vez más necesario. En el caso de las ENL en nuestro país, en una época de fuertes ajustes en el presupuesto de 2012 y 2013, van a ser cada vez mayores las dificultades de estas organizaciones para conseguir recursos provenientes de las administraciones públicas, debiendo por tanto, enfocar su actuación a la captación de financiación como si se tratase de cualquier entidad lucrativa. Todo ello nos lleva a concluir que las ENL han de competir tanto en calidad del servicio prestado como en el precio del mismo, con otro tipo de organizaciones que actúan dentro del sector privado, lo que implica que, para sobrevivir, han de gestionar todas sus actuaciones con los mayores niveles de eficiencia, haciéndose necesario un correcto control de la gestión desarrollada.

En relación a la literatura relativa a los sistemas de control de gestión en ENL, Soldevila García (2000: 86-88), diferencia varias etapas, referidas a los Estados Unidos, que a continuación detallamos:

- Hasta 1950, los estudios se centran principalmente en el comportamiento filantrópico y del voluntariado. Las Ciencias Sociales se integran en la práctica de la gestión. La exención de impuestos para estas organizaciones en Estados Unidos, en el año 1954, es el punto de inflexión para distinguir nítidamente los tres sectores: lucrativo, público y no lucrativo.
- En los años sesenta se produce un cambio sustancial en estas entidades, asumiendo objetivos políticos y experimentando un fuerte desarrollo en el sector de la salud, principalmente mediante la creación de hospitales. Es en este campo en el que se centra la literatura de organización. También la educación, sobre todo las Universidades, será objeto de estudio, fundamentado en las dificultades económicas que atraviesan en esta década.

- Desde la década de los setenta hasta la actualidad, como consecuencia del fuerte auge experimentado por estas instituciones, se ha producido un significativo crecimiento de la literatura de la gestión de ENL, en una primera etapa más centrada en cuestiones teóricas (motivo de su existencia, objetivos que persiguen, razones para que surjan en sectores ya cubiertos por lo público, motivación de los gestores). A partir del trabajo de Anthony y Herzlinger (1975), comienza a surgir literatura relativa al control de las ENL, empezando con sistemas tradicionales de control financiero, cálculo de costes y elaboración de presupuestos que, posteriormente darán paso a otros más modernos, como la dirección por objetivos, la planificación estratégica y sistemas de control de gestión económica más elaborados.

**TABLA N° III.1: ETAPAS REFERIDAS A LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS, REFERENTES A LAS ENL**

<b>Época</b>	<b>Situación sector no lucrativo</b>	<b>Literatura</b>
<b>Hasta 1950</b>	De índole filantrópica.	Estudios sobre el comportamiento del voluntariado social.
<b>Años sesenta</b>	Expansión en servicios sociales de salud y educación.	Especial desarrollo en ámbito de la salud, buscando cubrir las necesidades de gestión y de recursos económicos de los hospitales.
<b>Años setenta hasta actualidad</b>	Expansión a todos los servicios.	Teorías Económicas: papel y comportamiento de ENL. Literatura: Debate sobre la necesidad de las ENL de sistemas propios de gestión, y técnicas de control de gestión a utilizar.

Fuente: Adaptado de Soldevila García (2000: 88)

Rodríguez Martínez (2005: 101) opina que las ENL han de desarrollar sistemas de información que cuenten con mecanismos de control que permitan suministrar información relevante a los usuarios a los que la misma va dirigida: Protectorado, Patronato, gestores, acreedores, beneficiarios, etc. En este sentido manifiesta que ante la variedad que existe en el ámbito de estas instituciones y la diversidad de criterios que puede emplearse para clasificar los costes (por su naturaleza, según el objetivo del coste al que se quiera imputar, según su variabilidad respecto al nivel de actividad de la entidad y según se relacionen con una atención directa o indirecta en la entidad), no resulta aconsejable un sistema concreto de cálculo de costes, decantándose finalmente por un sistema de costes basado en las actividades o un sistema de costes por programas.

Una aportación rigurosa y completa la encontramos en el modelo integral elaborado por Herranz Bascones (2005), que proporciona una visión integral y objetiva de las ENL, compaginando al mismo tiempo las necesidades de interlocutores con las de la propia gestión. Para la búsqueda del sistema más idóneo parte de dividir los existentes en dos grandes bloques:

- Los diseñados específicamente para ENL, que informan sobre las actividades y programas que realizan, tales como el Enfoque del Marco Lógico, Gestión del Ciclo del Proyecto o los Sistemas de Evaluación de proyectos.
- Aquellos que originariamente fueron diseñados para otras entidades al margen de las no lucrativas, que pretenden analizar el comportamiento de toda la entidad, como el Balance Social, el Cuadro de Mando Integral, o las técnicas empleadas para el Análisis de la Información Contable.

Partiendo del reconocimiento de las especiales características de las que gozan las entidades que estudiamos, elabora un modelo único que se ajusta al hecho de ser al mismo tiempo, sistematizado y personalizado, de manera que pueda convertirse en un marco informativo de referencia, tanto para las instituciones donantes como para toda la sociedad.

No podemos perder la perspectiva de las dificultades que la implementación de estos sistemas conlleva en estas instituciones, tanto por sus objetivos como por su diseño organizativo. Compartimos plenamente la opinión de Cordobés y otros (2006: 206) que resaltan la poca información existente como consecuencia de la inexistencia de un registro común para la diversidad de actividades y formas jurídicas de las ENL. En sintonía con lo anterior, las personas que trabajan en este sector priorizan su

atención en la prestación de un servicio necesario, no teniendo una idea clara de los beneficios que pueden reportar los sistemas de control de gestión, al tiempo que no disponen de personal cualificado que los implemente.

En los últimos años se observa un interés creciente por el estudio del gobierno de estas organizaciones y la implantación de medidas de control interno de la gestión que implican la elaboración de los llamados “Códigos de buen gobierno”. El Anuario del Tercer Sector de Acción Social de España (2010: 66-68) indica que seis de cada diez asociaciones tienen entre cinco y nueve miembros en su Junta Directiva, siendo la media general de 8 miembros por Junta Directiva. El 57,4% de las asociaciones cuentan con órgano ejecutivo (generalmente Comité Permanente), constituido en la inmensa mayoría de los casos por menos de 10 personas. En el caso de las fundaciones –en opinión del citado estudio-, aunque no todas disponen de uno, el órgano máximo de gobierno puede delegar parte de sus funciones en un órgano ejecutivo llamado Comité Permanente o equivalente. En base a la encuesta, un cuarto de las fundaciones del sector disponen de un órgano ejecutivo con un número medio de miembros de seis. En cuanto a las asociaciones en España, la Asamblea General la compone una media de trescientos sesenta y un miembros, todos socios de la entidad, constituyendo, por tanto, un órgano con una base social muy amplia. Según el referido estudio, el 31,6% de las asociaciones se encuentran constituidas por entre cien y quinientos socios y un 8,6% tiene más de quinientos. “Sin embargo, destaca como tendencia el que un cuarto de las entidades presente un dinamismo interno reseñable. De alguna manera, ese dinamismo de los Órganos de Gobierno tiende a ilustrar, por un lado, una estructura organizacional más compleja y, por otro, un incremento y diversificación de las actividades que obliga a una cierta reestructuración interna”.

Señalan Rodríguez y Saz (2011: 232) que, partiendo de la visión plural de las ENL, en las que convergen múltiples intereses y coexisten diferentes objetivos a alcanzar, resulta relevante examinar el complejo problema del gobierno corporativo así como los mecanismos de participación y transparencia. Especial atención merecen los diferentes niveles de compromiso que una ENL puede establecer con sus grupos de interés, a los que se les ha de hacer llegar una información veraz relativa a las actividades desarrolladas y resultados conseguidos. Con ello se puede incrementar la credibilidad social de la entidad.

En opinión de Vidal (2009), el gobierno de las organizaciones no lucrativas tiene un cierto recorrido en la literatura anglosajona. Por el contrario, en España presenta una línea de investigación más reciente. “Para poder acercarnos con más

realismo a las tensiones reales que deben hacer frente los consejeros de los órganos de gobierno de las organizaciones del Tercer Sector en España se debería empezar por la realización de varios estudios empíricos que analizaran cómo se gobierna teniendo en cuenta en el momento de seleccionar las diferentes muestras correspondientes a cada uno de los estudios de investigación, entre otras variables, tamaño empresarial, fórmula jurídica y nivel de profesionalización. El objetivo es construir una muestra compuesta por una diversidad de organizaciones que muy seguro reflejaran culturas de gobierno muy diferenciadas aunque probablemente todas las perspectivas teóricas van a estar presentes en algún momento en los consejos, sobre todo Teoría de la Agencia y Teoría de la Administración”.

García Álvarez (2012: 37) recomienda la creación de comisiones ejecutivas de control o comités de auditoría, tal como se recoge en muchos códigos de conductas norteamericanos (Edie 2010: 24)<sup>49</sup>. No obstante, se convierte en una cuestión de suma importancia que la labor de estos profesionales se realice en condiciones de plena independencia, evitando que se convierta en un elemento formal y, en la práctica, sin mayor valor. De esta forma “la elaboración y aplicación de un código de esta naturaleza debe promover una mayor responsabilidad en la gestión y administración de la entidad, en especial debe favorecer un uso más eficaz y eficiente de los recursos disponibles, más allá del escueto régimen legal de responsabilidad de los administradores de estas entidades”.

En opinión de Perdices Huetos (2008: 147-148), “la necesidad de formular reglas de buen gobierno y gestión del sector no lucrativo aparece ante la manifiesta insuficiencia de lo que se podría llamar la función autorregulatoria de la ausencia de ánimo de lucro”. Señala este autor que, de la presencia de estos fines filantrópicos o altruistas, parece desprenderse una dificultad añadida en la aplicación de las reglas de buena gestión del sector privado, indicando que “frente a esa intuición podemos sostener que son *precisamente* las peculiaridades de estructura organizativa y de gestión que supone esa falta de ganancias partibles y de socios propietarios que las esperan no tanto una barrera para la formulación de reglas de buen gobierno sino precisamente la mejor justificación de su acuciante necesidad”. Es por ello que un adecuado control de gestión ha de evitar la aparición de la llamada “paradoja de las entidades no lucrativas: por un lado reciben a fondo perdido importantes cantidades en la confianza de que se destinarán a su fin, pero por otro lado y dado el espejismo garantista del altruismo, la falta de interés propio y la bondad de quien gestiona una organización bondadosa, esas entidades son las que menos cuentas rinden”.

---

<sup>49</sup> Citado por García Álvarez (2012: 37).

### III.1.- CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA

El elevado desarrollo alcanzado por las organizaciones sin ánimo de lucro en los últimos años, junto a su creciente influencia económica y la complejidad de su gestión, son factores que han acentuado la necesidad de que estas organizaciones se encuentren dotadas de instrumentos de control rigurosos que permitan la elaboración de una información fiable puesta a disposición de las diferentes personas y estamentos interesados en ella. Para que una ENL pueda disponer de un sistema de control de gestión, se hacen necesarias una serie de condiciones que, en opinión de AECA (2001: 45-46), son las siguientes:

1. Definir la misión de la entidad. Entendiendo misión como la razón de ser última, aquella que justifica su existencia. Es por ello por lo que cada organización apoya su nacimiento sobre la base de unos principios u objetivos muy diferentes a aquellas otras que sí persiguen el beneficio. Definir la misión implica:
  - Analizar, conocer e identificar las necesidades de los colectivos a quienes la entidad dirige su actuación. También la de aquellos otros que se encuentran vinculados con la institución, aun cuando no sean receptores de sus servicios: trabajadores, voluntarios, financiadores tanto particulares como corporativos, y administración pública.
  - Claridad en los objetivos, de forma que los gestores adopten las decisiones siendo conocedores de hacia dónde se debe de ir. El objetivo ha de ser una meta, de lo contrario los esfuerzos pueden quedarse en mera declaración de intenciones.
  - Publicidad de los valores sociales, de manera que sean comunes a todos los miembros de la organización.
2. Diseñar la estrategia necesaria para facilitar la obtención de la misión. A través de la estrategia se procede a emprender cuantas tareas se consideren necesarias para el logro de los objetivos.
3. Definir objetivos a corto plazo, que habrán de ser diseñados, en una primera etapa, para la consecución de aquellos otros a largo plazo, siempre en coherencia con la misión.

4. Disponer de una estructura organizativa facilitadora del control por “centros de responsabilidad”. El modelo de control de gestión no puede limitarse a poner de manifiesto exclusivamente aquellas desviaciones producidas entre resultados y objetivos considerados de forma global. En el caso de una ENL se acentúa esta necesidad por el hecho de que en muchos casos coinciden en el tiempo variados programas o proyectos, habitualmente independientes entre sí, siendo importante la evaluación de cada uno de ellos de forma autónoma.
5. Diseñar un sistema de indicadores de control, por proyectos o programas, que permita evaluar el comportamiento de cada responsable. Este sistema puede encontrarse incluido en un cuadro de mando integral.

Para evaluar la gestión e implantar un adecuado control, centrándonos específicamente en el campo de las ENL, nos encontramos con estas dificultades<sup>50</sup>:

- a. Dificultad de valorar el output que producen. En aquellos casos en los que el comprador de un bien o el usuario de un determinado servicio paga por el mismo –ya sea directamente o por medio de un pagador intermedio como puede ser la administración pública-, se puede evaluar el servicio recibido, estableciéndose unas relaciones precio-calidad. En el caso del servicio recibido de las ENL, el hecho en sí mismo de no disponer de precio de referencia dificulta la valoración que el consumidor pueda tener del mismo, siendo además muy diferente la percepción que cada beneficiario tiene, en términos de la satisfacción que recibe.

A todo ello se une el hecho de que los servicios prestados por estas entidades poseen el atributo de intangibles en muchas ocasiones, también considerados bienes “semipúblicos”, con la lógica dificultad de falta de definición y medición en relación con los que son prestados por entidades lucrativas.

Esta dificultad para medir el output impide una adecuada implantación del análisis de la relación coste-beneficio (Anthony y Young, 1998: 50).

---

<sup>50</sup> Ver AECA (2001: 42-44) y Tesis Doctoral de Pilar Soldevila García “El control de gestión en las entidades no lucrativas: el caso de los colegios de economistas de España” (2000: 94-101).



- b. Utilidad social generada por el voluntariado y los socios. Al margen de la ya comentada compleja tarea de valorar esta aportación, hemos de plantearnos el hecho de que los voluntarios van adquiriendo unas habilidades específicas para tratar los problemas sociales. A ello se ha de unir el factor motivación, con lo que la sociedad en su conjunto recibe un plus que va mucho más allá de lo que sería un simple proceso productivo.
- c. La razón de ser y los objetivos de las ENL son diferentes al resto de organizaciones. Habríamos de plantearnos cual es el motivo original por el que nace una entidad de este tipo. En situaciones cambiantes, se considera una fortaleza en cualquier empresa la capacidad para adaptarse al entorno, incluso reorientando la producción de bienes y de servicios. En el caso de entidades del sector no lucrativo resulta mucho más compleja esta adaptación toda vez que no pueden olvidar que el fin para el que han sido creadas no suele experimentar grandes cambios, permaneciendo la necesidad tal como originariamente fue concebida. El objetivo, por tanto, suele permanecer invariable y la ENL ha de tener como finalidad la consecución del mismo. Otros autores, en cambio, opinan que las ENL tienden a tener objetivos poco definidos (Hudson, 1995: 35).
- d. Las decisiones que se adoptan en una ENL no están condicionadas por la obtención de un rendimiento económico, sino que el éxito se mide por la cantidad de servicios que prestan y por la percepción que de los mismos tengan los miembros de estas organizaciones. También por como contribuyen al bienestar público (Anthony y Young, 1998: 55).
- e. Diferente marco legal y tributario. Las ENL están regidas por una normativa legal diferente y, en muchos casos, específica para este tipo de organizaciones, recibiendo habitualmente un trato fiscal más beneficioso por parte de las administraciones.
- f. Las ENL están sujetas a la rendición de cuentas ante la Administración Pública, lo que les resta flexibilidad en la aplicación de los recursos económicos.
- g. En ocasiones se confunde el objetivo de no perseguir fines lucrativos con el hecho de no generar beneficio, con lo que se producen pérdidas

innecesarias que no son más que la manifestación de una deficiente gestión.

- h. No tienen dependencia financiera de los clientes, ya que sus fuentes de financiación provienen de otras vías. Es frecuente que los servicios prestados no se cobren.
- i. Habitualmente, las ENL tienen una estructura democrática en virtud de la cual, los directivos son elegidos por los socios. Esta situación puede provocar un caldo de cultivo de múltiples presiones que inciden negativamente en una correcta gestión. También es frecuente la limitación de actuación de los directivos en virtud de los estatutos de la organización.
- j. Limitaciones para cambiar objetivos y estrategias. Este tipo de organizaciones requiere del acuerdo de sus miembros para cambiar los objetivos o estrategias a desarrollar, lo cual les impide disponer de la agilidad necesaria para adaptarse a un entorno cambiante (Anthony y Young, 1998: 55).
- k. Las ENL en un primer momento, no deben generar déficit. Están obligadas a presentar un equilibrio en el presupuesto y, en ocasiones, deben buscar constantemente el superávit que, en ningún caso, ha de confundirse con el beneficio (Serra Martin, 1990: 78).
- l. Carencia de profesionales en la gestión. Si bien hay que considerar esta afirmación en su justo término, es frecuente que los directivos de estas entidades no sean auténticos profesionales de la gestión, convirtiéndose esta situación en una de las grandes debilidades de este tipo de organizaciones. En muchos casos suelen ser profesionales de las actividades que se desarrollan en el seno de la entidad, pero no conocedores del ámbito de la gestión económica (médicos que dirigen instituciones sanitarias, investigadores que dirigen universidades, etc.). Esta situación provoca a menudo una falta de preocupación por la medida del resultado (Drucker, 1990: 20), o bien optan por adoptar decisiones sin contar con el apoyo de ningún tipo de información y, por supuesto, obviando cualquier sistema de control de gestión.

En muchas otras ocasiones, dado que no existe la figura del accionista, los gestores son al tiempo, miembros de los órganos

directivos. La remuneración económica no existe en estos casos y, por tanto, no forma parte de la motivación, careciendo del valor que sí tiene atribuida en organizaciones lucrativas. La regulación legal de la responsabilidad social de los miembros de los órganos de gestión es otra cuestión difusa, siendo muy diferente a la que existe en las sociedades mercantiles.

Son variadas y muy diversas las clasificaciones que podemos realizar de los tipos de control de gestión que pueden ser realizados en una organización, con independencia del carácter lucrativo o no que puedan identificarla. Señalamos a continuación aquellas que, a nuestro criterio resultan más racionalmente aplicables al objeto material del presente estudio. En función del criterio empleado, el proceso realizado por una entidad podrá estar clasificado simultáneamente en diferentes apartados:

*a. Según el momento o situación de la fase de acción:*

- Control previo o a priori.- Se realiza anticipadamente a los procedimientos que se pretenden controlar.
- Control directo o de ejecución.- Es el realizado en el mismo momento y, habitualmente, suele desempeñarlo el mismo órgano, incluso la propia persona responsable de las operaciones.
- Control posterior o a posteriori.- Se efectúa una vez que se ha ejecutado la tarea en cuestión y es realizado por una persona ajena a la responsabilidad operativa.

*b. Según el grado de exhaustividad:*

- Formal.- Limitado a verificar cuestiones legales, de documentación, registros, etc., sin entrar en otras valoraciones.
- Integral.- Es un control formal al que se suma una opinión que dictamina sobre los posibles puntos débiles y, en su caso, las oportunas recomendaciones.

*c. Según la permanencia:*

- Control permanente o automático (controles de diseño).- Toda norma o procedimiento, en el momento de su diseño o creación, debe prever

controles propios o automáticos, que permitan detectar errores e induzcan a tomar acciones correctivas.

- Control no rutinario o por excepción.- Aquellos que se efectúan bien de forma periódica, bien de manera sorpresiva porque existan circunstancias que lo hagan necesario o para evitar que se produzcan.

*d. Según el alcance:*

- Controles puntuales o específicos.- Se limitan a un aspecto concreto dentro de la organización.
- Controles integrales.- Realizados sobre la totalidad del sistema. Implican la revisión periódica de la eficacia del proceso de control interno en la organización o de sus componentes.

No podemos perder la perspectiva del tipo de organizaciones que estudiamos, con unas características específicas que implican que el modelo de control de gestión a implementar tenga en cuenta una serie de factores. En opinión de Saldías y Andalaf (2006: 74), hay que considerar que el capital humano se configura con un papel diferenciador, constituyéndose, al tiempo, en uno de los elementos generadores de valor.

Dado que pueden existir diversos modelos de control de gestión que van desde los basados principalmente en elementos financieros, hasta los que se centran en el capital humano, se hace imprescindible que en la creación y desarrollo de un modelo de control de gestión se utilicen equilibradamente las diferentes perspectivas que puedan existir.

Las organizaciones desempeñan su actividad en un entorno dinámico. Por ello, los modelos de gestión, deben tener la capacidad de adaptarse a estas condiciones. El compromiso de la alta dirección es vital en el desarrollo de la estrategia así como en su implementación, dado que ellos poseen una visión más global de la organización y tienen la capacidad para tomar decisiones que en muchas ocasiones pueden llegar a ser conflictivas.

Por otra parte, es importante analizar y conocer la cultura organizacional propia de cada institución, por cuanto todas son diferentes y la forma de enfrentar los procesos de cambio será muy distinta en función del tipo de entidad ante la que nos encontremos.

## III.2.- CONDICIONES Y CONDICIONANTES DE LOS MODELOS DE CONTROL

Compartimos la opinión mayoritariamente extendida en numerosos autores que defienden la necesidad de contar con un adecuado sistema de control de gestión en cualquier organización lucrativa, circunscribiendo sus estudios, habitualmente, al mundo de la empresa. No obstante, defendemos la idea de que cobra aún más importancia en el ámbito de las ENL, toda vez que el uso inadecuado o ineficiente de los recursos disponibles va a limitar o incluso impedir la satisfacción de las necesidades últimas para las que han sido creadas.

En sintonía plena con López Rodríguez (2009:12), entendemos que "(...) es imprescindible contar con un conjunto de sistemas e instrumentos que promueva que la actuación de las diferentes personas y unidades organizativas esté en coordinación y sea coherente con los objetivos previstos globalmente para la organización, garantizando la calidad y utilidad de los datos que facilitan.

Dentro de estos mecanismos reviste una importancia particular, aquel que está encargado de asegurar la puesta en práctica y el cumplimiento de las estrategias trazadas por la organización para alcanzar sus objetivos eficientemente, papel que desempeña el Control de Gestión, como soporte estratégico para proveer información oportuna y relevante a la gerencia para planificar, controlar y tomar decisiones."

Tal como señalan Ruiz y otros (2008: 256), cada día se les exige a las ENL mayor responsabilidad en las actuaciones que desempeñan, por lo que han de planificar sus actuaciones y demostrar el destino de sus fondos. "Esta mayor responsabilidad y la necesaria credibilidad que ha de rodear todas sus actividades, han de traducirse en una actitud en la que la transparencia sea un valor que inspire cualquier actividad que se realice". De esta forma, la transparencia se ha configurado como un elevado valor estratégico de la entidad.

Para que la implantación de un sistema de control de gestión sea eficaz, hemos de partir de unos requisitos que, necesariamente, ha de poseer, sin los cuales no se podrán lograr los objetivos últimos para los que dicho sistema se ha implementado. Estos requisitos son<sup>51</sup>:

- *Aceptación por los miembros de la organización.*- El sistema no ha de ser entendido como un obstáculo en el desempeño de los fines últimos,

---

<sup>51</sup> Los requisitos enumerados así como las directrices básicas para la implementación de un sistema de control de gestión, han sido elaborados a partir de un desarrollo más simple realizado en la monografía de Lezama Osáin (2009), citada en la bibliografía.

sino más bien todo lo contrario, es un instrumento que ha de permitir al conjunto de la entidad, el logro de los objetivos para la que ha sido creada, con el cumplimiento de los más elevados niveles de eficacia y eficiencia.

- *Oportunidad.*- Un sistema de control de gestión implantado a destiempo carece de todo sentido. Es más, puede incluso que, al no haberse implantado en el momento adecuado, sea demasiado tarde para conseguir la utilidad deseada.
- *Concentración en los puntos estratégicos de la entidad.*- No se puede pretender controlarlo todo. Una buena planificación ha de permitir centrar los esfuerzos sobre aquellos puntos que se consideran neurálgicos. Todo ello en función de la importancia relativa que cada proceso tenga sobre el global de la organización. En toda institución hay aspectos que han de funcionar bien para que todo funcione correctamente y sobre ellos habrá de ejercitarse el control propuesto.
- *Capacidad de anticipación.*- Al detectar las disfunciones con la precocidad suficiente, ha de permitir la adopción de las medidas correctoras de la manera más inmediata posible.
- *Claridad y objetividad.*- Los sistemas implantados han de ser conocidos por los miembros de la entidad. En las ENL, se trata de un requisito aún más importante toda vez que pueden contar con personas cuya aportación no es remunerada y, por tanto, su trabajo obedece a razones que trascienden a la mera relación laboral, no siendo el objetivo último la obtención de un salario.

Al mismo tiempo, su interpretación y valoración, así como las medidas a implantar han de regirse siempre por un criterio de objetividad. De lo contrario, la falta de credibilidad llevaría consigo una pérdida de eficacia.

- *Flexibilidad.*- Es la capacidad de adaptación, tanto a situaciones cambiantes como a variaciones en las denominadas “zonas primordiales de desempeño”, refiriéndonos con esta expresión a aquellos aspectos de la unidad que ha de funcionar bien para que el conjunto funcione correctamente. Ha de ser compatible con posibles cambios que surjan en los planes inicialmente previstos.

- *Coordinación con la corriente de trabajo.*- Un adecuado sistema de control de gestión ha de implantarse sin interferir ni ralentizar el trabajo habitual. En ningún caso puede suponer una minoración de las prestaciones que cualquier ENL ofrece, ni una menor calidad de las mismas.

Una vez analizados los requisitos que se han detallado con anterioridad, en el caso de las ENL, podemos señalar unas directrices básicas para la implementación de un sistema de control de gestión, teniendo siempre en consideración las peculiares características de este tipo de organizaciones:

- *Consolidación por etapas.*- Nos referimos a una implantación gradual, objetivo por objetivo. Una vez asentado el sistema, pasaremos a otra etapa, pero siempre verificando que la anterior se encuentra operativa satisfactoriamente.
- *Necesidad de implicación al más alto nivel de directivos y demás responsables.*- Se constituye ésta como una de las principales dificultades en las ENL. Se ha de conseguir, no sólo la aceptación de los órganos gestores, sino también la implicación de todos ellos y el convencimiento de que estos procesos que se tratan de poner en funcionamiento van a redundar directa o indirectamente en beneficio de la organización. Es fundamental conseguir asimismo la colaboración directa y, siempre positiva, de los socios y voluntarios. Para tal logro, hay que demostrar las bondades del sistema, las ventajas que su aplicación conlleva para alcanzar los objetivos institucionales.
- *La implantación del sistema implica anticiparnos a la elaboración de procedimientos de futuro.*- No es suficiente con diseñar y aplicar un sistema de control de gestión, sino que, además, debemos actuar con la suficiente flexibilidad y anticipación para disponer de rutas previamente establecidas que nos permitan actuar en función de las variaciones que se produzcan en el entorno o, incluso, internamente en la organización.
- *Claridad en la definición de responsabilidades.*- Uno de los aspectos que genera más controversias en las ENL viene motivado por la falta de profesionalización de los órganos gestores, lo que implica en ocasiones, determinadas actuaciones con el consiguiente consumo de recursos que no se guían por principios de eficacia y eficiencia. De ahí la

necesidad de que el control de gestión se confiera como un proceso independiente de la contabilidad y las finanzas, encontrándose claramente diferenciados los papeles que han de representar cada una de estas facetas en la entidad, evitando interferencias que pueden ser motivo de conflicto por las razones propias de estas organizaciones.

- *Concebirse como un cambio de cultura y no como un simple cambio de herramienta.*- No puede entenderse la implantación de un sistema de control de gestión como un sencillo instrumento novedoso que se pone al servicio de la organización. Ha de formalizarse como algo de mayor empaque, implicando un cambio cultural, cuya aceptación en todos los estamentos, tanto por parte de los directivos como por los socios y voluntarios, será el primer paso para el logro de los objetivos perseguidos.
- *El sistema ha de obedecer a la organización y no a la inversa.*- Es, precisamente, en aquellas entidades que no persiguen como fin último el beneficio, en las que el factor de vulnerabilidad se incrementa en este sentido, toda vez que es frecuente contar con órganos de dirección con escasa formación en algunos casos y con una dedicación parcial en muchos otros. Con todo ello, se ha de evitar someter los criterios de decisión a cualquier sistema de control de gestión que se implemente, debiendo entenderlos como un complemento que fomenta la mejora, como una herramienta al servicio de la gestión y no al contrario. Lo organización ha de continuar su marcha, haciendo frente a los cambios necesarios. El sistema podrá ser un referente de utilidad para acometer los cambios, proporcionando la información necesaria, pero no ha de convertirse en el motivo principal.

Puesto que las ENL reúnen una serie de características específicas que les confieren una peculiaridad esencial tanto en el ámbito directivo como en las actuaciones cotidianas, la implementación de un sistema de control de gestión ha de apoyarse en una serie de componentes que, esquemáticamente, exponemos en esta tabla:



**TABLA Nº III.2: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN EN ENL**

Número	Componentes	Fase 1: Analizar	Fase 2: Diseñar	Fase 3: Implantar
1	Definición de control de gestión en la ENL			
2	Realización de la planificación estratégica a largo plazo			
3	Aceptación e implicación de todos los miembros de la ENL en el sistema de control de gestión			
4	Nombramiento de un responsable del control de gestión			
5	Diseño de un plan de cuentas y programas de coste que generen información fiable			
6	Existencia de un sistema de control interno que asegure la validez de las operaciones			
7	La actividad de la ENL se ha de sustentar en un sistema informatizado integrado que permita una gestión global de todos los programas			
8	Sistemas de protección de la información y seguridad informática. En las ENL tiene especial relevancia el tratamiento de datos personales			
9	Evaluación y conocimiento de los riesgos fiscales			
10	Existencia de un sistema de costes			
11	Control de costes de calidad y de no calidad por indicadores			
12	Existencia de planes de control y reducción de costes			
13	Existencia de un sistema de detección de riesgos en la ENL			
14	Utilización del presupuesto, incluyendo fases de elaboración, discusión y aprobación			
15	Existencia de un sistema que detecte cuales son los aspectos claves de la entidad que deben ser medidos			
16	Diseño de un conjunto de indicadores de gestión			
17	El sistema de <i>reporting</i> de control de gestión debe estar compuesto por todos los elementos que permitan conocer la situación actual de la ENL y el cumplimiento de objetivos			
18	Definición clara de los programas prioritarios y de aquellos otros que podrían ser aplazados o anulados ante la insuficiencia de recursos			

Fuente: Adaptado de Muñiz González, L. (2004: 54)

Finalizamos este epígrafe con la siguiente reflexión: en el proceso de gestión de las ENL se ha de buscar la excelencia, con la finalidad de alcanzar los más elevados niveles de eficiencia que nos permitan el cumplimiento más amplio de los objetivos para los que ha nacido la entidad. En ese camino hacia la excelencia no tienen lugar las prisas ni la improvisación. La racionalidad de las decisiones debe regir por encima de los más nobles sentimientos. El hecho de que la consecución de elevadas cifras de beneficio no figure entre las prioridades de estas organizaciones no implica que la calidad total no deba ser uno de los objetivos últimos de los órganos directivos. La implantación de un adecuado sistema de control de gestión no sólo se ha de configurar como la mejor herramienta para la gestión, sino que será el alma de la entidad, aquella que genere la tranquilidad de conciencia necesaria, permitiendo comprobar que los recursos se consumen racionalmente y se cubren con criterio los objetivos para los que la institución ha sido creada.

### **III.3.- ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA ONCE**

Analizamos en este epígrafe el proceso de supervisión y verificación del correcto cumplimiento de los procedimientos económico-financieros en la organización que constituye el objeto de estudio esencial de la investigación. La citada tarea es realizada en la actualidad por Auditoría Interna de Dirección General, bajo la dependencia jerárquica del Director General. Para el desempeño de esta labor, ha delegado funciones específicas en los Técnicos de Control de la Gestión Económico-Financiera<sup>52</sup> (TCGEF) de los Centros periféricos que cuentan con presupuesto autónomo.

Mediante la Circular nº 1/2012, de 25 de enero, del Director General, se aprueba la Normativa de Funcionamiento Económico-Financiero de la ONCE. En la propia norma se hace referencia a una serie de antecedentes normativos que justifican su promulgación.

Desde el punto de vista dispositivo, el funcionamiento económico-financiero de la ONCE, además de por los Estatutos y el Real Decreto que regula a la institución,

---

<sup>52</sup> Las competencias, así como el encuadre jerárquico y funcional de los Técnicos de Control de la Gestión Económico-Financiera, se encuentra en la actualidad regulada por el Reglamento de Funcionamiento Económico-Financiero de la ONCE y su Fundación, más concretamente en los artículos 20º y 21º. El texto de los referidos artículos se encuentra transcrito en el apartado que hace referencia a la regulación normativa actual.

venía desarrollado por la Circular 18/2007, de 29 de noviembre. Desde entonces, no sólo se han producido importantes cambios en la estructura orgánica de la organización, sino que además se han revisado muchos de los procedimientos económicos. Se ha publicado un nuevo Plan Contable (recogido en Circular 1/2008 y Oficio-Circular 20/2008<sup>53</sup>), se han reforzado los controles de existencias en almacén (Circular 24/2009), se han actualizado los procedimientos de operaciones inmobiliarias (Circular 10/2010), se han modificado los procedimientos de compras y contratación de servicios (Circular 18/2010), y se ha revisado el funcionamiento presupuestario.

A su vez, la normativa que nos ocupa, debe ajustarse a los nuevos Estatutos de la ONCE, aprobados mediante Orden SPI/1015/2011, de 15 de abril, publicada en el BOE de 23 de abril de 2011.

### **III.3.1.- PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS**

Una retrospectiva histórica de los procedimientos del control de gestión de la ONCE nos obliga necesariamente a centrar nuestro análisis en el órgano que aprobaba los gastos de cuantía significativa, ejerciendo un control en cierta manera similar al que se lleva a cabo en los diferentes estamentos de la Administración. Nos referimos a las en su momento denominadas “Juntas Económico-Administrativas”, que venían siendo reguladas por el Reglamento de Funcionamiento Económico Administrativo de la ONCE vigente en aquellos momentos y por las Circulares números 406, de 27 de febrero de 1967 y 661, de 16 de diciembre de 1981.

El tiempo transcurrido y la importancia adquirida por las Juntas Económico-Administrativas, tanto por su volumen económico como de gestión, fueron haciendo precisa una actualización de la referida norma en lo referente a una formalización más detallada de su composición y funcionamiento, sin perjuicio de la regulación que sobre el particular dispusieran los Estatutos de la ONCE y sus normas de desarrollo.

Fruto de las necesidades anteriormente expuestas, se promulga en 1988 la Circular nº 16/88, de 25 de febrero, del Servicio de Secretaría General, Sección de Coordinación, con la finalidad de regular el funcionamiento de las Juntas Económico-Administrativas, cuya principal funcionalidad es actuar como “órganos colegiados

---

<sup>53</sup> Contiene modificaciones al Plan Contable de la ONCE, haciendo referencia, entre otras cuestiones, a la incorporación de nuevas cuentas de ingreso por implantación de nuevos productos de venta, así como cuentas de gasto relacionadas con el pago de premios, publicándose el nuevo texto íntegro.

deliberantes en aquellos asuntos que expresamente les están conferidos por el vigente Reglamento de Funcionamiento Económico-Administrativo de la ONCE.”, tal como se recoge textualmente en la referida Circular<sup>54</sup>. En dicha norma se regulan con claridad meridiana cuantas cuestiones pudieran plantearse en aquellos momentos en relación con aspectos tales como la composición de los diferentes centros donde puede convocarse, así como a sus competencias y facultades.

La publicación del Oficio-Circular nº 44/92 de 30 de julio, del Departamento de Planificación Económica y Cupón, Sección de Administración Económico-Financiera, posteriormente modificado y derogado por el Oficio-Circular nº 50/93 y ambos por la Circular 12/95, marcó una nueva filosofía en la rendición de cuentas a la Dirección General, de tal forma que los documentos originales son custodiados en los Centros Presupuestariamente Autónomos, comprobándose posteriormente mediante auditorías periódicas.

Profundizar en el conocimiento de la realidad económica de la ONCE, desde nuestro punto de vista, requiere detenernos, aunque sólo sea someramente, en los diferentes procedimientos empleados por la institución para el control de la gestión económico-financiera, así como la evolución que ha seguido esta labor y las aportaciones normativas que se han ido produciendo a lo largo de las últimas décadas. Dado que cualquier cambio en los procedimientos de control de gestión, se van a encontrar soportados, en todo momento, por la promulgación de la correspondiente normativa, haremos mención a las normas internas que, al respecto, la organización ha emitido en forma de circulares. De esta forma, cada epígrafe llevará por título el de la correspondiente circular, haciendo mención, en su caso, a los aspectos novedosos así como a los cambios relevantes que su aplicación contiene. Al final de este apartado se presenta, a modo de esquema, una tabla resumen de las diferentes novedades incorporadas cronológicamente.

#### ***III.3.1.1.- Circular nº 4/97, de 14 de marzo, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General.***

La experiencia obtenida durante la vigencia de la normativa anteriormente citada fue aconsejando su actualización y adaptación a la que en aquel momento se constituía como una nueva estructura Orgánico-Funcional de la Dirección General. Fruto de todo ello es la promulgación de la Circular nº 4/97, de 14 de marzo, de Secretaría General y

---

<sup>54</sup> Esta definición se encuentra en la página 1.

Gabinete Técnico de Dirección General, que marca un punto de inflexión al regular la remisión de datos a Auditoría Interna. Concretamente, la referida norma reglamenta el envío por parte de los centros de imputación contable, de la información que más adelante se detalla. A tales efectos, en el Anexo General I, relacionamos en primer lugar los centros a quienes se aplica esta instrucción, así como la documentación de referencia.

***III.3.1.2.- Circular nº 10/98, de 13 de octubre, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General.***

La implantación progresiva en los últimos meses de 1997 de nuevos procedimientos informatizados en el área de cupón provoca una revisión de la documentación a enviar a Auditoría Interna. Fruto de ello es la publicación de la Circular nº 10/98, de 13 de octubre, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General que básicamente no supone una modificación sustancial en cuanto que suprime la copia del Registro Diario de Pago de Premios por Fechas de Pago y del Registro Diario de Pago de Premios por Fechas de Sorteo, documentos que en esos momentos se encuentran ya informatizados<sup>55</sup>. El resumen del control del cupón sobrante y devuelto pasa a tener una periodicidad trimestral. El resto de documentos, así como los centros que han de elaborarlos no sufre cambios significativos.

***III.3.1.3.- Circular nº 22/01, de 20 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Recursos Económicos, Humanos y Tecnológicos de Dirección General.***

Los cambios que van a producirse a partir del 1 de enero de 2002 (implantación del euro, nuevos importes en premios del cupón, etc.), así como la nueva estructura retributiva contemplada en el XI Convenio Colectivo de la ONCE y su Personal, hicieron aconsejable revisar la documentación que los Centros estaban enviando periódicamente a Dirección General, implantando modelos ajustados a dichas modificaciones, tal como se aprecia en el Anexo General II.

---

<sup>55</sup> Hasta ese momento se trataba de dos documentos tremendamente laboriosos elaborados a mano, en los que se detallaban el número de cupones pagados distinguiendo el tipo de premios (reintegros, dos cifras,...) así como el sorteo al que correspondían. La utilidad principal se encontraba en la comparabilidad con los datos contables, observando las posibles diferencias y, en su caso, subsanándolas.

En la citada norma se establece que todos los Centros de imputación contable, deben enviar a Auditoría Interna, en los periodos que se determina, la documentación que se recoge en ella.

Asimismo, sin perjuicio de lo anterior, Auditoría Interna continúa ostentando la capacidad de poder solicitar, en cualquier momento, originales o copia de los documentos complementarios y/o explicaciones que considere necesarias para el desarrollo de su labor.

Hacemos referencia exclusivamente a las novedades que incorpora la norma en cuestión, en el citado Anexo General II.

#### ***III.3.1.4.- Circular nº 11/06, de 26 de abril, del Director General.***

Supone un intento de sistematizar los procedimientos de remisión de los diferentes trabajos de control interno que estaban siendo elaborados en los Centros y que, hasta ese momento, se encontraban regulados por un conjunto de normas un tanto dispersas: escritos puntuales, correos electrónicos, instrucciones particularizadas, etc. En la propia introducción de la Circular (2006: 1), a modo de exposición de motivos, se indica textualmente que “la puesta en marcha de algunas novedades significativas en materia de procedimientos de juego y comunicaciones oficiales de la ONCE tiene repercusión en los resúmenes de información que, en desarrollo de las funciones que tienen atribuidas los TCGEF, vienen reportando a la Dirección General a través de sus respectivos Centros.

Es preciso actualizar en tal sentido la norma que recoge la totalidad de documentos y modelos que precisa recibir el Servicio de Auditoría Interna de las distintas Unidades Administrativas de los Centros, en aras de adaptar su contenido a las necesidades actuales y reducir el envío físico de documentación al mínimo indispensable”.

Tal como hemos indicado, la referida norma supone un salto cualitativo por cuanto que regula de manera rigurosa los diferentes trabajos de control de la gestión económico-financiera, estableciendo una sistematización de los mismos tanto en torno a los campos que han de ser objeto de revisión como a los procedimientos de su elaboración y remisión al Servicio de Auditoría Interna para su tratamiento posterior. Las importantes modificaciones que surgen son expuestas en el Anexo General III, no mencionando aquellos procedimientos que continúan en vigor.

### **III.3.2.- LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN LA NORMATIVA ACTUAL**

Las tareas específicas de supervisión y control son asignadas por la propia norma a Auditoría Interna de Dirección General, órgano que tiene encomendada la coordinación y supervisión funcional de los TCGEF de los Centros, que reportan periódicamente una serie de informes y valoraciones en los que se contienen opiniones y detalles de los principales riesgos detectados. El desempeño de estas funciones viene expresamente recogido en la Normativa de Funcionamiento Económico-Financiero, más concretamente en los artículos que, por su especial relevancia, transcribimos a continuación:

**Artículo 20º.-** Auditoría Interna de Dirección General es la Unidad de Control que, desde la Dirección General, y bajo dependencia jerárquica del Director General y funcional del Comité de Auditoría de Dirección General y del Director Técnico de Control Financiero y Auditoría del Consejo General, asume la supervisión del correcto cumplimiento de los circuitos y procedimientos económico-financieros contenidos en esta norma.

Al tener encomendada la coordinación y supervisión funcional de los distintos TCGEF de los Centros, analizará y evaluará los informes recibidos de los TCGEF de los Centros, solicitando, si es preciso, mayor información, y emitiendo las recomendaciones técnicas que estime oportunas. De los principales riesgos detectados en los Centros, Auditoría Interna de Dirección General informará al Comité de Auditoría de Dirección General.

**Artículo 21º.-** Los Técnicos de Control de Gestión Económico-Financiera dependen orgánicamente del Jefe de Centro y funcionalmente del Comité de Auditoría de Dirección General – para las tareas de auditoría y control –, actuando como coordinador de todos ellos el Responsable de Auditoría Interna de Dirección General.

Las funciones de los Técnicos de Control de Gestión Económico-Financiera serán las siguientes:

- 1.- Las funciones de revisión y control que específicamente sean aprobadas por el Comité de Auditoría de Dirección General, que serán dadas a conocer por la Dirección General a los Jefes de Centro y a los Técnicos de Control de Gestión Económico-Financiera. En base a esta aprobación, Auditoría Interna de Dirección General encargará, a través del Jefe de Centro, el desarrollo de tareas concretas a los Técnicos de Control de Gestión Económico-Financiera.

Del resultado de los controles, supervisiones y auditorías que realicen los Técnicos de Control informarán a su Jefe de Centro y, en su caso, a los Mandos Intermedios afectados, en base a los cuales tendrán lugar las preceptivas reuniones del Comité de Seguimiento de Control Interno de Gestión del Centro para valorar las acciones emprendidas según los planes de acción elaborados por los distintos gestores responsables. El Jefe de Centro remitirá una copia de dichos informes a Auditoría Interna de Dirección General.

- 2.- Revisar y controlar los procesos administrativos con trascendencia económica de las distintas Unidades de su Centro, y en especial comprobar la corrección de los asientos contables generados por estas Unidades con los documentos soporte y con la normativa vigente, así como la adecuación y la puntualidad en la remisión de los flujos de información correspondientes.
- 3.- Realizar auditorías de las Direcciones de Apoyo y Agencias Administrativas y efectuar todos aquellos controles encomendados o contenidos en la normativa interna.
- 4.- Asesorar y apoyar a los Directivos del Centro, al Gestor General de los Presupuestos, a los Gestores de Actividades y al Presidente del Consejo Territorial, en todos los aspectos técnicos de los Presupuestos y en las propuestas económicas del sistema de decisión que afecten a los presupuestos.
- 5.- Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones registradas por la Unidad de Contabilidad, efectuando con ella las operaciones que posibiliten los cierres contables mensuales y anuales, y realizar todas aquellas comprobaciones que se fijen en cada momento, con el fin de garantizar que la contabilidad representa la imagen fiel de la situación patrimonial de la Organización.
- 6.- Supervisar las operaciones de movimiento de fondos efectuadas por la Unidad de Tesorería, asegurando su adecuada coordinación con la Unidad de Contabilidad, y asistir periódicamente a los arqueos de Caja efectuados por dicha Unidad.
- 7.- Efectuar, junto con la Unidad de Tesorería, las siguientes funciones:



- Llevar a cabo una previsión de los cobros y pagos del Centro, de manera que puedan conocerse con antelación las obligaciones y los recursos disponibles para hacer frente a las mismas.
  - Gestionar las disponibilidades líquidas del Centro planificando el momento, el instrumento y la entidad con que se materializarán los cobros y pagos, evitando posibles saldos ociosos.
  - Optimizar la posición en las cuentas bancarias con las que trabaja el Centro, reduciendo el número de las mismas, controlando su saldo, evitando la existencia de importes ociosos, y vigilando los costes de los servicios y la rentabilidad de los recursos, en función de los Convenios existentes.
  - Planificar y ejecutar los envíos de fondos a la Dirección General de acuerdo con la normativa al respecto.
- 8.- Formular propuestas y sugerencias para el mejor funcionamiento de los procedimientos económico-financieros del Centro.

**III.3.2.1.- Circular n° 2/11, de 3 de febrero, del Director General.**

Tal como ya sucediera con la ahora derogada Circular 11/06, la puesta en marcha de algunas novedades significativas en materia de procedimientos de juego y comunicaciones oficiales de la ONCE va a tener repercusión en los resúmenes de información que, en desarrollo de las funciones que tienen atribuidas los TCGEF, vienen reportando a la Dirección General a través de sus respectivos Centros.

Por estos motivos se hace preciso actualizar en tal sentido la norma que recoge la totalidad de documentos y modelos que precisa recibir el Servicio de Auditoría Interna de las distintas Unidades Administrativas de los Centros, con el fin de adaptar su contenido a las necesidades actuales y reducir el envío físico de documentación al mínimo indispensable. Fruto de ello es la promulgación de la Circular 2/11 que estudiamos en este epígrafe y que incorpora, como principales novedades, las siguientes:

- Informes que ya no se remiten: *Informe resumen mensual de incidencias del Área de Juego, Informe trimestral del control del producto devuelto e Informe cuatrimestral de control de facturas.*

- Informes no incluidos en la anterior Circular pero que ya se están enviando<sup>56</sup>: *Informe de seguridad de almacenes de productos de juego, Informe semestral de reintegros de prestaciones económicas y Actas del Comité de Seguimiento y planes de acciones de los informes del TCGEF.*
- Informes a realizar desde el año 2011: *Informe cuatrimestral de análisis del cumplimiento de la liquidación diaria por los agentes vendedores de la ONCE e Informe semestral de control y asignación presupuestaria de la nómina de personal no vendedor.*
- Se actualiza la *Conciliación de premios*, de acuerdo a las nuevas cuentas contables de premios para 2011.

Cuando un Centro, al abordar alguno de los controles que exijan la emisión de un informe, conforme se indica en los siguientes puntos de esta norma, considere que no hay contenido para llevar a cabo el trabajo de revisión, deberá remitir un escrito sustitutivo del informe, que explique la no realización del informe por ausencia de contenido.

Continuando con el esquema de trabajo seguido durante este capítulo, detallamos en el Anexo General IV, las novedades incorporadas en la norma que estudiamos, presentando en formato de tabla seguidamente, la evolución de los programas de trabajo de las circulares comentadas.

**TABLA Nº III.3: RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CONTROL DE GESTION ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA ONCE, A TRAVÉS DE LAS MODIFICACIONES NORMATIVAS:**

		C 4/97	C 10/98	C 22/01	C 11/06	C 2/11
<b>CENTRO IMPUTACIÓN CONTABLE</b>	Consejo General	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Dirección General (Centro)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Dirección General (Servicios Centrales)	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
	Entidad Colaboradora	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
	Delegaciones Territoriales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

<sup>56</sup> Ha sido práctica habitual durante la última década en la organización, la impartición de instrucciones y normas de trabajo bien mediante correos electrónicos, bien mediante notas particularizadas que no siempre eran de conocimiento generalizado de todos los órganos afectados, e incluso mediante simples indicaciones verbales a los directivos de Centros. Todo ello ha dado lugar a un complejo entramado de procedimientos que han conferido una dificultad añadida a las tareas relacionadas con el control económico y financiero.

III.- EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN LAS ENL

		C 4/97	C 10/98	C 22/01	C 11/06	C 2/11
	Direcciones Administrativas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Centros prestadores de servicios	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
INFORMACIÓN MENSUAL	Arqueos de caja	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Conciliaciones bancarias	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Conciliación datos Pago Premios con Contabilidad	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	Registro Diario Pago Premios por fecha de sorteo	SÍ	NO	NO	NO	NO
	Resumen "Control cupón sobrante y devuelto"	SÍ	PASA A TRIMESTRAL			
	Incidencias Juego				NUEVO	NO
	Estructura SIAG				NUEVO	SÍ
<b>INFORMACIÓN BIMESTRAL</b>	Revisión nómina				NUEVO	SÍ
INFORMACIÓN TRIMESTRAL	Conciliación Ventas y Comisiones entre Contabilidad y Ventas	SÍ	SÍ	SÍ, CON CAMBIOS	NO	NO
	Fichas altas y bajas dudosos cobros	SÍ	SÍ	SÍ	PASA A ANUAL, CON CAMBIOS	
	Resumen "Control cupón sobrante y devuelto"		SÍ	SÍ	SÍ	
	Deudas no gestión cobro				NUEVO	SÍ
	Seguridad Almacenes Juego					NUEVO desde trimestre 1º de 2008
<b>INFORMACIÓN CUATRIMESTRAL</b>	Control facturas				NUEVO	
	Liquidación diaria vendedores					NUEVO
INFORMACIÓN SEMESTRAL	Calendario resumen inspecciones cupón sobrante y devuelto	SÍ	SÍ	SE SUPRIME		
	Prestaciones A.P y B.S				NUEVO	SÍ
	Prestaciones Estudio				NUEVO	SÍ

		C 4/97	C 10/98	C 22/01	C 11/06	C 2/11
	Movimientos material tiflotécnico				NUEVO	SÍ
	Reintegros prestaciones					NUEVO
	Actas Comité Seguimiento y Planes Acción					NUEVO
	Reparto costes personal no vendedor					NUEVO
INFORMACIÓN ANUAL	Informe Auditorías Agencias			NUEVO	SÍ	SÍ
	Apoderados acreditados cobro				NUEVO	SÍ
	Saldo dudosos cobro				NUEVO	SÍ

FUENTE: *Elaboración propia*

### III.3.3.- ESTUDIO ANALÍTICO DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO

En el presente epígrafe procedemos a analizar los diferentes programas seguidos por la institución para la realización de las tareas específicas en el ámbito del control de la gestión económico-financiera. No podemos dejar de lado en ningún momento las características peculiares de este tipo de entidad ya que, si bien se trata de una organización que no tiene entre sus objetivos el ánimo de lucro, no es menos cierto que a lo largo de la última década, influenciada por el decrecimiento progresivo de los ingresos por ventas, ha desarrollado un elevado nivel de implicación, adaptando en gran medida la gestión a la información suministrada por diferentes variables del ámbito económico: evolución y liquidación del presupuesto, endeudamiento, gastos de personal, acuerdos con la Administración, supresión de la Entidad Colaboradora de la Seguridad Social, continuos cambios en los productos comercializados tanto en precio de venta como en distribución de premios y aparición de otros más novedosos, variación del sistema retributivo de los Agentes-vendedores, etc.

La dinámica seguida para el estudio que nos ocupa será, para cada uno de los programas de control, realizar una presentación mediante cinco apartados:

denominación, área de la organización en que se localiza, objetivo perseguido mediante la aplicación del mismo, antecedentes que motivan su aplicación y, finalmente, una breve síntesis que nos permitan una visión general del programa.

Si bien es cierto que trataremos de huir de la descripción sin más de los programas, pretendiendo en conjunto un análisis crítico de los mismos, en ocasiones, motivados por la necesidad de recurrir a un razonable nivel de detalle, nos vemos obligados a una labor inicialmente descriptiva que nos permitirá, con posterioridad, ejercer un nivel crítico desde el conocimiento de la cuestión, así como poner de manifiesto aquellos aspectos que puedan resultar relevantes a nuestro criterio para la finalidad de este trabajo de investigación.

A efectos de operatividad, dado que son abundantes los programas seguidos por la organización durante las dos últimas décadas, centraremos nuestro objeto de estudio exclusivamente en aquellos que se encuentran vigentes a comienzos del ejercicio 2012, considerando además que es éste el momento clave en el que se produce el cambio organizativo, tanto en lo que respecta al dimensionamiento administrativo de los centros como en lo relativo a la nueva estructura presupuestaria y la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas a una gran parte de la dimensión económico-financiera de la entidad.

### **III.3.3.1.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS**

#### **1.- PROGRAMA: SEGURIDAD ALMACENES PRODUCTOS DE JUEGO**

##### **1.1.- ÁREA ANALIZADA: JUEGO.**

**1.2.- OBJETIVO:** Verificar que los aspectos de seguridad en los almacenes de juego se ajustan a la normativa en vigor. En tal sentido, resaltar el elevado valor económico de las existencias que se custodian, además del riesgo que conlleva cualquier incidencia que pudiera producirse tanto en términos económicos como en coste de imagen institucional. Además, no podemos perder de vista que muchos de estos productos se encuentran pre-sorteados, sin fecha de caducidad, por lo que requieren de medidas extremas de seguridad.

**1.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** Las unidades de almacén de las DT/DA<sup>57</sup> son las encargadas de recibir y distribuir los productos de la ONCE a las Unidades Organizativas de Ventanillas, Agencias Administrativas y EE.CC.<sup>58</sup> así como custodiar los productos no distribuidos.

Los diferentes productos según sus particulares características, se presentan en topes<sup>59</sup> para el caso del cupón preimpreso y boletos preimpresos, y en libros para el caso del producto lotería instantánea.

Tanto las unidades de almacén de las DT/DA, como los almacenes de Agencias han de realizar el inventario de Almacén, que junto con la Certificación de sobrante y el control de existencias de lotería instantánea que realiza el cargo correspondiente, determinará los cupones y boletos que se encuentran físicamente en el Almacén del Centro, quedando marcados con incidencia los que no se certifiquen, para su posible anulación.

La naturaleza de los productos que se manejan en los Almacenes de los Centros, dado su potencial valor económico, hace que en las dependencias destinadas a Almacén, deban cumplirse unas medidas básicas de seguridad, entre las que podemos citar:

- Control de acceso a las dependencias de Almacén, con registro auditable de la entradas y salidas del personal que accede. No se debe permitir el acceso de personas no autorizadas al mismo.
- Medidas físicas tales como recintos seguros, detección y extinción de incendios, etc.
- Los accesos siempre deben estar cerrados y sólo podrán abrirlos las personas autorizadas para ello.

El personal, especialmente el que desempeña sus tareas en estas dependencias, deberá estar al corriente de las medidas de seguridad físicas implantadas en las áreas de almacenamiento productos de juego.

---

<sup>57</sup> Delegaciones Territoriales o Direcciones Administrativas: son centros con presupuesto propio en los que se realizan operaciones relacionadas con productos de juego: entrega a vendedores, contabilización de las ventas, devolución, sobrante,... A partir de 2012 las Direcciones Administrativas dejan de tener presupuesto propio, habiéndose integrado previamente en las denominadas Direcciones de Zona.

<sup>58</sup> Nos referimos a las entidades financieras colaboradoras, aquellas con las que la ONCE tiene suscrito un convenio en virtud del cual éstas realizan la distribución del producto y el pago de premios.

<sup>59</sup> Un tope es un conjunto de cupones organizados de acuerdo a criterios comerciales. Un libro es un conjunto de boletos de lotería instantánea.

Las instrucciones operativas deben precisar la acción a tomar en caso de vulnerarse la seguridad física o producirse situaciones de emergencia (incendio, inundación, etc.).

Debe informarse a todo el personal autorizado de los sistemas especializados de control instalados y de las acciones a adoptar en caso de producirse alguna incidencia, incluyendo los procedimientos de evacuación, el funcionamiento de los sistemas de extinción de incendios y la emisión de agentes nocivos (incluyendo las secuencias de parada). En concreto, los procedimientos de emergencia deben documentarse y verificarse al menos anualmente. Estos procedimientos deben garantizar que los visitantes puedan estar al corriente de las instrucciones de evacuación.

**1.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Consiste en la cumplimentación de un cuestionario, en el que se desgranar todos los aspectos relacionados con la seguridad: recepción de los productos procedentes de la imprenta de la ONCE, aspectos generales de seguridad de los almacenes (visibilidad y acceso desde la calle, medidas contra incendios, puertas, ventanas y control de acceso del personal), entre otras.

## **2.- PROGRAMA: NÓMINA**

### **2.1.- ÁREA ANALIZADA: PERSONAL**

**2.2.- OBJETIVO:** Verificar el correcto funcionamiento del sistema de nómina seguido en cada centro. Especial atención merece la nómina de los vendedores, tanto por su volumen económico como por su fuerte componente de variabilidad, ya que una parte significativa de la misma se genera en función de las ventas alcanzadas por cada trabajador. Además de un control económico se instaura como un control de legalidad, detectando aquellos casos de vendedores que realizan el acto de la venta en días para los que legalmente no están autorizados: situaciones de enfermedad con baja laboral, vacaciones, etc.

**2.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** Tradicionalmente en la ONCE, se han producido casuísticas muy diversas que difieren tanto de unos centros de trabajo a otros, como entre distintas épocas del tiempo en un mismo centro. Por ello, ha sido frecuente el mantenimiento en el tiempo de circunstancias que pudieran propiciar una contingencia para la organización, además de incidencias de tipo patrimonial por un inadecuado o inexistente control económico sobre el proceso de nómina. Este sistema se alimenta de la información suministrada por otros sistemas de

la organización. En el caso de los agentes-vendedores, el cálculo de su nómina está siempre en función de los datos registrados en el Área de Juego de forma tal que, cualquier inconsistencia de éste último, tiene repercusión económica en la nómina a pagar.

**2.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Análisis de múltiples variables: comparación entre los datos de los sistemas de nómina y contable, causas de impagos de anticipos y préstamos, motivo de las variaciones entre la mensualidad y la anterior analizada desglosado por conceptos, explicación de los motivos por los que se producen altas y/o bajas respecto a la mensualidad anterior, regularizaciones practicadas que proceden de periodos anteriores, muestreo selectivo tanto de personal no vendedor como de vendedores con la finalidad de detectar posibles contingencias (pagos no justificados, correcto abono de comisiones por ventas, trabajo en días no autorizados, inconsistencias en el sistema de juego que provoquen un cálculo defectuoso de comisiones por ventas, etc.). Revisión del correcto cálculo de finiquitos, circunstancia ésta que se acentúa en el caso del colectivo de vendedores, para los que se realizan contratos estacionales, habiendo de comprobarse que han liquidado sus ventas antes de proceder al cálculo y pago del finiquito.

**3.- PROGRAMA:** DEUDAS SOBRE LAS QUE NO SE HAN REALIZADO GESTIONES DE COBRO.

**3.1.- ÁREA ANALIZADA:** COORDINACIÓN

**3.2.- OBJETIVO:** Verificar el correcto cumplimiento del protocolo institucional en relación con la reclamación de deudas de cualquier naturaleza, tanto las nacidas al amparo de una relación laboral como las que hayan podido surgir por cualquier otra razón, con la finalidad de conseguir el cobro de las mismas. Se contemplan diferentes aspectos a considerar por los centros: deudas objeto de reclamación, responsabilidades y protocolo de actuación: exigibilidad de la deuda, apertura de expediente de reclamación, comunicación con el deudor, requerimiento escrito al deudor, acciones jurídicas así como actuaciones generales y específicas.

**3.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** Tradicionalmente, las distintas acciones a emprender para la persecución de deudas con la organización se habían recogido en instrucciones dispersas, tanto en el tiempo como en su naturaleza.



Mediante la Circular n° 12/2005, de 23 de noviembre, de la Dirección de Organización y Gestión de Recursos Generales, se pretende superar la situación descrita y establecer un protocolo general de actuación en esta materia, facilitando con ello la mejora en la eficacia de los procedimientos aplicados en la gestión de deudas de todo tipo.

**3.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Complimentación de una hoja de cálculo en la que se recoge información suficiente relativa a la identificación del deudor, origen y situación de la deuda, así como los motivos por los que no se han iniciado gestiones para su cobro. El trabajo de control de gestión se centra en detectar exclusivamente las debilidades de la gestión, recogiendo en el informe aquellas deudas sobre las que no se han efectuado las acciones aprobadas internamente para su recuperación.

#### **4.- PROGRAMA: ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DIARIA DE VENDEDORES.**

##### **4.1.- ÁREA ANALIZADA: JUEGO**

**4.2.- OBJETIVO:** Detectar e informar al Jefe del Departamento de Juego, con conocimiento de su Jefe de Centro y de Auditoría Interna, de los vendedores que puedan estar llevando a cabo actuaciones irregulares en el proceso de liquidación diaria de las ventas y proponer medidas tanto por el Jefe del Departamento de Juego como por el TCGEF, que puedan reportar mejoras y mitiguen los riesgos futuros de deudas.

**4.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** Los vendedores de los productos comercializados por la ONCE reciben anticipadamente para su venta los productos preimpresos así como un terminal TPV para la venta de otros productos que se comercializan electrónicamente. Una vez efectuada la venta, cuyo cobro se gestiona siempre al contado, han de proceder a su ingreso en la cuenta corriente de la organización. Dicho acto, conocido como "liquidación" es realizado con posterioridad al acto de venta, encontrándose determinado el día en función de las fechas laborables que cada vendedor tenga en su contrato.

Con esta forma de proceder, la ONCE ha de soportar el riesgo de que se generen deudas provenientes de la falta de liquidación por parte de algunos vendedores que bien puede producirse transitoriamente o bien, con carácter indefinido. Como consecuencia de la venta de elevada variedad de productos, así como la

estacionalidad de determinados sorteos extraordinarios en los que el precio unitario es elevado, se ha ido incrementando el volumen de efectivo que diariamente manejan los vendedores. Con todo ello, la liquidación puntual y en el plazo estipulado se ha convertido en una cuestión de elevada importancia para la dirección, máxime si consideramos las dificultades que conlleva la gestión del cobro de estas deudas por procedimientos judiciales.

**4.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Realización de pruebas documentales, testimoniales y analíticas vía muestreo, para obtener la evidencia suficiente que permitan conclusiones razonables sobre el objeto básico del trabajo, con carácter cuatrimestral.

**5.- PROGRAMA: ANÁLISIS DE PRESTACIONES<sup>60</sup>:**

- AL BIENESTAR SOCIAL Y AUTONOMÍA PERSONAL
- AL ESTUDIO
- AL EMPLEO

**5.1.- ÁREA ANALIZADA: SERVICIOS SOCIALES**

**5.2.- OBJETIVO:** Analizar los diferentes procedimientos seguidos por el centro para el trámite y la concesión o denegación de las diferentes ayudas concedidas a sus afiliados en el campo del bienestar social y autonomía personal, al estudio y al empleo.

**5.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** La prestación de servicios a sus afiliados constituye por sí misma la razón de ser de la ONCE. En los propios estatutos de la institución, a modo de conferir un lugar privilegiado a esta labor, en su artículo 1, se indica textualmente: "(...) cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas ciegas y con deficiencia visual grave, mediante la prestación de servicios sociales, que ejerce en todo el territorio español funciones delegadas de las administraciones públicas, bajo el protectorado del Estado."

---

<sup>60</sup> La normativa interna de la ONCE desarrolla tres programas de control interno relativo a prestaciones (bienestar social y autonomía personal, estudio y empleo). Dado que en la práctica estos trabajos de control de gestión se desenvuelven con unos parámetros similares, variando exclusivamente el objeto material de estudio, hemos optado por agruparlos en uno solo.

Esta función prestadora de servicios continúa constituyendo toda una declaración de intenciones. Prueba de ello es el artículo 6 del citado documento, cuyo contenido parcial transcribimos a continuación:

“Uno. La misión social de la ONCE es dar una respuesta institucionalizada y actual al proyecto histórico de emancipación y vida digna e independiente de los ciegos españoles, procurando el pleno disfrute de los derechos que le reconoce el ordenamiento jurídico.

Dos. Para el cumplimiento de dicha misión social, la ONCE perseguirá, como fines esenciales, la consecución de la autonomía personal, la plena inclusión social y derechos de ciudadanía, la igualdad de oportunidades y no discriminación, y la minimización del impacto que la ceguera o deficiencia visual grave presenta en la vida de sus afiliados.

Tres. Para dar cumplimiento a la misión y fines sociales indicados en los dos apartados anteriores, la ONCE articulará un conjunto de servicios, prestaciones y actividades cuya concreción se llevará a cabo en los términos, condiciones y alcance que establezca el Consejo General y la normativa interna de la ONCE que los regule, referidos, al menos, a las siguientes materias:

a) Inclusión educativa.— Se desarrollará a lo largo de las diferentes etapas, enseñanzas y niveles educativos, mediante los medios técnicos precisos, en cooperación con los órganos educativos de las Administraciones competentes.

b) Formación e inserción laboral.— Se pondrá en marcha, conforme a las capacidades de los afiliados, un conjunto integral de medidas y acciones en materia de promoción, orientación y rehabilitación profesional, con el fin de facilitar una formación ocupacional y continua, el apoyo activo al empleo, y un puesto de trabajo, preferentemente en el mercado ordinario; así como, dentro de la ONCE, el acceso a la venta del cupón y a otras modalidades de juegos autorizadas que ésta comercialice.

c) Rehabilitación integral.— Persigue la obtención de la orientación y rehabilitación personal y familiar de los afiliados tendente a la inclusión social plena, mediante una formación impartida de forma personal, el apoyo psicosocial y ajuste emocional a la ceguera o deficiencia visual grave.

d) Autonomía personal.— Tiene por objetivo el bienestar social de los afiliados, articulando el refuerzo de aquellos recursos que coadyuven al disfrute de su movilidad y vida diaria independientes, el acceso a la información y la comunicación, así como el

apoyo y asesoramiento que facilite el acceso de los afiliados a los servicios de su Comunidad.”

Con todo lo anterior, la institución se ha visto obligada a prestar una especial atención al procedimiento seguido para la tramitación y concesión de prestaciones a sus afiliados, procurando evitar aquellas concesiones que no cumplan con los requisitos aprobados o, al contrario de lo anterior, que se proceda a la denegación de aquellas otras que sí son procedentes. Como quiera que el procedimiento establecido es en la actualidad tremendamente farragoso, en el que la documentación exigida es heterogénea, se ha diseñado un programa de trabajo para verificar la corrección del proceso o, en su caso, detectar los puntos débiles del sistema.

**5.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Realización de pruebas documentales y analíticas vía muestreo, para obtener la evidencia suficiente que permitan conclusiones razonables sobre el objeto básico del trabajo, con carácter semestral.

**6.- PROGRAMA:** CONTROL DE LOS REINTEGROS DE PRESTACIONES.

**6.1.- ÁREA ANALIZADA:** SERVICIOS SOCIALES

**6.2.- OBJETIVO:** Verificar el correcto tratamiento administrativo, contable y presupuestario, efectuado por cada Centro de la ONCE respecto de las devoluciones efectuadas por los afiliados que, tras percibir una ayuda del Sector Público, reintegran el importe de la prestación que, por el mismo concepto, habían recibido anteriormente de la organización.

Consideramos conveniente delimitar el concepto de “reintegro” a los efectos del presente trabajo a realizar por los TCGEF. A este respecto nos ceñiremos al concepto que figura en la Nota de 24 de mayo de 2010, del Director Económico Financiero de Dirección General:

*Reintegro es el ingreso material en la tesorería de la ONCE que debe hacer el beneficiario de una prestación abonada por la organización, tras haber recibido una ayuda de la Administración, al no existir plan de pagos (abierto) que permita absorber dicha devolución.*

El análisis del TCGEF se dirigirá a cubrir mediante técnica de muestreo los siguientes aspectos:

- Verificación de que en los expedientes del afiliado existe prueba documental de la solicitud y/o resolución de la ayuda solicitada al Sector Público.
- Verificación de la aplicación correcta de las solicitudes resueltas en las Aplicaciones informáticas del Área de Servicios Sociales y Contabilidad.

**6.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** En el desempeño de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra con carácter preferente la prestación de servicios a sus afiliados, la ONCE concede múltiples ayudas con la finalidad de cubrir necesidades de la más variada naturaleza. En aquellos casos en los que estas ayudas coexisten con otras concedidas por la administración pública, con la finalidad de evitar una duplicidad y, al tiempo, conseguir un ahorro de gastos en esta partida, es requisito obligado que los beneficiarios soliciten en los plazos establecidos, la correspondiente ayuda a la administración, con la condición de que procedan al reintegro a la ONCE de la que inicialmente, ésta les concedió.

Con motivo de la aprobación de un amplio elenco de normas legales relacionadas con la dependencia, con el consiguiente incremento de ayudas de esta naturaleza concedidas por las diferentes administraciones, esta situación ha implicado un incremento de trabajo en esta área, dando lugar indirectamente a una significativa reducción de gastos en las diferentes partidas presupuestarias que la institución aplica para esta finalidad.

**6.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Realización de pruebas documentales y analíticas vía muestreo, para obtener la evidencia suficiente que permita conclusiones razonables sobre el objeto básico del trabajo, con carácter semestral.

**7.- PROGRAMA:** CONTROL DE LA TIENDA DEL C.I.D.A.T.<sup>61</sup>

**7.1.- ÁREA ANALIZADA:** SERVICIOS SOCIALES

**7.2.- OBJETIVO:** Comprobación del correcto funcionamiento de las Tiendas de Depósito del C.I.D.A.T. ubicadas en cada DT/DA/DAP<sup>62</sup>, verificando la totalidad del

---

<sup>61</sup> Centro de Innovación y Desarrollo de Aplicaciones Tiflotécnicas. Se trata de un centro especializado, con presupuesto propio, con sede en Madrid.

<sup>62</sup> Hasta final de 2011, cada Delegación Territorial, Dirección Administrativa y Dirección de Apoyo tiene en sus instalaciones un depósito de material de tiflotecnología para su comercialización a los afiliados o

proceso que se lleva a cabo en el seno de cada unidad. El servicio prestado, además de la venta de material tiflotecnológico, incluye la gestión de las reparaciones del mismo así como de los materiales para adaptaciones de puestos de trabajo y de estudio.

**7.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** En el desempeño de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra con carácter preferente la prestación de servicios a sus afiliados, la ONCE se ha dotado de un sistema de comercialización de productos de la más variada tecnología mediante los que satisface desde las necesidades básicas de sus afiliados a otras que requieren los más avanzados procedimientos. Es así como cada centro con presupuesto autónomo dispone en sus instalaciones de la denominada “Tienda del C.I.D.A.T.”. En los últimos años, los avances en este campo, la incorporación de nueva tecnología así como el desarrollo de productos novedosos, ha elevado el volumen y el valor de los productos comercializados, por lo que se ha hecho necesario el ejercicio de un control riguroso tanto de los procedimientos de trabajo, como de la gestión de existencias y, fundamentalmente, de los niveles de satisfacción a los usuarios del servicio.

**7.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Realización de pruebas documentales y analíticas vía muestreo, para obtener la evidencia suficiente que permita conclusiones razonables sobre el objeto básico del trabajo, con carácter semestral. Se analizan los siguientes aspectos: gestión de tesorería, facturación, control de existencias en sede y subalmacenes de agencias, material en tránsito, gestión de reparaciones y adaptaciones de puestos de trabajo y de estudio y otros aspectos generales: seguridad, horario, etc.

## **8.- PROGRAMA: COSTES DEL PERSONAL NO VENDEDOR.**

### **8.1.- ÁREA ANALIZADA: PERSONAL**

**8.2.- OBJETIVO:** El objeto básico del trabajo será informar al Gestor de la propuesta automática de nómina<sup>63</sup>, con conocimiento de su Jefe de Centro y de Auditoría Interna, de las incidencias detectadas y las implicaciones que éstas suponen en la imputación presupuestaria. Para ello, se abordarán estas tareas:

---

clientes ajenos a la institución. En algunos centros, estas tiendas disponen de subalmacenes en las Agencias Administrativas, realizando funciones similares bajo la supervisión de su sede.

<sup>63</sup> En el ámbito presupuestario, todos los gastos relacionados con aspectos retributivos, tanto de personal vendedor como no vendedor, se encuentran englobados en la denominada “propuesta automática de nómina”, que recoge las partidas para esta finalidad distribuida entre las diferentes actividades a las que se encuentran adscritos todos los trabajadores de la DT/DA.

- a) Comprobar que las modificaciones en el desempeño de los trabajos con respecto al peso asignado por porcentajes y actividades están documentadas.
- b) Del conjunto de trabajadores, seleccionar una muestra y verificar que el desempeño de los trabajos que realizan se corresponde con el reparto de porcentajes en actividades presupuestarias que tienen asignados.

**8.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** La retribución de los trabajadores así como los costes de seguridad social y cualquier otro gasto de personal está asignada a diferentes actividades presupuestarias, dependiendo de la tarea desempeñada por el trabajador en cuestión. En el caso de los trabajadores vendedores, esta asignación la realiza el sistema de forma automática, existiendo una actividad específica en el presupuesto de gastos, por lo que difícilmente se pueden producir disfunciones.

No ocurre lo mismo con los trabajadores no vendedores, en los que la distribución por actividades se efectúa por el propio centro, motivo por el que requiere de un sistema de control que trate de unificar los criterios de asignación y que permita verificar que los mismos se realizan de forma transparente y objetiva. Al mismo tiempo, se impone la necesidad de contar con un sistema riguroso y formalizado a través del que se proceda a la comunicación de los cambios y la elaboración de las correspondientes modificaciones presupuestarias.

**8.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Desde el 1 de enero de 2011, en cumplimiento de lo indicado en el punto 7 del Oficio-Circular 46/2010<sup>64</sup>, serán objeto de análisis e informe por parte de los TCGEF, si el trabajo real que desempeña cada trabajador no vendedor, corresponde con su asignación a actividades presupuestarias y si se comunican puntualmente por los Gestores (a través del Gestor de la propuesta automática de nómina) al Graduado Social del Centro, las modificaciones en el desempeño de los trabajadores no vendedores con

---

<sup>64</sup> La citada norma interna indica textualmente: “Al margen de lo anterior, y con el fin de ajustar el gasto real de cada una de las actividades, el Técnico de Control de Gestión Económico-Financiera analizará dos veces al año (en los meses de marzo y septiembre), emitiendo el pertinente informe dirigido a Auditoría Interna, de Dirección General, si el trabajo real que desempeña cada trabajador corresponde con su asignación a actividades, y si se comunican puntualmente por los gestores al Graduado Social del Centro las modificaciones en el desempeño de los trabajadores con respecto al peso asignado por actividades, poniendo en conocimiento del Gestor General las modificaciones que deben realizarse cuando se hubiera detectado alguna disfunción y proponiendo medidas de mejora”.

respecto al peso asignado por porcentajes y actividades en los presupuestos aprobados para cada ejercicio económico. Hace referencia a la Circular n° 34/2009<sup>65</sup>.

Se pondrán en conocimiento del Gestor de la propuesta automática de nómina, las modificaciones que deben realizarse cuando se hubiera detectado alguna disfunción, debiendo acompañarse de una prueba sobre una muestra sobre si el trabajo real que desempeña cada trabajador no vendedor corresponde con su asignación a porcentajes y actividades, en base al análisis anterior.

Se establece la realización de pruebas de control sobre los porcentajes y actividades presupuestarias de los trabajadores no vendedores en las nóminas de marzo y septiembre de cada año, con respecto a los porcentajes y actividades presupuestarias aprobadas para cada ejercicio económico.

## **9.- PROGRAMA: CONTROL COMISIONES SORTEO EXTRAORDINARIO.**

### **9.1.- ÁREA ANALIZADA: PERSONAL Y JUEGO**

**9.2.- OBJETIVO:** Verificar que las comisiones abonadas en la nómina de los meses de julio y agosto corresponden con las instrucciones establecidas en el apartado 2.2 del Oficio-Circular 37/2011 relativo a los procedimientos para la comercialización del Sorteo de producto Extraordinario de la modalidad de juego Cupón del 17 de agosto de 2011.

**9.3.- ANTECEDENTES Y FUNCIONAMIENTO DEL ÁREA:** Con la entrada en vigor del Oficio-Circular 37/2011 sobre “Procedimientos para la comercialización del Sorteo de producto Extraordinario de la modalidad de juego Cupón del 17 de agosto de 2011” se introducen novedades en el abono de las comisiones al personal vendedor, al establecerse distintos porcentajes de comisión, en función de las ventas realizadas y abonarse en la nómina de julio el 10% de comisión sobre las liquidaciones parciales

---

<sup>65</sup> El apartado 3.A indica “El mantenimiento básico de la distribución de los trabajadores por actividades (persona, plaza y conceptos) compete a la Oficina del Graduado Social de cada Centro, debiendo serle comunicadas a ésta mensualmente por el Jefe del Departamento de Coordinación, Recursos Humanos y Generales –gestor de la propuesta automática de nómina– cuantas variaciones en la distribución inicial se produzcan, que a su vez le serán trasladadas por los gestores del Centro de las distintas áreas. Entre dichas variaciones cabe citar las nuevas contrataciones, las incorporaciones por traslado de Centro o los cambios de cometido del trabajador, tanto entre Departamentos como en el propio Departamento, cuando el trabajo a desempeñar tenga asignada una actividad presupuestaria distinta.

Todo ello con el fin de poder realizar mensualmente una correcta imputación presupuestaria de la nómina y evitar la imputación de gasto por trabajador a actividades genéricas o inexactas”.



realizadas en ese mes<sup>66</sup>. Con anterioridad a esta situación, se abonaba un porcentaje de comisión fijo sobre el total de las ventas realizadas.

Con estos cambios introducidos, se hace necesario comprobar el correcto funcionamiento de los sistemas de las áreas de Juego y Nómina, al objeto de verificar el cumplimiento de las instrucciones citadas.

**9.4.- PROGRAMA DE TRABAJO Y TAREAS RELACIONADAS:** Conforme a las instrucciones contenidas en el Oficio-Circular 37/2011, es necesario que queden documentados y probados, por parte de los TCGEF de cada Centro, los puntos establecidos en este programa, con el siguiente índice de contenidos:

- Prueba sobre las comisiones Sorteo Extraordinario abonadas en la nómina de julio 2011, a realizar en el mes de agosto.
- Prueba sobre las comisiones totales del Sorteo Extraordinario abonadas en las nóminas de julio y agosto 2011, a realizar en el mes de septiembre.
- Informe de las incidencias detectadas.

### **III.3.3.2.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORAS**

Exponemos a continuación un detalle de las principales fortalezas y debilidades, según nuestro criterio, y de acuerdo con consultas formuladas al respecto a determinados responsables y técnicos del área económica de la ONCE, así como las propuestas de mejora en aquellos casos en los que se estima procedente, para cada uno de los programas de trabajo analizados.

#### **1.- PROGRAMA: SEGURIDAD ALMACENES PRODUCTOS DE JUEGO**

##### FORTALEZAS:

- El hecho de que en el propio informe se recojan conclusiones del seguimiento de las debilidades detectadas en periodos anteriores conduce necesariamente a evitar la reiteración de las mismas.

---

<sup>66</sup> Con motivo del elevado volumen de producto vendido en sorteos extraordinarios así como del mayor precio unitario de estos cupones, la organización ha establecido liquidaciones parciales con anticipación a la fecha de celebración del sorteo.

DEBILIDADES:

- La existencia de otros centros de menor dimensión como son las Agencias Administrativas, en las que ni las medidas de seguridad adoptadas ni los medios materiales gozan de la envergadura de la que disponen las sedes centrales de las Delegaciones Territoriales, Direcciones de Zona o de Apoyo. Las contingencias que pudieran surgir tendrían repercusión sobre el conjunto de la organización.
- Reiteración del trabajo y, en muchos casos, de las incidencias detectadas. Ello se debe a la dificultad de corregir aspectos estructurales cuando su solución requiere de una fuerte inversión.
- En los procesos de construcción de nuevas edificaciones, la entidad no dispone de un órgano interno supervisor que regule y asegure el cumplimiento de estas normas de seguridad internas, con lo que puede suceder que sea necesario acometer en el futuro reestructuraciones de envergadura de obras cuya construcción ha sido reciente.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Extender el mismo procedimiento sobre las Agencias o, en su caso, eliminar los almacenes en estos centros. Se hace necesario valorar el coste/beneficio que supone el mantenimiento de estos Almacenes en las Agencias Administrativas, considerando además, el riesgo que conllevan.
- Una vez elaborado el primer informe, salvo variaciones que difícilmente se producen, elaborar exclusivamente informes de seguimiento de las deficiencias detectadas.
- Dotar a la Dirección General de la ONCE de un órgano supervisor de nuevas construcciones, verificando el cumplimiento de las medidas de seguridad estimadas.

**2.- PROGRAMA: NÓMINA**

FORTALEZAS:

- El control ejercido ha permitido depurar el sistema hasta un funcionamiento óptimo del mismo. Las incidencias se han reducido a niveles inapreciables.

DEBILIDADES:

- Programa de trabajo repetitivo, llegando en ocasiones a perder eficacia por encontrarse superadas las debilidades de su fase inicial.
- Propenso a fomentar conflictos entre Área de Juego y Control de Gestión. Las dificultades económicas del entorno plantean el debate en relación a si es admisible el fomento de las ventas a costa de asumir determinados riesgos laborales.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Extender los controles a aspectos relativos a la idoneidad del gasto (gratificaciones, horas extras, cálculo de objetivos que después serán remunerados, etc.) y no sólo a cuestiones relativas a autorizaciones formales previas al pago.

**3.- PROGRAMA:** DEUDAS SOBRE LAS QUE NO SE HAN REALIZADO GESTIONES DE COBRO.

FORTALEZAS:

- Se consigue en gran medida el objetivo propuesto: que una gran parte de las deudas no queden “dormidas”, iniciándose las actuaciones tendentes a su recuperación, poniéndose en funcionamiento un protocolo riguroso.

DEBILIDADES:

- Al tener los diferentes cargos asignados en protocolo las tareas a realizar, se genera un elevado nivel de interdependencia, siendo necesario el trabajo común y en la práctica, simultáneo de excesivos cargos, lo que puede suponer un punto de conflicto.
- Tratándose de una tarea técnica dentro del área jurídico-económica, y ante la escasa formación en estos campos de los Mandos Intermedios, es frecuente que se deleguen en el responsable del control de gestión, con lo que el controlador se controla a sí mismo.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Minimizar el número de responsables implicados y, en todo caso, con la suficiente formación jurídico-económica.

**4.- PROGRAMA: ANÁLISIS DE LA LIQUIDACIÓN DIARIA DE VENDEDORES.**

FORTALEZAS:

- El ejercicio de un control continuado de esta área, redundaría necesariamente en la detección de casos que pueden ser reiterativos. Se consigue el objetivo último para el que se ha instaurado el control.

DEBILIDADES:

- Incompatibilidad entre los objetivos del Área de Juego y de Administración: en ocasiones se asumen riesgos excesivos cuya finalidad última es el incremento de ventas, no existiendo un límite claro y definido previamente.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Realizar el control con una periodicidad menor, bimensual o trimestral, reduciendo plazos, con la finalidad de conseguir alcanzar un seguimiento más intensivo y continuado que permita acercarnos al objetivo de nivel cero de incidencia.

**5.- PROGRAMA: ANÁLISIS DE PRESTACIONES AL BIENESTAR SOCIAL Y AUTONOMÍA PERSONAL, AL ESTUDIO Y AL EMPLEO.**

FORTALEZAS:

- Al tratarse de un campo de análisis extenso y con numerosas regulaciones normativas a niveles estatal, autonómico y local, en continua evolución, van surgiendo situaciones complejas y en ocasiones, muy específicas, permitiendo su tratamiento y regulación de cara al futuro.

DEBILIDADES:

- Escasa formación técnica del personal administrativo que gestiona la concesión, enfrentándose a un entramado complejo en el campo jurídico y económico, de cuya interpretación puede depender la concesión o denegación de una prestación.
- Escasa formación técnica de los Jefes de Servicio cuyas decisiones son adoptadas, en ocasiones, por criterios de política interna. Esta situación es propiciada por la excesiva dispersión de normas en todos los ámbitos.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Necesidad de formar técnicamente a todo el personal administrativo que trabaja en el ámbito de estas prestaciones, así como a los Jefes de Servicio.

**6.- PROGRAMA: CONTROL DE LOS REINTEGROS DE PRESTACIONES.**

FORTALEZAS:

- Consecución del objetivo propuesto por el control: mayor rigor en el tratamiento de los reintegros, tanto a nivel presupuestario como a efectos de su seguimiento y control de tesorería.

DEBILIDADES:

- Dispersión y excesiva normativa legal entre Comunidades, que propician una dificultad añadida en el trámite de las prestaciones.
- A nivel interno de la institución, es difícilmente exigible que el beneficiario solicite la ayuda al sector público, toda vez que no se sanciona esta inacción. Con esta forma de proceder, nos encontramos ante la dificultad de valorar la actuación a seguir ante estas situaciones y cómo se ha de realizar en todos los casos aplicando un criterio de uniformidad.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Se hace necesario el estudio y la puesta en funcionamiento de una normativa interna que obligue a los beneficiarios, en aquellos casos en que sea procedente, a solicitar la correspondiente ayuda a la Administración Pública,

sancionando la omisión de esta acción, toda vez que tiene repercusión patrimonial para la organización.

**7.- PROGRAMA: CONTROL DE LA TIENDA DEL C.I.D.A.T.**

FORTALEZAS:

- Consecución del objetivo propuesto por el control: mayor rigor en el control de existencias así como en la gestión general del proceso: ventas, reparaciones, devoluciones, etc.

DEBILIDADES:

- No existe un criterio de general aplicación en cuanto a aspectos que pueden ser considerados como significativos del buen funcionamiento del servicio: horarios de apertura y atención, regulación de las sustituciones del personal encargado, volumen de existencias que se considera representativo de una adecuada satisfacción del afiliado, etc.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Se hace necesario acometer un estudio riguroso de los aspectos señalados como debilidad del proceso, con la finalidad de que, una vez conocidas las necesidades, se pongan en funcionamiento los medios para una adecuada atención, con el cumplimiento de mínimos de excelencia y calidad.

**8.- PROGRAMA: COSTES DEL PERSONAL NO VENDEDOR.**

FORTALEZAS:

- Se acomete un aspecto que hasta el momento se encontraba escasamente controlado, y que podía ser una de las causas de falta de homogeneidad en la información entre diferentes centros.

DEBILIDADES:

- La asignación de los trabajadores en cada centro, se realiza, en términos generales, con total autonomía, por lo que pudiera llevarse a cabo en función

de determinados intereses de la gestión y no de acuerdo a criterios rigurosos relacionados con la labor realmente desempeñada.

- Para la Dirección puede estar suponiendo una fuente de conflictos toda vez que puede ser considerada como una limitación de sus funciones, o como una dificultad añadida para el ejercicio de determinadas actuaciones futuras.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Se hace necesario acometer un estudio riguroso que permita una asignación uniforme de los trabajadores a las diferentes actividades presupuestarias, permitiendo una información homogénea entre diferentes centros, para que las decisiones se apoyen en datos suficientemente contrastados.

**9.- PROGRAMA: CONTROL COMISIONES SORTEO EXTRAORDINARIO.**

FORTALEZAS:

- Consecución del objetivo último para el que ha sido implantado el programa de control: las incidencias en relación a este tipo de comisiones se reducen a niveles mínimos. Su análisis desde una perspectiva externa al Departamento de Juego permite una visión diferente del problema.

DEBILIDADES:

- El propio diseño del programa de trabajo implica que se trate de un análisis que se efectúa no sólo una vez devengada la comisión para el agente-vendedor, sino también una vez que la misma ha sido cobrada. Con ello, las incidencias que se detectan no siempre van a poder ser regularizadas en nóminas posteriores. Tal es el caso de un trabajador cuyo contrato ha vencido.

PROPUESTAS DE MEJORA:

- Establecer la realización del trabajo en el periodo comprendido entre el devengo de la comisión y el pago de la nómina, de manera que permita el análisis de las incidencias y su regularización inmediata.

A continuación se presenta una tabla resumen de las fortalezas, debilidades y propuestas de mejora de cada uno de los programas de trabajo expuestos con anterioridad:

TABLA Nº III.4: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LOS PROGRAMAS DE CONTROL DE GESTIÓN

PROGRAMA	FORTALEZAS	DEBILIDADES	PROPUESTAS DE MEJORA
SEGURIDAD ALMACENES JUEGO	-Realización informes de seguimiento sobre incidencias anteriores.	-En las Agencias Administrativas control muy relajado, con incidencia directa sobre el global de la organización. -Trabajo reiterativo: las circunstancias raramente cambian de un trimestre a otro, salvo aspectos ya detectados como "mejorables". -Inexistencia de un órgano interno que supervise las construcciones nuevas, adaptando las medidas de seguridad a los requerimientos impuestos.	-Extender el mismo procedimiento sobre las Agencias o, en su caso, eliminar los almacenes en estos centros. -Salvo variaciones, sólo informes de seguimiento.  - En nuevas construcciones debe existir una supervisión previa y directa, evitando ineficiencias posteriores.
NÓMINA	-Consecución del objetivo perseguido: depurar el sistema hasta un funcionamiento óptimo del mismo. Las incidencias se han minimizado.	-Programa de trabajo repetitivo en exceso. -Fomenta conflictos entre Área de Juego y Control de Gestión.	-Extender los controles a aspectos relativos a idoneidad del gasto (gratificaciones, horas extras, cálculo de objetivos que después serán remunerados, etc.).
SEGUIMIENTO DEUDAS NO ACCIONES COBRO	-Consecución del objetivo propuesto: que una gran parte de las deudas no queden "dormidas", iniciándose las actuaciones tendentes a su recuperación.	-Al tener los diferentes cargos asignadas en protocolo las tareas a realizar, supone un punto de conflicto con el control de gestión. -Tarea técnica jurídico-económica, delegada a Mandos Intermedios, con escasa formación en este campo.	- Minimizar el número de responsables implicados.
SEGUIMIENTO LIQUIDACIÓN	-Detección de casos reiterativos.	-Incompatibilidad objetivos del Área	-Realizar el control con carácter



PROGRAMA	FORTALEZAS	DEBILIDADES	PROPUESTAS DE MEJORA
DIARIA DE VENDEDORES	Se consigue el objetivo último para el que se ha instaurado el control.	de Juego y de Administración: en ocasiones se asumen riesgos cuya finalidad es el incremento de ventas.	bimensual o trimestral, reduciendo plazos, consiguiendo un control continuado.
PRESTACIONES SOCIALES	-Las revisiones van poniendo de manifiesto situaciones complejas que, habitualmente, implican su análisis y superación de cara al futuro.	-Escasa formación técnica del personal administrativo que gestiona la concesión, así como de los Jefes de Servicio, cuyas decisiones son adoptadas, en ocasiones, por criterios de política interna.	-Se requiere formar a todo el personal que trabaja en el ámbito de las prestaciones.
REINTEGROS PRESTACIONES	-Se ha conseguido mayor rigor en un área en el que no siempre se cumplía con los requerimientos aprobados.	-Dispersión de normativa legal y criterios -Dificultad para conseguir que el beneficiario realice los trámites solicitando la ayuda en la Administración Pública: no existe norma que sancione esta inacción.	-Elaborar una norma interna o disposición que refuerce la obligación de solicitar esa ayuda.
TIENDA CIDAT	-Se ha conseguido mayor rigor en la gestión general y control de existencias.	-Falta de criterio general en cuanto a aspectos generales: horario, personal encargado, sustituciones, etc.	-Definir claramente los objetivos y los medios para satisfacer las necesidades de los afiliados.
COSTES PERSONAL NO VENDEDOR	-Implica prestar atención a un aspecto abandonado hasta el momento, con una seria incidencia presupuestaria.	- Gestión autónoma de cada centro en la asignación de sus trabajadores: pueden prevalecer intereses de la gestión. -Falta de aceptación por parte de la Dirección por cuanto puede suponer una	-Impartir directrices generales para determinados puestos de trabajo, de forma que empleados con las mismas tareas impliquen similares actividades presupuestarias.

III.- EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO EN LAS ENL

PROGRAMA	FORTALEZAS	DEBILIDADES	PROPUESTAS DE MEJORA
		limitación de sus actuaciones.	
CONTROL COMISIONES SORTEO EXTRAORDINARIO	-Consigue el objetivo último de cualquier trabajo de gestión: reducir las incidencias al mínimo.	-El trabajo se realiza a posteriori, con lo que el control puede perder efectividad.	-Establecer el control antes del pago de la nómina, verificando el correcto funcionamiento del sistema.

*Fuente: Elaboración propia*

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **IV.- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS**



## **IV.1.- OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA**

AECA (1995: 120-134), define el presupuesto como la “expresión estructurada, en términos monetarios, de los planes de acción a corto plazo de una empresa. Generalmente, cubre las actividades y áreas de la organización empresarial; cada una de las cuales quedará representada por una partida presupuestaria”. De esta manera, en una concepción más dinámica, podemos concebir el presupuesto como un proceso mediante el que los objetivos institucionales se plasman cuantitativamente, desagregándolos en objetivos específicos, de forma que se pueda realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de los mismos. En relación con ello, la presupuestación es considerada como el “proceso de elaboración del presupuesto”, comprendiendo las siguientes fases:

- a. Inicio del proceso presupuestario.
- b. Elaboración del presupuesto por centros de responsabilidad.
- c. Negociación con cada centro de responsabilidad.
- d. Integración de los diferentes presupuestos por centros de responsabilidad.
- e. Aprobación del presupuesto integrado.
- f. Revisión del presupuesto.

Señalan Álvarez-Dardet y Gutiérrez (2010: 214-215) que el presupuesto constituye una parte del proceso de planificación táctica, definiéndolo como “la expresión cuantitativa y sistemática de una propuesta de plan de acción de la dirección para un periodo de tiempo futuro (normalmente un año). En él figuran explícitas tanto las previsiones de ingresos como las necesidades de adquisición y consumos de recursos materiales y financieros”. De esta forma, cuatro son los objetivos principales que ha de tener la elaboración de un presupuesto:

1. Concretar el plan estratégico.
2. Conseguir una adecuada coordinación entre las actividades de los distintos departamentos de la organización.

3. Delegar responsabilidades entre los diferentes cargos, de forma que conozcan los importes que les corresponde gestionar y los objetivos que se espera de ellos.
4. Determinar una medida sobre la que se pueda evaluar la gestión de los directivos. Para ello, es importante que sean partícipes de la elaboración del presupuesto.

El punto de partida de un presupuesto ha de ser la formalización de unos objetivos por centros de responsabilidad, debiendo haberse cuantificado previamente mediante la utilización de una batería de indicadores. Tal como indica Amat y otros (2001: 42), “la formulación de estos objetivos debe estar ligada a los objetivos generales de la empresa y, en particular, tanto a la estrategia de la empresa, elaborada a partir del análisis del entorno y de la propia organización, como a su estructura organizativa”.

Para estos autores, un valor esencial del éxito del sistema presupuestario se encuentra en la existencia de una adecuada vinculación del presupuesto anual a la estrategia a largo plazo y a la estructura organizativa. Para ello, se hace necesario que:

- La estrategia se encuentre adaptada al entorno y a las fortalezas y debilidades de la organización. De no ser así, aunque el presupuesto esté elaborado correctamente, carecerá de valor.
- Claridad en la estrategia. De lo contrario, se corre el riesgo de una falta de vinculación entre el corto y el largo plazo, pudiendo ocurrir que los objetivos a corto plazo sean contradictorios con los del largo plazo e, incluso, que cada centro trate de maximizar sus objetivos individuales a corto plazo, despreocupándose de los generales de la entidad.
- La estrategia se encuentre vinculada con la estructura organizativa mediante la fijación de objetivos específicos por centros de responsabilidad. Será la suma de esos objetivos individuales la que permita alcanzar el objetivo general de la institución.

Obviamente, son abundantes las clasificaciones elaboradas. Tomamos, por la diversidad de enfoques con que ha sido tratada, la tipología de presupuestos realizada por Del Río y otros (2009: 115-118), que incide en que las diferentes formas de

denominarlo obedecen más bien a características particulares. En función del criterio utilizado, distingue entre los siguientes tipos:

1. Por la clase de empresas.-

-Públicos.- Los elaborados por estados, ministerios, comunidades autónomas y otros entes de la administración.

-Privados.- Los correspondientes a las empresas privadas y otras organizaciones ajenas a la administración estatal. Entre ellas, las ENL no públicas.

2. Por su contenido.-

-Principales.- Son una síntesis que aglutina todos los presupuestos parciales de la entidad.

-Auxiliares.- Muestran, de forma analítica, las previsiones por cada área, programa o cualquier otra unidad en que se ha dividido la organización.

3. Por su forma:

-Flexibles.- Consideran anticipadamente las variaciones que puedan ocurrir, permitiendo cierta elasticidad para adaptarse a ellas. Especial importancia tienen en el ámbito de las ENL, debido a la variabilidad que puede llevar el proceso de captación de recursos.

-Fijos.- Permanecen invariables durante la vigencia del periodo para el que se ha aprobado.

4. Por su duración:

-A corto plazo.- Menos de un año.

-A largo plazo.- Mas de un año.

5. Por la técnica de evaluación:

-Estimados.- Se formulan sobre bases empíricas. Sus cifras numéricas, al estar apoyadas en la experiencia, representan una probabilidad más o menos razonable de que suceda lo plasmado.

-Estándar.- Son aquellos que se apoyan sobre bases científicas, con lo que se eliminan elevadas probabilidades de error. Representan resultados que se han de obtener.

6. Por su reflejo en los estados financieros:

-De posición financiera.- Muestran la posición estática que tendría la entidad en el futuro, en el probable caso de cumplir las expectativas. Se utiliza la llamada "Posición Financiera Presupuestada".

-De resultados.- Muestran el resultado futuro. En el caso de las ENL, el superávit o déficit esperado.

-De costes.- Presentan, para un periodo futuro, las diversas situaciones que la estructura de costes pueda tomar.

7. Por las finalidades que persigue:

-De promoción.- Tienen forma de proyecto financiero y de expansión. Se elaboran para estimar ingresos y gastos de un periodo determinado relativo a ese proyecto.

-De aplicación.- Normalmente se elaboran para solicitar créditos. Son pronósticos generales relativos a los recursos con que cuenta o habrá de contar la entidad.

-Por áreas y niveles de responsabilidad.- Con la finalidad de cuantificar la responsabilidad de los encargados de las áreas en que se divide una organización.

-Por programas.- Tratan de parcializar las diferentes responsabilidades. En las ENL proporcionan información relevante para la toma de decisiones entre los distintos programas con los que se trabaja.

Los presupuestos son una útil herramienta en los sistemas de control de gestión de cualquier organización. Entre las ventajas que proporcionan el uso de los mismos, Álvarez-Dardet y Gutiérrez (2010: 234-235) señalan las siguientes:

1. Obligan a los directivos a reflexionar sobre el futuro y a formalizar sus planes de acción. Al elaborar los presupuestos, se ven en la necesidad de plasmar sus deseos y sus objetivos en parámetros operativos, de manera que se han de



- concretar mucho más tanto sus planes como sus programas de acción a corto plazo.
2. Se constituyen como un adecuado marco de referencia para la evaluación del desempeño. Los directivos adquieren un compromiso al elaborar los presupuestos, de forma que cualquier variabilidad significativa sobre las cifras aprobadas, va a requerir de una adecuada justificación.
  3. Permiten la comunicación en la empresa y facilitan el mejor conocimiento operativo de la misma. Una adecuada estrategia en la elaboración del presupuesto requiere del conocimiento exhaustivo de cada uno de los procesos llevados a cabo en la organización.
  4. Son una de las mejores herramientas en la coordinación de las partes de una organización. Al existir un punto de referencia común se genera una necesidad de coordinar cada una de las tareas llevadas a cabo en el seno de la entidad. La actividad de cada unidad habrá de facilitar la actividad del resto de unidades.
  5. Han de servir como un importante elemento motivador para los diferentes miembros. El presupuesto otorga una visión colectiva, un objetivo global. Puesto que en su elaboración se ha de involucrar a toda la organización, el presupuesto se constituye como el medio para conseguir un objetivo común y, por tanto, debe ser un factor que motiva a todos los estamentos para alcanzar un único fin. De acuerdo con Amat y otros (2001: 61), “es conveniente que se establezcan objetivos que supongan un cierto grado de desafío pero que puedan ser alcanzables. Este tipo de objetivos pueden ser un importante estímulo para aumentar la motivación de los diferentes responsables para tener un comportamiento que sea coherente con los objetivos de la organización.”

## **IV.2.- ESTUDIO DEL MODELO PRESUPUESTARIO**

La obligatoriedad de incluir información presupuestaria en las ENL se constituye como una singularidad exclusiva de la normativa española, no siendo exigible en ningún otro país. El primer antecedente lo encontramos en la Ley 19/1964, de Asociaciones<sup>67</sup>, en la que ya se contempla la figura del presupuesto<sup>68</sup>, aunque con

---

<sup>67</sup> Vigente hasta el 26 de mayo de 2002.

escaso nivel de desarrollo. Años más tarde, la Ley 30/1994, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, establece<sup>69</sup> la obligatoriedad de elaborar y remitir al Protectorado en los tres últimos meses de cada ejercicio, el presupuesto correspondiente al año siguiente, que ha de ir acompañado de una memoria explicativa. Con posterioridad, el Real Decreto 1786/1996, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública<sup>70</sup>, establece<sup>71</sup> la obligatoriedad de presentar antes del 1 de julio de cada año, la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos relativo al ejercicio anterior. Con todo lo indicado, podemos concluir que este instrumento se ha ido instalando con cierta habitualidad en nuestro ordenamiento jurídico.

La regulación actual la encontramos en el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos, que abandona el concepto de *presupuesto* para decantarse por el de *plan de actuación*, del que los distintos Protectorados han ido aprobando sus propios modelos. De esta forma, al ser el grado de cumplimiento del mismo una información que habrá de ser incluida en la memoria de las cuentas anuales indicando los recursos empleados, su procedencia y el número de beneficiarios en cada una de las distintas actuaciones realizadas (artículo 25 de la Ley 50/2002, de Fundaciones), la norma ha considerado oportuno elaborar un modelo general de plan de actuación, en aras de dotar de mayor homogeneidad a la información suministrada por estas entidades.

En opinión de Brusca y Martí (2002: 20-21) “la implantación del presupuesto en ENL parte tanto de la tradición existente como de la proximidad entre estas entidades y el sector público, que en cierta medida parece haber dejado notar su influencia a este respecto”. En relación con ello, no podemos obviar el atributo de “obligatoriedad” en las aportaciones de los contribuyentes a las entidades públicas, en contraposición con la “voluntariedad” de aquellas otras que se efectúan en el ámbito de las ENL, por lo que se infieren diferencias importantes en la necesidad de rendición de cuentas.

Otra diferencia significativa, es el marcado carácter legal y político con el que es concebido el presupuesto en las entidades públicas, habiéndole sido conferido un papel primordial por el propio ordenamiento jurídico, ya que en la práctica ha sido el

---

<sup>68</sup> Es en su artículo 3, apartado 8, en el que hace referencia al patrimonio fundacional, recursos económicos previstos y límite del presupuesto anual.

<sup>69</sup> Artículo 23, apartado 5.

<sup>70</sup> Vigente hasta 13 de febrero de 2004.

<sup>71</sup> Artículo 5.

único instrumento de control del destino de los fondos públicos, siendo mucho más flexible su utilización en las ENL. De ahí que no puedan ser equiparables su uso en uno y otro ámbito.

Es por ello que podemos cuestionarnos no ya la exigencia, sino el valor de la información presupuestaria en las ENL, toda vez que en el sector privado no es obligatoria la utilización de este tipo de información y, el sector público, en el que existen motivos de legalidad a los que anteriormente hemos hecho referencia, presenta unas características diferenciadoras que confieren un papel singular al presupuesto en relación con el que desempeña en las ENL.

En relación con lo anterior, indica Bellostas y otros (2007: 99-100) que “la información presupuestaria ha estado sometida a debate prácticamente desde que se aprobaron las normas de adaptación, aduciendo fundamentalmente que no existen razones para dar prioridad a esta información sobre los estados financieros en las ENL, e incluso algunos autores consideran que ni siquiera debería exigirse la presentación del presupuesto ni tampoco la liquidación, evitando así la sobrecarga de información existente actualmente”.

Tanto los estados financieros como los indicadores de gestión pueden llegar a suministrar información más relevante con efectos frente a terceros que el propio presupuesto y su liquidación, habiéndose empleado el presupuesto en muchas ocasiones por la tradición en este tipo de entidades.

Sin embargo, el presupuesto seguirá teniendo un papel insustituible, así como el correspondiente elenco de indicadores que se puedan derivar del mismo. No obstante, habremos de tener en consideración la existencia de un aspecto diferenciador de unas entidades respecto de otras, cual es la fuente de financiación empleada. Será este elemento el que confiera auténtico valor al presupuesto como instrumento de rendición de cuentas. Además, en las ENL se puede aprovechar e implantar, si se considera importante a los efectos de control de la gestión de los gastos, el principio de especialidad en sus aspectos temporal, cualitativo y cuantitativo, imponiendo la limitación y vinculación de los créditos aprobados para cada partida o concepto presupuestario, salvando las modificaciones que se consideren necesarias, para lo cual sería deseable una regulación al respecto, en una cierta aproximación a la normativa pública.

Pero dejando aparte la expresada posibilidad, y acercándonos al ámbito de la realidad de las ENL, desde la óptica de la delimitación o mejor forma de sistematizar el

presupuesto, precisamente en línea con la clasificación principal de los gastos de los presupuestos públicos, define AECA (1995: 120-121) el “presupuesto por programas” como “una proyección anual de los planes a medio plazo, relativos a los objetivos y líneas prioritarias de actuación de la empresa (o entidad), donde se ordenan el conjunto de actividades a desarrollar, los objetivos fijados para desarrollar dichas actividades, los recursos a utilizar en su ejecución, y los indicadores que permitan analizar o apreciar el grado de realización en su doble aspecto: físico y financiero, así como los agentes encargados de llevarlos a buen término, es decir, los ejecutantes de los programas”. Observamos en la anterior definición que, explícitamente, se hace mención a los indicadores de gestión, instrumentos a los que le dedicamos un capítulo del presente trabajo.

Señalan Rodríguez y Luna (2005: 87) que, con independencia del carácter público o privado, cualquier entidad ha de realizar una adecuada planificación, “siendo el presupuesto el instrumento utilizado para ello. No obstante, el significado del presupuesto diferirá según la naturaleza del ente, bien se trate de una empresa de negocios, una fundación o de una entidad de derecho público.”

Con carácter global, podemos señalar las características que ha de poseer un presupuesto elaborado en el marco de las ENL. Para ello nos apoyamos en AECA (2001: 50-51):

- a. Por regla general, comprende una anualidad. A pesar de ello, puede referirse a periodos de tiempo más cortos. Como señalan Ruiz y Tirado (2004: 29) “el periodo de referencia suele ser un año cuando el presupuesto se limita al reflejo de actividades continuas pero en el caso de las ENL el periodo de referencia se debe adaptar también al periodo del objeto de análisis, que puede ser un programa o un proyecto concreto”. Esto implicará la necesidad de elaborar diferentes tipos de presupuestos.
- b. Debe ser flexible y adaptable a las circunstancias, bien sean éstas originadas por propia voluntad de la organización, o bien provengan de cambios inesperados que se producen en el entorno.
- c. Es un documento político, que prioriza unos programas en relación a otros. De esta forma, indirectamente, también se están produciendo reconocimientos de poder a determinados responsables en detrimento de otros. Esta circunstancia ha de ser manejada con destreza por parte del gobierno de la entidad para evitar la aparición de conflictos.

- d. Debe prestar especial atención al cumplimiento de objetivos de servicios, en lugar del objetivo de beneficios.
- e. Ha de ser realizado con criterios de eficiencia económica.
- f. Ha de incluir una clasificación de los gastos por naturaleza que los responsables han previsto. También debe dividirse en diferentes subpresupuestos. A saber: por actividades, por agrupación de actividades, por áreas funcionales, global para el conjunto de la entidad, etc.
- g. Debe diferenciar los fondos de que dispone con actuación restringida, refiriéndonos a aquellos que la organización ha recibido para llevar a cabo una tarea determinada.
- h. Puede ser empleado como un instrumento motivador, haciendo partícipe de su elaboración a los diferentes estamentos implicados en la entidad, aunando esfuerzos para el logro de los objetivos propuestos y permitiendo conocer las dificultades a las que se ha de hacer frente.

En opinión de Ruiz y Tirado (2004: 34), los tipos de presupuestos que responden a las operaciones económicas que realizan las ENL son los siguientes<sup>72</sup>:

---

<sup>72</sup> Los cuadros que se acompañan relativos a cada tipo de presupuestos son de elaboración propia, sobre la base de modelos más simples aportados por Ruiz y Tirado. Op. cit.

IV- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENL

1. Presupuesto de Ingresos y Gastos.- Es el que se elabora atendiendo a la clasificación de ingresos y gastos según su naturaleza –la establecida por el Plan General de Contabilidad- permitiendo establecer previsiones del déficit o superávit previsto y, por tanto, si es necesario, acudir a otras fuentes de financiación.

TABLA Nº IV.1: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS

	Mensualidad 1		Mensualidad 2		Mensualidad 3		TOTAL
	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	
<b>GASTOS</b>							
1. Consumos							
2. Servicios exteriores							
3. Tributos							
4. Gastos personal							
5. Amortizaciones							
6. Gastos financieros							
7. Otros gastos							
<b>TOTAL GASTOS</b>							
<b>INGRESOS</b>	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	
8. Cuotas colaboradores							
9. Aportaciones usuarios							
10. Subvenciones y donaciones							
11. Actividad mercantil							
12. Ingresos financieros							
13. Otros ingresos							
<b>TOTAL INGRESOS</b>							
<b>SUPERAVIT/DÉFICIT</b> (8+9+10+11+12+13-1-2-3-4-5-6-7)							

Fuente: Elaboración propia

2. Presupuesto de Inversiones.- Recoge las inversiones en activos no corrientes a realizar durante el tiempo para el que se elabora el presupuesto. Requiere un análisis tanto de las necesidades de inversión como de las disponibilidades de recursos. Su planificación ha de ser temporal. En su elaboración es conveniente la participación de los responsables de los diferentes programas o proyectos ya que una misma inversión puede asignarse a diferentes programas.

TABLA Nº IV.2: PRESUPUESTO DE INVERSIONES

	Trimestre 1		Trimestre 2		Trimestre 3		Trimestre 4		TOTAL
	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	
<b>INVERSIONES</b>									
1. Terrenos y bienes naturales									
2. Construcciones									
3. Maquinaria									
4. Mobiliario									
5. Equipos proceso información									
6. Inv. inmobiliarias									
7. Otras inversiones									
<b>TOTAL INVERSIONES</b>									
<b>FINANCIACIÓN</b>	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	
8. Donaciones									
9. Subvenciones oficiales									
10. Resto subvenciones									
11. Préstamos recibidos									
12. Otras fuentes financiación									
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>									
<b>POSICIÓN FINANCIERA</b> (8+9+10+11+12-1-2-3-4-5-6-7)									

Fuente: Elaboración propia

3. Presupuesto de Tesorería.- Pone de manifiesto tanto las necesidades de tesorería como los excedentes generados en las previsiones recogidas en los dos modelos de presupuestos anteriormente citados.

TABLA Nº IV.3: PRESUPUESTO DE TESORERÍA

	Mensualidad		Mensualidad		Mensualidad		TOTAL
	1		2		3		
	u.m.	%	u.m.	%	u.m.	%	
A.- SALDO INICIAL							
1. Consumos							
2. Servicios exteriores							
3. Tributos							
4. Gastos personal							
5. Amortizaciones							
6. Otros gastos							
TOTAL PAGOS EXPLOTACIÓN							
7. Cuotas colaboradores							
8. Aportaciones usuarios							
9. Subvenciones y donaciones							
10. Actividad mercantil							
11. Otros ingresos							
TOTAL COBROS EXPLOTACIÓN							
B.- SALDO EXPLOTACIÓN (7+8+9+10+11-1-2-3-4-5-6)							
12. Pagos financieros							
13. Cobros financieros							
C.- SALDO FINANCIERO (13-12)							
14. Terrenos y bienes naturales							
15. Construcciones							
16. Maquinaria							
17. Mobiliario							
18. Equipos proceso información							
19. Inv. inmobiliarias							



IV- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENL

20. Otras inversiones							
TOTAL PAGOS INVERSIONES							
21. Donaciones							
22. Subvenciones oficiales							
23. Resto subvenciones							
24. Préstamos recibidos							
25. Otras fuentes financiación							
TOTAL COBROS FINANCIACIÓN							
D.- SALDO INVERSIONES (21+22+23+24+25-14-15-16-17-18-19-20)							
E.- OTROS MOVIMIENTOS TESORERÍA							
SALDO FINAL (A+B+C+D+E)							

Fuente: *Elaboración propia*

La anterior clasificación presupuestaria se basa esencialmente en el presupuesto privado, en donde, por centrar una diferencia importante, el presupuesto de ingresos y gastos coincide con la clasificación contable por naturaleza de dichas magnitudes, sin mención explícita a la clasificación por programas antes comentada –aunque no descartable-. Por lo que, en esencia, se distancia de la configuración y función del presupuesto público, en donde tanto su parte de ingresos como su parte de gastos abarcan, por definición, un campo más amplio, que en ambos casos desborda las magnitudes ingreso contable y gasto contable; para recoger, de un lado todos los flujos que estimativamente van a suponer obtención de recursos en el periodo (ingresos presupuestarios), y de otro todas las aplicaciones de la referida financiación (gastos presupuestarios), tales como, por ejemplo, en el caso de los ingresos, los derivados de endeudamiento o de enajenación de activos fijos, y en el caso de los gastos, los destinados a amortización de deudas o a la realización de inversiones reales. Lo que no quiere decir que, en cuanto a la gestión de su ejecución o control, los mecanismos de los presupuestos públicos y la información derivada de su implementación, cual es el caso de los estados de liquidación de los presupuestos de ingresos y gastos, no puedan aproximarse, como de hecho ocurre en parte, a los de las ENL.

En una época de crecientes incertidumbres como la actual, las ENL no pueden perder de vista el entorno en las que desempeñan su actividad, por lo que han de abandonar procedimientos simplistas y adaptar su gestión a los cambios que se

producen tanto en la competencia como en el ámbito en el que se desenvuelven. En sintonía con Muñiz (2009: 20), el sistema presupuestario desarrollado por cada entidad debe encontrarse plenamente adaptado a sus necesidades, lo que implica “haber analizado el negocio y su futuro, concretar los requerimientos de información y establecer una metodología clara sobre la forma de implantar, confeccionar y analizar el sistema presupuestario”.

Hemos de tener presente que el fin último de cualquier sistema presupuestario no es otro que la mejora de la organización, facilitando el logro de sus objetivos con las más elevadas medidas de eficacia y eficiencia y, permitiendo al tiempo, en el caso de las ENL, la gestión más óptima de sus recursos y su supervivencia a largo plazo para conseguir satisfacer las necesidades para la que ha sido creada, durante el mayor periodo de tiempo que le sea factible.

Finalizamos este epígrafe señalando los atributos que, a nuestro criterio, tienen mayor significación en el proceso de elaboración de un presupuesto en una ENL, para que sea exitosa su implementación:

**TABLA Nº IV.4: ATRIBUTOS DEL PRESUPUESTO DE LAS ENL**

<b>ATRIBUTO</b>	<b>EXPLICACIÓN</b>
<b>Claridad</b>	Libre de ambigüedades, evitando que pueda llegar a ser susceptible de diferentes interpretaciones. Deben estar presentadas con absoluta transparencia tanto las motivaciones de las diferentes partidas, como las cifras que las representan.
<b>Coherencia</b>	Los objetivos han de ser racionales y creíbles. Un presupuesto elaborado con coherencia permite ser alcanzable y contar con el crédito suficiente para ser utilizado como instrumento de apoyo en la toma de decisiones.
<b>Integridad</b>	En dos sentidos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los objetivos a corto plazo han de ser consecuentes con los que se pretenden a largo plazo por la ENL. En ningún caso podrán ser contrapuestos.</li> <li>- Los objetivos de cada una de las áreas o centros de responsabilidad han de estar subordinados al interés general de la organización.</li> </ul>

<b>ATRIBUTO</b>	<b>EXPLICACIÓN</b>
<b>Capacidad de motivación</b>	Un alto valor de un presupuesto es la capacidad para hacer partícipes a todos los estamentos de la entidad. Mediante este atributo se consigue la implicación de los diferentes miembros, que realizarán un esfuerzo complementario, permitiendo el logro de los objetivos institucionales.
<b>Fiabilidad</b>	Debe estar apoyado en bases suficientemente contrastadas, permitiendo la comparación periódica entre las cifras previstas y las reales.
<b>Adaptabilidad</b>	Capacidad de adecuarse a las situaciones cambiantes del entorno de la ENL, así como de su competencia. No olvidemos que, el hecho de no perseguir el beneficio, no exime a estas entidades de contar con competidores, entre ellos, la propia administración pública.
<b>Especificidad</b>	Elaborado en base a las características y peculiaridades de la propia ENL, integrando todos los sistemas y cubriendo todas las áreas y programas.

*Fuente: Elaboración propia*

### **IV.3.- ESPECIAL REFERENCIA AL MODELO PRESUPUESTARIO EN LA ONCE**

#### **IV.3.1.- ANTECEDENTES NORMATIVOS**

Para el análisis que sigue, tanto en lo que se refiere a épocas precedentes como a los momentos actuales, hemos analizado toda una serie de documentación relacionada con el presupuesto de la ONCE, destacando la normativa publicada mediante Circulares y Oficio-Circulares referente a la elaboración de los anteproyectos de presupuestos y la aprobación de los presupuestos, correspondientes todas ellas a las dos últimas décadas.

Lo primero que debemos apuntar en relación con el presupuesto de esta entidad es que, secularmente, ha sido una constante habitual en la ONCE el hecho de que los aspectos contables y presupuestarios se encontraran íntimamente relacionados. Tanto ha sido así que difícilmente se podría concebir uno de ellos sin prestar atención al otro. En este sentido, y como tendremos oportunidad de observar seguidamente, la finalidad y los procesos, en especial de formación y seguimiento del

presupuesto de la ONCE, son muy similares a los del presupuesto público, destacando la delimitación y justificación de los créditos por programas, para una mejor gestión de los recursos de la entidad.

No obstante, el devenir de la propia organización unido a unas crecientes necesidades de información, ha ido dando paso a una serie de cambios estructurales tanto en la forma de presentación de los datos económicos, como en los instrumentos empleados, cuyos momentos de especial relevancia son expuestos con mayor detalle a continuación.

- Ejercicio 1987: Nacimiento de una filosofía presupuestaria: desglose del presupuesto en funciones. La finalidad de esta primera división de los presupuestos tiene su origen en la necesidad de conocer, en cada una de las fases presupuestarias y con el mayor detalle posible, las actuaciones que cada centro prevé realizar, los costes que representan dichas actuaciones, distinguiendo entre los estructurales, de inversión, plantillas, etc., así como su evolución durante la ejecución de las mismas. Concretamente son 12 las funciones en las que se desarrolla el sistema presupuestario en este año, planteamiento que se mantendrá hasta la ejecución presupuestaria del ejercicio 2011.
- Ejercicio 1993: Elaboración de los presupuestos en base a programas. Concretamente nos referimos a la fase de los anteproyectos de presupuestos de 1994, en la que se utiliza por vez primera la figura del “programa”.
- Ejercicio 1994: Se trata de un año de cambios profundos en la gestión económica de la organización. Son varias las novedades que, en la materia que nos ocupa, son implementadas en la ONCE:
  1. Ejecución real de los presupuestos en base a programas.- Con ello, el presupuesto se encuentra dividido en funciones y, cada función está a su vez, desglosada en programas.
  2. Creación de dos figuras con ámbito de responsabilidad en cada uno de los centros presupuestariamente autónomos:
    - Gestor de Programas.- Cuya labor consiste en la elaboración del anteproyecto de presupuestos, el desarrollo y seguimiento del mismo indicando las necesidades crediticias y los objetivos a

cubrir, conocimiento del resultado y, en términos generales, asume la responsabilidad del buen funcionamiento en el programa que le ha sido asignado.

- Gestor General de Presupuestos.- Máximo responsable de la gestión presupuestaria a nivel de Delegación Territorial, Dirección Administrativa o Centros Especiales, con autonomía presupuestaria.
3. Ejecución de las modificaciones presupuestarias y autorizaciones por la Dirección General, directamente desde el Negociado de Gestión Presupuestaria.
  4. Implantación de un Plan de Contabilidad fruto de la adaptación a las necesidades específicas de la entidad del Plan General de Contabilidad aprobado mediante Real Decreto 1643/1990<sup>73</sup>. Con ello se produce un cambio sustancial de la estructura contable de la ONCE, pasando de presentarse una contabilidad exclusivamente presupuestaria a otra que estudiará tanto los aspectos financieros como los presupuestarios. A este cambio conceptual de la contabilidad de la institución se añade la implantación del sistema informático integral, cuyo modelo está basado en la existencia de una base de datos común para la toda la ONCE.

El objetivo es llevar a cabo una contabilidad financiera de partida doble adaptada al Plan General de Contabilidad y, al mismo tiempo, una gestión presupuestaria que viene determinada por los créditos específicos recogidos en las partidas aprobadas por el Consejo General de la ONCE y que se encuentran desglosadas por programas.

La contabilidad ha dejado de ser únicamente una demanda interna de la organización y debe estar preparada para su interpretación por los agentes económicos externos a ella. Es necesario consolidar con las empresas mayoritariamente participadas, siendo fundamental elaborar esta información con criterios homogéneos. No podemos olvidar el fuerte crecimiento experimentado en estos años, así como el

---

<sup>73</sup> Es la propia institución la que justifica su elección por el P.G.C. en los siguientes términos: “Dado que la ONCE no está sujeta en sus procedimientos presupuestarios a las normas de la Administración, y que por tanto puede desarrollar una estructura presupuestaria propia, para satisfacer sus necesidades concretas, es por lo que no procede escoger como marco el P.G.C.P.” Para mayor detalle, ver apuntes módulo de contabilidad (1993: 12).

papel relevante que ha pasado a desempeñar la entidad en el entorno económico.

El importante cambio organizativo antes referido, que representa este ejercicio 1994, se constituye en el punto de inflexión para abordar la informatización integral de toda la organización mediante el desarrollo y puesta en funcionamiento de los siguientes módulos: Contabilidad y Presupuestos, Compras y bienes, Tesorería, Cupón, Personal y Préstamos.

5. Nacimiento de la interconexión entre los sistemas contable y presupuestario. El nexo de unión entre la contabilidad y los presupuestos se produce en el momento de su ejecución. En consecuencia, las fases de elaboración de los anteproyectos, aprobación de los créditos definitivos, reservas de crédito, disposición del mismo y las modificaciones presupuestarias no se corresponden con el nacimiento de ninguna obligación o reconocimiento de derechos frente a terceros y, en consecuencia, no tienen reflejo en contabilidad. Vemos, por tanto, que pueden funcionar en esos momentos de forma independiente el sistema contable del presupuestario.

Esta situación se modifica sustancialmente cuando nos referimos a la ejecución del presupuesto, es decir, al momento en el que nace el devengo de la obligación o el reconocimiento del derecho, quedando recogido simultáneamente en ambos sistemas de información por las siguientes razones:

- Coherencia de la información.
- Captura de la información de una sola vez.
- Evitar la existencia de información redundante en dos sistemas distintos.

Podemos concluir indicando que se ha instaurado una contabilidad por partida doble con detalle de ejecución por programas que permite realizar un seguimiento del presupuesto de la ONCE, siendo considerado éste como el documento fundamental para la gestión de la organización, circunstancia que se puede constatar por el hecho de que su aprobación corresponde a la máxima autoridad como es el propio Consejo General.

- Ejercicio 1995: Ejecución del presupuesto mediante el desglose en 12 funciones, que a su vez se dividen en programas, encontrándose estos últimos desagregados en actividades. De esta forma, el nivel de desarrollo de la información presupuestaria podemos representarlo de esta forma:

- ❖ Función.- Área genérica de presupuestación tanto de ingresos como de gastos. Para poder conocer las grandes partidas hacia las que se destinan los recursos, el conjunto de los programas se agrupará en distintas funciones que bajo rúbricas tan amplias como “Cupón”, “Educación”, etc., servirán de punto de partida para informar, en grandes líneas, de la estructura del gasto en cada ejercicio.

Ejemplo: Actividades culturales y recreativas.

- ❖ Programa.- Conjunto de actividades que persiguen la consecución de objetivos homogéneos con el fin de conocer y dirigir sus resultados, de manera que se puedan asignar los recursos humanos y materiales de la manera más eficiente.

Ejemplo: Deporte de competición.

- ❖ Actividad.- Recoge los hechos concretos que son necesarios realizar para llevar a cabo las distintas actuaciones que configuran un programa. La actividad estará directamente relacionada con la aplicación económica del gasto. Es el nivel de mayor desagregación del gasto o ingreso en el ámbito presupuestario de la ONCE

Ejemplo: Fútbol-sala.

- Ejercicio 1996: puesta en marcha de la aplicación I.C.A.D. (Información para el Control y Apoyo a la toma de Decisiones). Supone un hito en la historia del control y ajuste presupuestario en la ONCE, relacionando directamente al responsable en la toma de decisiones con su puesta en práctica y seguimiento. Mediante este sistema se elaboran propuestas de actuación con repercusión presupuestaria cuya tramitación o aprobación corresponde a Mandos Intermedios o Directivos de la organización, encontrándose distribuida la responsabilidad en función de los importes totales así como de la modalidad de la actuación que se tramita.

- Ejercicio 1997: la imputación contable del hecho presupuestario se desliga totalmente de la senda presupuestaria. Antes de este ejercicio, existían límites de créditos aprobados por actividad y, dentro de ésta, por cuentas. A partir de este momento, si bien continúa la aprobación de los créditos iniciales siguiendo el mismo esquema, el seguimiento y la ejecución del presupuesto se realiza por totales de la actividad, con independencia de la cuenta contable para la que fue aprobado inicialmente el crédito en cuestión.
- Ejercicios 1998-2001: Continúa la tendencia ya iniciada en periodos anteriores de reducir gastos a nivel global, pero manteniendo crecimientos en las funciones 2ª a 5ª –las referidas a servicios sociales propios de la institución-. En 1999 se produce el nacimiento de dos nuevas propuestas automáticas: “GB” Gestión de Becas, y “GP” Gestión de Prestaciones Económicas. En 2000, se incorporan nuevos juegos tales como los sorteos de domingo, con la finalidad de recuperar cuota de mercado.

En el desarrollo de este apartado se presentan diversos esquemas de trabajo, tanto en referencia a los presupuestos del ejercicio 2001 como de los sucesivos periodos; en ellos la institución se apoya para el ejercicio del control y seguimiento presupuestario.

TABLA Nº IV.5: ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS 2001

	CIFRAS A ANALIZAR				
	PRESUPUESTO APROBADO	EJECUCIÓN (*)	(SIN PREMIOS)		
			PRESUPUESTO	EJECUCIÓN (*)	% EJECUTADO SOBRE APROBADO
Venta Cupón	10.200	4.000	10.200	4.000	
Resto Ingresos	2.300	500	2.300	500	
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>12.500</b>	<b>4.500</b>	<b>12.500</b>	<b>4.500</b>	36%
Grupo 2	150	50	150	50	



IV- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENL

	CIFRAS A ANALIZAR				
	(SIN PREMIOS)				
	PRESUPUESTO APROBADO	EJECUCIÓN (*)	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN (*)	% EJECUTADO SOBRE APROBADO
Premios	4.845	1.800			
Subgrupo 64	4.000	2.400	4.000	2.400	
Resto Gastos	3.005	1.300	3.005	1.300	
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>12.000</b>	<b>5.550</b>	<b>7.155</b>	<b>3.750</b>	52,4%

(\*) Gastos ejecutados sin tener en cuenta los que se sustenten en créditos de adscripciones.

Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular nº 61/2000, p.26.

- Ejercicio 2002: Un aspecto novedoso se encuentra referido a la trimestralización de las ventas del cupón. En este sentido, la norma interna pretende que este ajuste temporal no se circunscriba, exclusivamente, al apartado de la obtención de recursos sino que los gastos se vayan adecuando, igualmente, a dicha periodificación en el tiempo. A partir de los presupuestos del año 2002, debemos pensar tanto en la globalidad de la ejecución del presupuesto como en la distribución del conjunto de los créditos, ya sean de ingresos como de gastos, en periodos inferiores al año y cuyo espacio temporal en el año 2002 será el de cada uno de los trimestres.

La anterior medida, junto con la valoración del cumplimiento de objetivos a través de los indicadores que estudiamos en otro capítulo de este trabajo, deben facilitar el conocimiento de la situación y evolución económica en cada uno de los Centros, no sólo con las cuentas anuales cerradas, sino en periodos, como mínimo, trimestrales.

**TABLA Nº IV.6: ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS 2002**

CONCEPTOS	PRESUPUESTO APROBADO	EJECUTADO	PRESUPUESTADO (Premios sobre vtas. Nacionales)	EJECUTADO (Premios sobre vtas. Nacionales)	%EJECUTADO SOBRE APROB. (Premios sobre vtas. Nacionales)
Ventas Cupón					
Otros Ingresos					
Ingresos totales					
Variaciones ingresos					
Total ingresos					
Gastos grupo 2					
Premios					
Subgrupo 64					
Resto Gastos					
Gastos totales					
Variaciones Gastos					
Total Gastos					
Ratio %Ingresos sobre gastos.					

*Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular nº 54/2001, p.34.*

- Ejercicio 2003: la novedad más significativa se centra en la trimestralización de los créditos a nivel de actividad. Los anteproyectos de presupuestos ya se elaboraron a nivel trimestral y a lo largo de este ejercicio económico, su ejecución se llevará a cabo, igualmente, por trimestres. Esto no quiere decir que deba existir un ajuste exacto en la ejecución del presupuesto a nivel trimestral con los créditos aprobados para el mismo ejercicio. Este análisis es, fundamentalmente útil, a efectos de planificación de tesorería.

Para el seguimiento trimestral de estos presupuestos se plantean, entre otros, los modelos informativos que presentamos a continuación. En el primero de ellos se pretende suministrar información detallada por trimestres, de las partidas aprobadas en presupuestos y contabilizadas, observando las diferencias, siempre a nivel de actividad, programa y función. En el segundo de los modelos, la información se presenta también trimestralmente, pero en este caso comparando ingresos y gastos de cada una de las actividades, estableciendo el denominado “coste neto”. Así mismo, el nivel de detalle queda englobado por programa y función.

TABLA Nº IV.7: INFORME CONTABILIZACIONES POR ACTIVIDAD-TRIMESTRE

<b>EJECUCIÓN DE PRESUPUESTOS</b>															
<b>Contabilizaciones por Centro-Actividad</b>															
Ejercicio: 2003															
Centro: D.T. XXXXXXXXX															
Ingreso/Gasto: G															
Rango de actividades: desde 01951 hasta 12999															
Actividad	Primer trimestre			Segundo trimestre			Tercer trimestre			Cuarto trimestre			TOTAL		
	Crédito Aprobado	Importe Contab.	Diferen.	Crédito Aprobado	Importe Contab.	Diferen.	Crédito Aprobado	Importe Contab.	Diferen.	Crédito Aprobado	Importe Contab.	Diferen.	Crédito Aprobado	Importe Contab.	Diferen.
01951 xxxxxx	12,00	9,00	-3,00			0,00			0,00			0,00	12,00	9,00	-3,00
Total Programa 0195	20,00	11,00	-9,00			0,00			0,00			0,00	20,00	11,00	-9,00
Total función 1	20,00	11,00	-9,00			0,00			0,00			0,00	20,00	11,00	-9,00
	.....	.....	.....						0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
	.....	.....	.....						0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
12991 yyyyyy	15,30	12,00	-3,30			0,00			0,00			0,00	15,30	12,00	-3,30
Total Programa 1299	21,00	19,00	-2,00			0,00			0,00			0,00	21,00	19,00	-2,00
Total función 12	21,00	19,00	-2,00			0,00			0,00			0,00	21,00	19,00	-2,00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>41,00</b>	<b>30,00</b>	<b>-11,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>88,30</b>	<b>62,00</b>	<b>-26,30</b>

Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular nº 47/2002, p.12.

TABLA N° IV.8: INFORME DE COSTE NETO POR ACTIVIDAD-TRIMESTRE

<b>EJECUCION DE PRESUPUESTOS</b>															
<b>Coste neto por Centro-Actividad</b>															
Ejercicio: 2003															
Centro:															
D.T. xxxxxxxxx															
Rango de actividades: desde 01951 hasta 12999															
Actividad	Primer trimestre			Segundo trimestre			Tercer trimestre			Cuarto trimestre			TOTAL		
	Ingresos	Gastos	Neto	Ingresos	Gastos	Neto	Ingresos	Gastos	Neto	Ingresos	Gastos	Neto	Ingresos	Gastos	Neto
01951 xxxxxx	12,00	9,00	3,00			0,00			0,00			0,00	12,00	9,00	3,00
Total Programa 0195	20,00	11,00	9,00			0,00			0,00			0,00	20,00	11,00	9,00
Total función 1	20,00	11,00	9,00			0,00			0,00			0,00	20,00	11,00	9,00
			0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
			0,00			0,00			0,00			0,00	0,00	0,00	0,00
12991 yyyyyy	15,30	12,00	3,30			0,00			0,00			0,00	15,30	12,00	3,30
Total Programa 1299	21,00	19,00	2,00			0,00			0,00			0,00	21,00	19,00	2,00
Total función 12	21,00	19,00	2,00			0,00			0,00			0,00	21,00	19,00	2,00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>41,00</b>	<b>30,00</b>	<b>11,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>88,30</b>	<b>62,00</b>	<b>26,30</b>

Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular n° 47/2002, p.13.

- Ejercicio 2004: La principal novedad se encuentra en el concepto de resultado. Para ello la presentación y la técnica presupuestaria da un paso más para 2004, habiéndose aprobado unos presupuestos que permiten conocer con la antelación suficiente, cómo se resolverá el resultado del ejercicio según las premisas planteadas, y en consecuencia, cuál será el balance previsto con un año de antelación según el conjunto de los objetivos traducidos en créditos en los presupuestos aprobados para 2004.

Este cambio de presentación no significa, exclusivamente, una forma diferente de mostrar las partidas que configuran el presupuesto, sino que significa un cambio filosófico de responsabilidad, control y ajuste en la ejecución de los gastos a los ingresos derivados del negocio que, en el caso de la ONCE, es el juego.

En el componente práctico, otra novedad la encontramos en la modificación que se produce a la hora de imputar las cargas sociales que representan las cuotas a la Seguridad Social a cargo de la empresa cuya asignación para el año 2004 se lleva sobre las actividades en las que está adscrito cada uno de los trabajadores de la ONCE, y no en la función 7ª sobre la que se habían cargado hasta el año 2003. A partir de este ejercicio y hasta el momento actual, la cuota patronal será imputada en la misma proporción en que están asignadas las retribuciones de cada trabajador entre las diferentes actividades, lo que implica un incremento de gastos en las actividades afectadas.

Finalmente destacamos que se crea un presupuesto de inversión que recogerá algunas cuentas del grupo 2. De esta forma, el nuevo esquema presupuestario significará que cada centro dispone de un presupuesto de ingresos, gastos y resultado, así como de su propio presupuesto de inversión estructurándose, por su carácter finalista, en funciones, programas y actividades.

Esta nueva forma de presentación del presupuesto tiene un objetivo concreto, como es que cada uno de los Directivos sea conocedor de cuál es el resultado del ejercicio que el Consejo General le propone para 2004, siendo su responsabilidad directa alcanzar, como mínimo, esa cifra. Por tanto, si los ingresos son inferiores a los previstos deberá producirse una disminución, en la misma proporción, en los gastos que se ejecuten en relación con los aprobados.

IV- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENL

El modelo de informe utilizado para el seguimiento trimestral del presupuesto, será el que se expone a continuación. Al margen de las cifras que en el mismo se han de recoger, la importancia se centra en las explicaciones de cualquier desviación que se produzca.

TABLA Nº IV.9: ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS 2004

CONCEPTOS	PRESUPUESTO APROBADO	VARIACIONES PRESUP. APROBADAS	PRESUPUESTO TOTAL	EJECUTADO
Venta de Cupón				
Subvenciones				
Ingresos accesorios				
Total ingresos de explotación				
Consumos				
Premios				
Gastos de personal vendedor				
Gastos de personal no vend.				
Cargas sociales				
Amortizaciones				
Variación provisiones tráfico				
Servicios exteriores				
Fundación ONCE				
Gastos sociales relac.con ONCE				
Tributos				
Total gastos de explotación				
Resultado explotación				
Ingresos financieros				
Gastos financieros				
Variac.prov/rtdo. venta valores neg				
Resultado activ.ordinarias				
Ingresos extraordinarios				
Gastos extraordinarios				
Variac.provis.inmov.y cartera contr.				
Resultado extraordinario				
RESULTADO DEL PERIODO				
Total ingresos				
Total gastos				
% Resultado explot.sobre ventas				
% Resultado periodo sobre ventas				

Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular nº 52/2003, p.31.

- Ejercicio 2005: Consolidación del concepto de resultado para el análisis y seguimiento del presupuesto, lo que ha supuesto recoger, exclusivamente, el conjunto de las cuentas que afectan a los distintos resultados que configuran el ejercicio económico. Esta nueva visión pretendía analizar las partidas que se han ejecutado en la ONCE de forma similar a las de cualquier empresa de nuestro país, situando el resto de las cuentas en los epígrafes puramente contables.

El resultado de explotación, el financiero, el extraordinario y el resultado del periodo seguirán marcando las pautas para los posteriores análisis que en cada centro se llevarán de forma sistemática para conocer la ejecución de las distintas partidas económicas aprobadas por el Consejo General.

De otra parte, se ha producido una importante modificación en la estructura presupuestaria, habiéndose cambiado no sólo la ubicación de las actividades y programas sino que, incluso, se ha producido un reajuste funcional cuya finalidad principal es aflorar, de forma específica, los objetivos que la ONCE entiende como prioritarios. A título meramente indicativo, la función 9ª pasa a denominarse "Solidaridad con otros colectivos desprotegidos", recogiendo un contenido que nada tiene que ver con el de ejercicios anteriores.

El modelo de trabajo para el seguimiento del presupuesto que se utiliza en este ejercicio es el siguiente:

TABLA N° IV.10: INFORME DE RESULTADOS 2005

CONCEPTOS	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO APROBADO CON % PREMIOS NACIONAL	VARIACIONES PRESUP.APROBADAS	PRESUPUESTO TOTAL	EJECUTADO	DESVIACIÓN % PERIODO
Venta de cupón						
Subvenciones						
Ingresos accesorios						
Variación provisiones de tráfico(G7)						
Total ingresos de explotación						
Consumos						
Premios						
Gastos de personal vendedor						
Gastos de personal no vendedor						
Cargas sociales						
Amortizaciones						
Variación provisiones tráfico (G6)						
Servicios exteriores						
Fundación ONCE						
Gastos sociales relac.con ONCE						
Tributos						
Total gastos de explotación						
Resultado explotación						
Ingresos financieros						
Gastos financieros						
Variac.prov/rtdo. venta valores (G7)						
Variac.prov/rtdo. venta valores (G6)						
Resultado financiero						
Resultado actividades ordinarias						
Ingresos extraordinarios						
Gastos extraordinarios(G6)						
Gastos extraordinarios(G7)						
Variac.provis.inmov.y cartera contr.(G7)						
Variac.provis.inmov.y cartera contr.(G6)						
Resultado extraordinario						
TOTAL INGRESOS						
TOTAL GASTOS						
RESULTADO DEL PERIODO						
% Resultado periodo sobre ventas						

Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular n° 63/2004, p. 28.



- Ejercicio 2006-2008: Destacamos en el ámbito de los ingresos el nacimiento de la Lotería Instantánea, aprobada por Real Decreto nº 1336/2005 de 11 de noviembre.

En materia de personal no vendedor, se procede a reubicar la asignación de las retribuciones de los delegados sindicales, médicos de empresa y A.T.S. También las actividades correspondientes a medicina preventiva, seguridad e higiene en el trabajo y otras de menor importancia dejan de estar encuadradas en una sola actividad y pasando a ser distribuidos sus gastos entre los cuatro grandes bloques en los que en ese momento se encontraba dividida la estructura presupuestaria de la organización:

- ❖ Función 1ª: Juego
- ❖ Funciones 2ª a 5ª: Gastos relativos a Servicios Sociales.
- ❖ Funciones 6ª a 8ª y 10ª a 12ª: Gastos generales.
- ❖ Función 9ª: Gastos de solidaridad con otros colectivos desfavorecidos<sup>74</sup>.

En 2008, las cuentas se adaptan al Plan General de Contabilidad vigente en la actualidad.

- Ejercicio 2009: Se producen modificaciones sustanciales que detallamos seguidamente:
  - ❖ Reducción del número de actividades.- Para valorar la envergadura de este proceso, basta indicar que de las 961 actividades de 2008, se eliminan, aproximadamente, 200 de ellas en 2009.
  - ❖ Cambio de actividades entre funciones, con la finalidad de que queden agrupadas en una sola función. Consecuencia de ello será también el nuevo contenido de algunas de las funciones, que incluso llegan a cambiar de denominación.

---

<sup>74</sup> El principal destino de los recursos recogidos en este epígrafe corresponde a la Fundación ONCE para la cooperación e integración social de personas con discapacidad. El importe viene determinado por Acuerdo de Consejo de Ministros, siendo equivalente al 3% de las ventas de los juegos de la ONCE, existiendo además una aportación adicional del 2%, de acuerdo con la fórmula pactada en el citado acuerdo.

- ❖ Nuevo tratamiento de actividades troncales.- Los programas XX500 y XX600 engloban actividades que hasta ese momento eran troncales a todas las funciones. Éstas son reubicadas de manera que las primeras van a estar referidas al patrimonio inmobiliario y las segundas quedan englobadas en actividades de acción social relacionadas con los trabajadores.

El modelo utilizado para el seguimiento del presupuesto, si bien mantiene la estructura diseñada en ejercicios anteriores, incorpora algunas modificaciones en relación con ellos, quedando como a continuación se presenta:

TABLA Nº IV.11: INFORME DE RESULTADOS 2009

CONCEPTOS	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO APROBADO CON % PREMIOS NACIONAL	VARIACIONES PRESUP. APROBADAS	PRESUPUESTO TOTAL	EJECUTADO	DESVIACION % PERIODO
Venta de los juegos de la ONCE						
Prestaciones de servicios y otras ventas						
Premios						
Provisión de premios						
Aprovisionamientos						
Otros ingresos de explotación						
Gastos personal vendedor						
Gastos personal no vendedor						
Cargas sociales						
Servicios exteriores						
Tributos						
Fundación ONCE						
Otros gastos sociales relac con ONCE						
Amortizaciones						
Imput. subvenc. inmovil. no financiero						
Resto gastos explotac antes atípicos						
<b>Resultado explotación antes atípicos</b>						
Excesos de provisiones						
Deterioro y Rdo. enajenaciones inmoviliz.						
Asignación financiera del Estado						
<b>Resultado de explotación</b>						
Ingresos financieros						
Gastos financieros						
Variac. valor razonable instrum. financ..						
Diferencias de cambio						
Deterioro y Rdo. enajenac. instrum financ.						
<b>Resultado financiero</b>						
<b>Resultado del periodo</b>						
<b>Total ingresos de explotación s/atípicos</b>						
<b>Total gastos de explotación s/atípicos</b>						
<b>TOTAL INGRESOS</b>						
<b>TOTAL GASTOS</b>						

Fuente: Dirección General de la ONCE Oficio-Circular nº 59/2008, p. 28

- Ejercicio 2010: Como cuestión de mayor relevancia podemos señalar la elevada preocupación por el concepto de margen de explotación y su mejora, convirtiéndose en el objetivo básico durante la ejecución del presupuesto. Dicha mejora puede producirse bien por unas mayores ventas, bien por unos menores costes o por una combinación de ambos.

Las variables críticas en la gestión se medirán a través de los cinco componentes del margen:

- Margen directo de juego.- Es una parte del margen de la función 1ª y se obtiene restando a las ventas de juego los costes directos de juego: premios y la totalidad de los gastos de personal de los agentes vendedores.
- Gastos e ingresos indirectos de juego.- Son la relación del resto de gastos e ingresos de la función primera, no incluidos en el margen directo de juego, sobre ventas, y la relación de gastos de ingresos de estructura básica.
- Gastos e ingresos indirectos de estructura.- Restando al margen directo de juego los otros gastos / ingresos de Juego se obtiene el margen de Juego, y si además restamos los gastos e ingresos de estructura básica se obtiene el margen de estructura.
- Gastos e ingresos indirectos de servicios sociales.
- Gastos e ingresos indirectos de solidaridad con otros colectivos.

En relación con el diseño de actividades, desaparecen algunas, se crean otras nuevas no utilizadas hasta ese momento (relativas a servicios sociales y amortizaciones de plantilla, éstas últimas en las XX666 “Regularizaciones plantillas personal de la función XX”) y se modifica el contenido de algunas de ellas, así como de sus correspondientes programas.

- Ejercicio 2011: Es un año en el que se están gestando profundos cambios tanto en la estructura de la entidad como en el diseño de la política presupuestaria. Por su importancia y aportación novedosa, incorporamos a este trabajo dos nuevos modelos que la norma interna obliga a

cumplimentar a cada centro en la fase de elaboración del presupuesto correspondiente a este ejercicio. En ellos se recogen datos relativos al presupuesto ejecutado de 2009 y del primer semestre de 2010, así como a la estimación del segundo semestre de 2010 y a las cifras del anteproyecto de 2011, todo ello a efectos comparativos, destacando la importancia que la organización atribuye al concepto de margen de explotación, en un marco desfavorable a nivel nacional.

**TABLA Nº IV.12: EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE EXPLOTACIÓN (millones de euros) 2011**

<b>Año</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2010</b>
<b>Periodo</b>	<b>Anual</b>	<b>Anual</b>	<b>Anual</b>	<b>1 al 6</b>	<b>7 al 12</b>
Ventas de Juego					
(1) Margen Directo de Juego					
(2) Gastos/Ingresos Indirectos de Juego					
Margen de Juego: (1) - (2)					
(3) Gastos/Ingresos Indirectos de Estructura					
(4) Gast/Ingr Indirectos Servicios Sociales					
(5) Gastos/Ingresos Indirectos Solidaridad					
Margen de Explotación: (1)- (2)- (3)- (4)-(5)					

Fuente: Dirección General de la ONCE. Oficio-Circular nº 27/2010. Anexo 32, p. 1

**TABLA Nº IV.13: EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE EXPLOTACIÓN (en % sobre ventas) 2011**

<b>Año</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2010</b>
<b>Periodo</b>	<b>Anual</b>	<b>Anual</b>	<b>Anual</b>	<b>1 al 6</b>	<b>7 al 12</b>
Ventas de Juego					
(1) Margen Directo de Juego					
(2) Gastos/Ingresos Indirectos de Juego					
Margen de Juego: (1) - (2)					
(3) Gastos/Ingresos Indirectos de Estructura					
(4) Gast/Ingr Indirectos Servicios Sociales					
(5) Gastos/Ingresos Indirectos Solidaridad					
Margen de Explotación: (1)- (2)- (3)- (4)-					

Fuente: Dirección General de la ONCE. Oficio-Circular nº 27/2010. Anexo 32, p. 2

### IV.3.2.- REGULACIÓN NORMATIVA ACTUAL

Con anterioridad hemos hecho referencia al ejercicio 1987 como el punto de inflexión en el que se produce un cambio en la filosofía presupuestaria de la ONCE, mediante el nacimiento de las funciones y su empleo dentro de la estructura del presupuesto. A partir de ese momento se han ido incorporando abundantes modificaciones que, de manera similar, han sido referidas en el epígrafe anterior.

Durante todos estos años las funciones se han dividido en programas, los programas en actividades. Se han suprimido muchas de estas actividades, siendo creadas otras nuevas y llegando incluso a ser modificado el contenido de otras existentes. Igualmente las funciones han ido adaptando su contenido a la realidad de la organización y a las modificaciones que se producían en el entorno de la entidad.

Con todo ello, el presupuesto de la institución ha experimentado modificaciones de muy diferente índole; en unos casos se trataba exclusivamente de alguna cuestión puntual, pero en otros, estos aspectos menores han dado paso a adaptaciones de suma importancia.

Llegado el proceso de elaboración, durante 2011, de los Anteproyectos de Presupuestos de 2012, y una vez aprobados éstos últimos, y procedido a su análisis, podemos concluir que nos encontramos ante el *momentum* de un cambio organizativo de relevancia en la institución, en lo referente a su gestión presupuestaria. Las principales novedades que se incorporan son las siguientes<sup>75</sup>:

#### 1. **Estructura Presupuestaria.**

El presupuesto continúa estructurado en tres grandes bloques: de ingresos, gastos e inversión. A su vez, cada uno de ellos estará desglosado en funciones, programas y actividades presupuestarias. Sin embargo en el presupuesto de gastos, y sólo en éste, existe una nueva división funcional para un mejor control de la disponibilidad del crédito: se definen, por cada actividad presupuestaria, distintas "CLASES DE GASTOS". Los créditos presupuestarios de las actividades del Presupuesto de Gastos se agrupan por "Clases de Gastos", habiéndose definido las que seguidamente se exponen y para los fines que se especifican:

---

<sup>75</sup> Se encuentran recogidas con mayor detalle en el Oficio-Circular nº 58/2011, de 28 de diciembre, del Director General, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2012.

- **Pago de Premios.**
- **Nómina de Vendedores.**
- **Nómina de No Vendedores.**
- **Amortizaciones.**
- **Existencias, Deterioros, provisiones no firmes y otros.**

Se imputarán las variaciones de existencias comerciales, deterioros de valor, provisiones no firmes (periodificaciones contables que se realizan a fin de un mes y se deshacen en el mes siguiente) y cualquier otra operación, que la normativa interna lo ampare, que gestione directamente la Unidad de Contabilidad.

- **Otros Gastos.**

Resto de operaciones económicas no incluidas en ninguno de los apartados anteriores.

Entendemos que es criterio de la organización que las cinco primeras clases de gasto se ejecutan sin una gestión inmediata del directivo competente, o lo que es lo mismo, el nacimiento de la obligación ha nacido en una decisión anterior. Por este motivo, no habrá control de disponibilidad de crédito presupuestario para ejecutar gastos; es decir, se pueden contabilizar operaciones económicas sin tener crédito. Por el contrario, en la clase de gastos “Otros gastos”, por donde se gestionarán la mayor parte de las operaciones, será preciso disponer de crédito para poder imputar cualquier gasto.

## **2. Posición Presupuestaria.**

El Presupuesto del ejercicio 2012 se ejecuta, no a nivel de actividad presupuestaria como hasta el ejercicio 2011, sino por “POSICIÓN PRESUPUESTARIA”, que es la combinación de tipo de presupuesto, actividad presupuestaria y, en el caso del presupuesto de gastos, clases de gastos.

El criterio seguido por la ONCE para su codificación responde a la siguiente estructura:

- Posición Presupuestaria de Inversión: Y/Actividad presupuestaria.

- Posición Presupuestaria de Ingreso: I/Actividad presupuestaria.
- Posición Presupuestaria de Gasto: G/Actividad presupuestaria/Clase de Gasto.

### 3. **Fondo.**

Para algunas actuaciones presupuestarias se utilizará un nuevo concepto: "FONDO". A través de esta figura se agrupan créditos presupuestarios, bien para realizar una nueva división funcional, bien para identificar y ejecutar determinadas operaciones presupuestarias.

Se han establecido los siguientes tipos de fondos para registrar, en todos los casos, las operaciones que en cada uno de ellos se especifican:

- 013 (créditos centralizados). Se utilizará para operaciones económicas a realizar con posiciones presupuestarias centralizadas.
- PRV (provisiones contables). Está destinado a agrupar e identificar las provisiones de gastos (periodificaciones contables) que se realizan al cierre de un ejercicio y generan crédito presupuestario en el ejercicio siguiente. Las operaciones económicas que se quieran realizar con este crédito generado precisarán de una reserva/disposición sin reserva previa que requerirá la aprobación de Dirección General.
- DEV (devoluciones). Su finalidad es identificar y controlar los créditos presupuestarios generados en un ejercicio como consecuencia de la gestión de facturas de abono, rappels y extornos referidos a otro ejercicio ya cerrado. Al igual que en el caso anterior, las operaciones económicas que se quieran realizar con este crédito generado precisarán de una reserva/disposición sin reserva previa que requerirá la aprobación de Dirección General.

La unión de Centro, Posición Presupuestaria y Fondo dará lugar a la "Partida Presupuestaria". Por tanto, habrá operaciones económicas que se ejecutarán por partidas presupuestarias (posición presupuestaria + fondo).



**4. Tramitación y aprobación de operaciones económicas.**

Se producen cambios importantes que afectan al funcionamiento de cada centro y a la organización del trabajo. A título meramente indicativo exponemos los que consideramos más relevantes:

- Como norma general, en cada Centro, cada posición presupuestaria se gestionará por un solo responsable.
- Cuando la operación económica que se propone se va a formalizar con un único proveedor, se refunden los procesos de “propuesta” y “disposición” utilizados hasta diciembre de 2011 en uno solo: se elaborará una disposición/pedido sin reserva previa.
- En la elaboración de una disposición de crédito o pedido es obligatorio identificar al proveedor.

**5. Ajustes de valor.**

Para el ejercicio 2012 se mantiene la funcionalidad de las actuales “propuestas complementarias”, que en el nuevo sistema informático se denominan AJUSTES DE VALOR; si bien se ha incorporado un condicionante: como norma general, la suma de los importes de los ajustes de valor no puede superar el importe de la reserva originaria.

**6. Circuito de gestión de gastos con facturas.**

- En el ejercicio 2012 las facturas se contabilizan, condicionado a que exista crédito en la disposición, antes de su conformación.
- No existirán códigos genéricos de disposición (anteriores 999999M)<sup>76</sup>.

**7. Gestión de “gastos menores”.**

En el ejercicio económico 2012 la gestión de este tipo de gastos requiere la aprobación de una disposición sin reserva previa. Igualmente la gestión de los

---

<sup>76</sup> Hasta antes de producirse este cambio profundo en la gestión presupuestaria, llegado el caso de un gasto soportado en factura para el que no se hubiera aprobado la propuesta correspondiente, podía aplicársele este código de disposición y el Gestor General de Presupuestos la imputaba a la actividad que debía finalmente soportarla. Con esta forma de proceder se estaba eludiendo parcialmente el sistema de autorizaciones.

justificantes de pago de estas operaciones (incluso la contabilización del gasto) corresponderá a los gestores de los Centros.

**8. Reservas automáticas.**

Surgen nuevas reservas denominadas “automáticas” en vigor para el año 2012, que sustituyen a las hasta entonces llamadas “propuestas automáticas”. Son las siguientes:

- a) Gastos de nómina personal vendedor.
- b) Gastos de nómina personal no vendedor.
- c) Premios de productos de juego.
- d) Amortizaciones.

**9. Redefinición de todas las funciones, programas y actividades, reduciéndose a 4 de las funciones, en lugar de las 12 de años anteriores.**

Se produce un salto cualitativo con un componente cuantitativo que, en su conjunto es de elevada envergadura: la estructura presupuestaria pasa de 12 funciones a 4, produciéndose en la práctica una redefinición de ellas, así como de los programas y actividades. La organización, envuelta en profundos cambios en su estructura territorial y adaptaciones a nuevos sistemas informáticos, ha optado por redefinir todo el entramado presupuestario. Esta novedosa estructura presupuestaria va a suponer nuevas normas relativas a los procesos de trámite y aprobación de modificaciones presupuestarias, así como a la forma de actuar en la dinámica del presupuesto. A esta nueva situación haremos referencia en los siguientes epígrafes.

### **IV.3.3.- ESTUDIO ANALÍTICO PARA EL EJERCICIO 2012**

Al analizar el sistema productivo de la ONCE no podemos hacerlo como si de un único proceso se tratara, ya que son muy variadas y heterogéneas las actividades desarrolladas por la institución. Podemos aplicar por analogía a las ENL la opinión de

Carrasco y otros<sup>77</sup> (2007) referida a los ayuntamientos, al señalar que estas entidades operan en régimen de producción múltiple, con algunos procesos que coexisten sin interferencias entre ellos, constituyendo producciones paralelas, y otros para los que, dada la existencia de factores limitativos, tendrían la consideración de producción alternativa.

Tal como hemos indicado en epígrafes anteriores, tanto la elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos del ejercicio 2012 como su posterior aprobación, nos sitúan en el centro del cambio organizativo. Esta novedosa situación implica una nueva clasificación presupuestaria, aprobada por el Consejo General en su acuerdo 6/2011-2.6 de 29 de junio que, manteniendo los tres tipos de presupuestos (gastos, ingresos e inversión) y el desglose en funciones, programas y actividades, persigue principalmente dos objetivos: agrupar las doce funciones que en aquel momento existían adaptándolas a las áreas de gestión reales de la ONCE y reducir considerablemente el número de programas y actividades. Hay que tener en cuenta que hasta el ejercicio 2011 se encontraban en vigor una serie de programas y actividades, los denominados troncales, que al ser comunes al conjunto de las funciones (sistemas de información, formación, prestaciones sociales a trabajadores, gestión y mantenimiento del patrimonio inmobiliario, actividad sindical, medicina preventiva, etc.) se reparten entre éstas atendiendo a determinados criterios. Con la reducción del número de funciones, se disminuye sensiblemente el número de programas y actividades, con la pretensión de facilitar y disminuir el trabajo administrativo, sin que ello suponga una merma de información y control.

Por otra parte, en la práctica diaria la gestión de la institución se encontraba parcelada en cuatro grandes áreas que, sin embargo, no representaban una correspondencia directa con las doce funciones entonces vigentes. Parecía, por tanto, más razonable, establecer cuatro grandes funciones presupuestarias que guardaran equilibrio con estas cuatro amplias áreas de gestión.

En esencia, las modificaciones realizadas se centran en<sup>78</sup>:

- Se mantiene la Función 1<sup>a</sup>, que pasa a llamarse “Juego”, reorganizando parcialmente su contenido: se crean programas por canales de ventas de productos de juego, y se concilian las estructuras presupuestarias y del plan

---

<sup>77</sup> Citado por Carrasco y otros (2009: 155): “Un modelo de costes para los servicios públicos municipales: hacia un sistema integral de información en la administración local”. Revista del Instituto Nacional de Costos, nº 5, julio/diciembre 2009.

<sup>78</sup> Oficio-Circular nº 38/2011: 2.

anual de juego, de forma que dicho plan esté siempre referido a la clasificación presupuestaria.

- Se fusionan las funciones 2, 3, 4 y 5, todas ellas referidas a la prestación de servicios a los afiliados, en una nueva Función 2ª denominada “Servicios Sociales para Afiliados”.
- Se agrupan las funciones 6, 7, 8, 10, 11 y 12, todas relacionadas con gastos generales de gestión, en una nueva Función 3ª con el nombre de “Estructura Básica”.
- Se modifica la numeración y denominación de la actual función 9ª, que pasa a ser la Función 4ª bajo el título “Solidaridad con Otros Colectivos”. En esencia, tan solo es un cambio formal, toda vez que se mantiene el contenido y los objetivos.

El detalle de la nueva estructura presupuestaria incorporada en 2012 queda explicado en la tabla siguiente:

**TABLA Nº IV.14: ESQUEMA DE LA EVOLUCIÓN HACIA LA NUEVA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE 2012**

FUNCIONES HASTA 2011	FUNCIONES 2012
1ª.- JUEGOS DE AZAR	1ª.- JUEGO
2ª.- ATENCIÓN EDUCATIVA y EMPLEO 3ª.- AUTONOMÍA PERSONAL, BIENESTAR SOCIAL Y ATENCIÓN AL MAYOR 4ª.- AFILIACIÓN, DESARROLLO TIFLOTÉCNICO Y OTRAS ACCIONES COMUNES EN SS.SS. 5ª - ACCIÓN CULTURAL Y DEPORTIVA	2ª.- SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS
6ª.- COMUNICACIÓN E IMAGEN 7ª.- GASTOS CORRIENTES PREVISIÓN SOCIAL Y PRESTACIONES BÁSICAS 8ª.- INFRAESTRUCTURA 10ª.- GASTOS GESTIÓN EN ORGANIZACIÓN, REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN 11ª.- GASTOS DE GESTIÓN 12ª.- GASTOS COMUNES DE FUNCIONAMIENTO	3ª.- ESTRUCTURA
9ª.- SOLIDARIDAD CON OTROS COLECTIVOS DESPROTEGIDOS	4ª.- SOLIDARIDAD CON OTROS COLECTIVOS

*Fuente: Elaboración propia*

Dado que este trabajo se encuentra orientado hacia las áreas de servicios sociales, exponemos seguidamente aquellas novedades que resultan más relevantes a nuestro criterio, en relación a los citados campos. Para ello nos apoyamos en el Oficio-Circular 38/2011, del 8 de julio, del Director General, en el que se encuentran recogidas la totalidad de modificaciones incorporadas. El conocimiento de las mismas ha de hacer posible una mejor comprensión de la nueva estructura presupuestaria, así como de la información a suministrar tanto por las funciones como por los programas y actividades.

- Retribuciones del personal no vendedor. Como criterio general, sólo recogerán gastos de personal (incluidas dietas y locomoción) las actividades XXYY9; las excepciones se recogen en la definición conceptual de cada actividad presupuestaria. Los costes salariales de cada trabajador se repartirán en un máximo de cinco actividades presupuestarias. De esta forma se rebaja el número de ellas en relación con ejercicios anteriores.
- Las prestaciones sociales a trabajadores (póliza de accidentes, asistencia sanitaria, ayudas por cargas familiares, préstamos y premios de antigüedad) se desglosan en actividades distintas, en función de trabajadores vendedores y no vendedores. Las correspondientes a los vendedores se recogerán en las actividades del Programa Presupuestario 01010.- “Canal Agentes vendedores”, mientras que las prestaciones a los trabajadores no vendedores se integran en las actividades de los Programas Presupuestarios XX570.- “Prestaciones sociales a trabajadores no vendedores”.
- Se suprimen las actuales actividades XXYY8.- “Otras actividades”.
- Se crea el Programa “Atención educativa, Convenio de Colaboración con Organismos Oficiales”, con la finalidad de recoger las subvenciones de las administraciones educativas.
- Se engloban el conjunto de prestaciones sociales a afiliados en el Programa 02050.- “Prestaciones económicas y materiales”.
- Se crea el Programa “Voluntariado”.
- En el área de Servicios Sociales, se integran en una sola las actuales actividades:

- 03042.- “Material técnico para la rehabilitación integral” y 03044.- “Deterioro de valor y variación de existencias en material para rehabilitación integral”.
  - 04072.- “Producción” y 04073.- “Deterioro de valor y variación de existencias de producción”.
  - 04081.- “Adquisición de materiales” y 04083.- “Deterioro de valor y variación de existencias de material tiftotécnico”.
  - 04091.- “Reparaciones de material tiftotécnico CIDAT” y “04093.- “Deterioro de valor y variación de existencias de reparaciones”.
  - 05041.- “Deportes de equipo. Fútbol sala y goalball” y 05045.- “Montañismo”.
  - 05042.- “Deportes individuales. Atletismo, natación, judo y ajedrez”, 05043.- “Ciclismo en tándem”, 05044.- “Deportes de invierno. Esquí” y 05046.- “Tiro y otros deportes minoritarios”.
  - 05051.- “Asociaciones culturales de Música y Teatro” y 05057.- “Bienales de Música y Teatro”.
  - 05054.- “Promoción de artistas afiliados” y 05055.- “Concursos literarios”.
  - 05081.- “Bibliotecas territoriales”, 05082.- “Biblioteca central” y 05083.- “Bibliotecas externas y proyectos de desarrollo”.
  - 05085.- “Audesc cine” y 05086.- “Audesc teatro”.
- Se engloban en un único programa los actuales 04030.- “Documentación y publicaciones especializadas”, 04050.- “Cooperación técnica, difusión institucional y formación a profesionales externos” y 04060.- “Evaluación y mejora continua de los servicios sociales”.
- Se crea la actividad 03122.- “Gastos de representación de los Consejos Territoriales”.

### **IV.3.3.1.- DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS**

De acuerdo a lo expuesto en los epígrafes que preceden, la estructura presupuestaria de la ONCE tiene una primera división en funciones que, a su vez, se dividen en programas, estando los programas desglosados en actividades. Presentamos seguidamente<sup>79</sup> una relación de aquellos programas que tienen especial relevancia en el ámbito central de este trabajo, al encontrarse directamente relacionados con las áreas de servicios sociales, estando ubicados, por tanto, en la función 2 –a cuyo contenido hacemos también referencia-. Posteriormente, en el Anexo General V se presenta una relación exhaustiva, de todas las funciones, programas y actividades vigentes en 2012.

#### **FUNCIÓN 2ª SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS**

Integra los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo el fin principal de esta institución, es decir, la prestación de Servicios Sociales para los afiliados a la ONCE, a través de los cuales trabajamos para conseguir una mayor inclusión de las personas con ceguera y deficiencia visual grave en la sociedad.

Entre los principales servicios que presta la ONCE, destacamos: el desarrollo de actividades que fomentan la autonomía personal, el apoyo en todo lo relacionado con el ámbito educativo, la puesta en marcha de acciones que incentivan la formación e inserción laboral de nuestros afiliados, la realización de actividades que garanticen el acceso a la comunicación e información, el desarrollo de la cultura, la potenciación de la práctica deportiva, etc.

#### **PROGRAMA 02010 SERVICIOS DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA.**

Con este programa se pretende planificar, desarrollar y evaluar las actuaciones encaminadas a conseguir el desarrollo personal y social de los alumnos, a través del apoyo a los mismos y el asesoramiento a los centros, así como llevar a cabo las adaptaciones curriculares y actividades extra escolares y complementarias de aquellos alumnos ciegos y deficientes visuales que realizan sus estudios en centros ordinarios o en los Centros de Recursos Educativos de la ONCE.

#### **PROGRAMA 02020 SERVICIOS DE APOYO COMPLEMENTARIOS A LA ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA.**

---

<sup>79</sup> Esta división del presupuesto ha sido tomada del Oficio-Circular 38/2011, de 8 de julio, del Director General, figurando en el mismo con un mayor nivel de detalle.

Los servicios de apoyo complementarios se prestan desde los CRE's como complemento a los servicios de atención directa. En estos servicios pueden desarrollar sus funciones personal de los CRE's o de los equipos del ámbito de intervención.

PROGRAMA 02030 ESCUELA UNIVERSITARIA DE FISIOTERAPIA.

La finalidad del programa es desarrollar las acciones necesarias para la obtención del correspondiente al título de Grado, así como la ampliación de actividades que complementen y faciliten el futuro profesional de los alumnos.

PROGRAMA 02040 ATENCIÓN EDUCATIVA, CONVENIO DE COLABORACIÓN CON ORGANISMOS OFICIALES.

El objetivo de este programa es recoger las partidas presupuestarias que son subvencionadas por las administraciones educativas como consecuencia de los convenios de colaboración.

PROGRAMA 02050 PRESTACIONES ECONÓMICAS Y MATERIALES.

La finalidad de este programa es la dotación de las prestaciones económicas y materiales para afiliados atendidos de acuerdo a la normativa vigente.

PROGRAMA 02060 APOYO AL EMPLEO.

Este programa pretende lograr la integración e inclusión de los afiliados demandantes de empleo en el mercado de trabajo, así como la continuidad de los ya integrados, mediante acciones diversas de información, orientación, y prevención de la exclusión, dándose cobertura igualmente, a las iniciativas de creación del propio puesto, mediante el autoempleo, así como posibilitar el adecuado y permanente ajuste de los perfiles formativos de los afiliados usuarios del servicio de apoyo al empleo de la ONCE con las demandas del mercado de trabajo, contando para ello, tanto con recursos propios como con recursos externos (públicos o privados)

PROGRAMA 02070 VOLUNTARIADO.

El objeto de este programa es la cobertura de los distintos programas de voluntariado existentes en la actualidad.



PROGRAMA 02130 APOYO PSICOSOCIAL.

Este programa consiste en llevar a cabo actuaciones encaminadas a facilitar la aceptación personal de la ceguera y la deficiencia visual grave.

PROGRAMA 02140 REHABILITACIÓN INTEGRAL Y FACILITADORES DE LA AUTONOMÍA PERSONAL.

El objetivo de este programa es conseguir la máxima autonomía personal del rehabilitando, conjugando necesidades, intereses y capacidades, así como realizar actuaciones tendentes a mejorar la accesibilidad del entorno de los afiliados con el fin de que éstos puedan lograr un mejor desenvolvimiento de forma autónoma, y proporcionar ayudas para la adquisición de materiales para la rehabilitación integral y para la comunicación y acceso a la información.

PROGRAMA 02150 PERROS-GUÍA.

El objetivo del programa es cubrir las necesidades de la Fundación ONCE del Perro-Guía.

PROGRAMA 02160 COMUNICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Su objetivo es poner a disposición de los afiliados los medios y recursos necesarios para la adquisición de las técnicas y destrezas adecuadas que les permitan el manejo de instrumentos tiflotécnicos, accediendo así a la comunicación y a la información.

PROGRAMA 02170 ATENCIÓN AL MAYOR.

Este programa recogerá la convocatoria anual de vacaciones sociales organizada por Dirección General, la organización de diversas actividades a través del Club de Mayores, así como la convocatoria de los cursos de Preparación a la Jubilación.

En Dirección General, se recogerán los gastos de dietas y locomoción para la localización de nuevos destinos para la convocatoria general de Vacaciones Sociales.

PROGRAMA 02210 AFILIACIÓN Y PREVENCIÓN.

Este programa recoge todas las actuaciones inherentes al proceso de afiliación a la ONCE, las relacionadas con la prevención de la ceguera y deficiencia visual, así como la colaboración con asociaciones, que desarrollan actividades relacionadas con el ámbito de la ONCE.

PROGRAMA 02220 ATENCIÓN A LA SORDOCEGUERA.

La finalidad de este programa es potenciar las actuaciones relacionadas con las diferentes atenciones prestadas a las personas con sordoceguera.

Recoge a su vez los gastos asociados al funcionamiento de la Unidad Técnica de Sordoceguera, las aportaciones destinadas a financiar a la Fundación ONCE de Atención a Personas con Sordoceguera y aquellas ayudas específicas derivadas de valoraciones por reconocimientos de la condición de afiliado con sordoceguera realizadas fuera del centro de adscripción del solicitante.

PROGRAMA 02270 PRODUCCIÓN DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO CIDAT.

Diseño, elaboración y adaptación de aquellos artículos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas ciegas o con deficiencia visual grave.

PROGRAMA 02280 COMERCIALIZACIÓN DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO.

Adquisición, distribución y venta de aquellos artículos específicos para personas ciegas o con deficiencia visual grave, no ofertados o con escasa presencia en los canales habituales de mercado. Incluye toda la actividad comercial desarrollada por el CIDAT y las Tiendas Exposición de los Centros, así como la actividad de difusión de la tiflotecnología desarrollada por el CIDAT.

PROGRAMA 02290 REPARACIONES DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO CIDAT.

Soporte técnico a todos los equipos tiflotecnológicos comercializados a través de la ONCE.

PROGRAMA 02310 ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTES.

Con este programa se pretende, por una parte, ocupar de una forma creativa y educativa el tiempo libre elevando el nivel cultural de las personas con discapacidad visual y por otro, poner en movimiento las capacidades creativas, aficiones y centros de interés de este sector, bien organizando actividades específicas o en coordinación con otras instituciones externas.

PROGRAMA 02320 ACTIVIDADES CULTURALES Y ARTÍSTICAS.

Este programa pretende favorecer el desarrollo convivencial, creativo y artístico de los afiliados a través de su participación en Asociaciones Culturales de Música y Teatro

como elemento esencial para la autonomía e integración de los mismos, así como facilitar a los artistas ciegos y deficientes visuales el desarrollo de su carrera artística.

PROGRAMA 02330 ADAPTACIÓN BIBLIOGRÁFICA CULTURAL E INSTITUCIONAL.

Con este programa se pretende asegurar la adaptación y distribución de las obras, revistas y diferentes documentos en los distintos soportes accesibles (braille, sonido y relieve) elaboradas por el Servicio Bibliográfico ONCE (SBO.) y las Unidades de Adaptación Documental (UAD), con el fin de cubrir las necesidades informativas y culturales tanto de nuestra institución como de los afiliados a la misma.

PROGRAMA 02340 ADAPTACIÓN BIBLIOGRÁFICA EDUCATIVA Y LABORAL.

Con este programa se pretende asegurar la adaptación y distribución de las obras y documentos en los distintos soportes accesibles (braille, sonido y relieve) elaboradas por el Servicio Bibliográfico ONCE (SBO), los Servicios de adaptación de Recursos Didácticos y Tecnológicos (SARDT) y las Unidades de Adaptación Documental (UAD), con el fin de cubrir las necesidades educativas y formativas tanto de nuestros afiliados estudiantes como aquellos que se encuentren en busca de empleo o desempeñando algún tipo de actividad laboral. Todo ello con los compromisos de calidad y rapidez necesarios.

PROGRAMA 02360 DESARROLLO Y NORMALIZACIÓN DEL BRAILLE.

En este programa se contemplan todos los trabajos desarrollados que contribuyan a la normalización del braille, que favorezcan y mejoren la accesibilidad de las personas ciegas y deficientes visuales, como son la adaptación a las nuevas tecnologías, etiquetado de productos y proyectos de la Comisión Braille Española.

PROGRAMA 02370 MUSEO TIFLOLÓGICO.

PROGRAMA 02380 FEDERACIONES DE DEPORTES PARA CIEGOS.

Promover y gestionar el deporte para ciegos y ejercer por delegación, funciones públicas de carácter administrativo actuando, en este caso, como agente colaborador de la Administración Pública.

PROGRAMA 02390 ACTIVIDADES GESTIONADAS DESDE LOS CONSEJOS TERRITORIALES.

PROGRAMA 02400 INVESTIGACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES.

La finalidad de este programa es propiciar el avance del conocimiento científico sobre ceguera y deficiencia visual, mediante el desarrollo de proyectos de investigación en los distintos ámbitos de servicios sociales, que aporte innovaciones en los métodos y técnicas de intervención profesional, así como en el desarrollo de materiales tiflotécnicos tendentes a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad visual.

PROGRAMA 02410 ACTUACIONES COMUNES EN SERVICIOS SOCIALES.

Actuaciones complementarias a la prestación de servicios e intervención profesional con los afiliados, relacionadas con la formación de profesionales externos, difusión institucional de los servicios que presta la ONCE, documentación sobre discapacidad visual, etc.

PROGRAMA 02510 MANTENIMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO. (Centros adscritos a la F. 2ª)

PROGRAMA 02520 ADQUISICIÓN Y MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO. (Centros adscritos a la F. 2ª)

PROGRAMA 02530 SEGURIDAD, SISTEMAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y GASTOS GENERALES. (Centros adscritos a la F. 2ª)

PROGRAMA 02540 SISTEMAS DE INFORMACIÓN.

PROGRAMA 02550 AMORTIZACIONES, BENEFICIOS O PÉRDIDAS POR BAJAS DE INVENTARIO Y DETERIOROS DE VALOR.

PROGRAMA 02560 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO TRABAJADORES ONCE – SERVICIOS SOCIALES.

Formación profesional para el empleo de trabajadores del área de Servicios Sociales dirigida a la mejora continua de la gestión de los servicios, atención directa a los afiliados y otras actividades propias de esta área de la ONCE.

PROGRAMA 02570 PRESTACIONES SOCIALES A TRABAJADORES NO VENDEDORES.

Este programa recoge los gastos de diversas prestaciones sociales que la ONCE ofrece a todos sus trabajadores.

PROGRAMAS 02580 ACTIVIDAD SINDICAL.

PROGRAMA 02590 SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

(Centros adscritos a la F. 2ª)

PROGRAMA 02600 REGULACIONES LABORALES.

PROGRAMA 02610 ACTOS CULTURALES Y RR.PP. E INSTITUCIONALES.

PROGRAMA 02990 OTRAS GESTIONES DE LA FUNCIÓN.

(Centros adscritos a la F. 2ª)

#### **IV.3.3.2.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORAS**

Centrándonos en el presupuesto, pasamos a presentar un estudio de las fortalezas y debilidades, fruto del análisis realizado por nuestra parte hasta el momento, cuyos aspectos esenciales hemos venido exponiendo; debiendo matizar que, como es obvio, ello no puede plantearse al margen de una realidad tal es el cambio que se ha producido durante el proceso de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos de 2012 y en la ejecución del Presupuesto de este ejercicio. En consecuencia con las debilidades que se señalan, apuntamos diversas propuestas de mejora, según nuestro criterio, y de acuerdo con las conclusiones derivadas de contactos mantenidos con representantes y técnicos cualificados de la organización.

En este contexto podemos afirmar que muchas de las debilidades de las que tradicionalmente adolecía la gestión presupuestaria de la ONCE se configuran en la actualidad como parte de un pasado que ya ha sido superado. Por esta razón, hemos considerado conveniente hacer referencia a estas situaciones que, si bien es cierto no constituyen en el momento actual debilidad alguna, el conocimiento de las mismas puede ayudarnos a valorar la estructura del presupuesto de futuros ejercicios. Todo ello al margen de otras cuestiones cuya valoración con mayor nivel de rigor, habrá de

ser realizada en la medida en que se vaya produciendo la ejecución del presupuesto y sean aplicados los nuevos instrumentos presupuestarios.

Con todo ello, exponemos seguidamente un análisis de cuales han sido esas debilidades ya superadas, así como de aquellas otras que aún persisten -con mención a las alternativas para ser mejoradas- y señalamos, finalmente, algunas de las fortalezas del sistema. Todo ello se presenta a modo de esquema en la última parte de este epígrafe.

#### ***IV.3.3.2.1.- Debilidades ya superadas:***

- Ha sido una constante tradicional en la política presupuestaria de la ONCE, la permanencia de un excesivo número de actividades, habitualmente poco relevantes, cuyo contenido coincidía prácticamente en su totalidad con alguna de las cuentas del grupo 6 del Plan General de Contabilidad. En este contexto, la información suministrada carecía de relevancia, existiendo un solapamiento entre las vertientes contable y presupuestaria.
- Durante muchos años ha constituido un aspecto destacable el excesivo número de actividades en el diseño presupuestario, lo que unido a la debilidad señalada en el punto anterior, confería a la institución un entramado complejo desde la perspectiva presupuestaria que no coincidía con las necesidades informativas principales.
- En sintonía con lo anterior, también coexistían un elevado volumen de funciones y programas, que han potenciado una atomización de la información que, a nuestro criterio, dificultaba en exceso, la adopción de decisiones o, al menos, no contribuía a su adecuada utilización.

#### ***IV.3.3.2.2.- Debilidades pendientes de superar y propuestas de mejora:***

- *Debilidad 1: Distribución de las retribuciones de los trabajadores por actividades.* Si bien es un aspecto al que se le están dedicando recursos – incluido un plan de trabajo analizado en capítulo dedicado al control de gestión- y que ha supuesto una mejora sustancial en la última década, se configura aún como un elemento con cierto matiz subjetivo entre diferentes centros, de forma que un mismo trabajador puede estar imputado a actividades diferentes o con porcentajes distintos en función del centro de trabajo que realiza esta asignación.

- Propuesta de mejora: Debe existir un criterio único y homogéneo para todos los centros, de forma que un trabajador que ocupe un mismo puesto tenga la misma distribución de actividades, con independencia del centro al que se encuentre adscrito. De esta forma, la información ha de ser más homogénea, evitándose la utilización de este instrumento con la finalidad de manipular los gastos en determinadas actividades. El programa de control elaborado ha de pretender mayor coherencia con las asignaciones.
- Debilidad 2: Distribución de determinados gastos generales. La organización no ha cerrado el debate en relación a cuáles son las funciones que han de soportar determinados gastos generales, observándose un proceso a lo largo de la última década mediante el que se tratan de cargar en las funciones específicas de servicios sociales, liberándose de los de estructura básica. Nos referimos, a título de ejemplo, a las amortizaciones, mantenimiento de centros específicos, regularizaciones laborales, etc. Es difícil, con esta forma de actuar, establecer comparaciones intertemporales que permitan obtener conclusiones para la toma de decisiones. Conviene señalar, en este sentido, la importancia que para una entidad singular como la ONCE, ha de representar la evolución de los gastos destinados a atender servicios sociales, por lo que éstos han de encontrarse libres de cualquier sesgo.
- Propuesta de mejora: Formulación de criterios claros con pervivencia en el tiempo. Es de suma importancia actuar con arreglo al principio de uniformidad, evitando que se produzcan cambios en la asignación por actividades de un mismo gasto de un ejercicio a otro. En el caso de que cambiaran los citados criterios, ha de existir constancia de los motivos y de la repercusión que ha de suponer para cada una de las actividades afectadas.
- Debilidad 3. Tratamiento presupuestario de las aportaciones de los usuarios de determinados servicios sociales. En la asignación presupuestaria de actividades con “copagos” –aportaciones de los usuarios con destino específico a ese servicio o actuación-, no se recogen en el presupuesto de ingresos dichas aportaciones sino que se minoran del presupuesto de gastos. No obstante, durante el proceso de ejecución del presupuesto, una vez contabilizado el cobro efectivo de los mismos, se ha de generar crédito en el presupuesto de gastos.

- Propuesta de mejora: Dichas partidas han de encontrarse recogidas en el presupuesto de ingresos, generándose con posterioridad una corriente de tesorería. De otra parte, también el presupuesto de gastos se ha de ver afectado por este importe. Si el objetivo último de la organización es conocer el coste neto de una actuación determinada, existen herramientas autónomas de gestión que pueden suministrar esta información.
- Debilidad 4: Existencia de la Función 4ª “Solidaridad con otros colectivos” poco relevante. A pesar del esfuerzo realizado por la entidad en lo relativo a la reducción del número de funciones, programas y actividades, persiste la función señalada que resulta, a nuestro criterio, poco relevante y carente de entidad para su consideración como función presupuestaria, aún siendo concedores del contenido de la misma.
- Propuesta de mejora: Aun cuando la razón última de la organización es la atención a sus afiliados, podría plantearse como un programa de la función 2ª, o bien dentro de la función 3ª, toda vez que la aportación se realiza en función de unos compromisos adquiridos con el Gobierno de la Nación.

#### **IV.3.3.2.3.- Fortalezas:**

- El nuevo diseño presupuestario ha permitido identificar las funciones con las grandes áreas de gestión de la ONCE. En el espíritu de la entidad, en su funcionamiento cotidiano e, incluso, en el organigrama de la gestión se trataba de una división de facto. Por el contrario, al mismo tiempo, nos encontrábamos con una estructura presupuestaria no adaptada a esa realidad. Podemos afirmar, por tanto, que se ha dado un paso riguroso para conciliar la vertiente presupuestaria con la realidad institucional.
- El sistema de información económico-financiera ha experimentado una manifiesta mejoría, de forma que la misma puede obtenerse a través de la confluencia de dos fuentes como son actividad y cuenta contable, representando ésta última la naturaleza del gasto o ingreso, y la primera, su destino.



**TABLA Nº IV.15: RESUMEN DE LAS FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA ONCE**

<b>DEBILIDADES YA SUPERADAS:</b>	
<p>-Existencia de actividades cuya denominación y contenido coincidía, básicamente, con cuentas del Plan Contable, produciéndose una duplicidad de la información. Citamos, a título de ejemplo, referidas al presupuesto de 2006, las actividades siguientes: 12585 “Elementos de transporte” 12586 “Material de oficina diverso” 12682 “Alquiler de viviendas y locales” 12683 “Gastos comunidad de propietarios” 12684 “Liquidación de tributos”</p> <p>- Excesivo número de actividades, en parte como consecuencia de la situación anterior, y en parte por la definición de actividades con un contenido mínimo y, a todas luces, inconsistente.</p> <p>-Excesivo número de funciones y programas, de forma que se atomiza en exceso la información, careciendo de relevancia para la toma de decisiones.</p>	
<b>DEBILIDADES PENDIENTES DE SUPERAR:</b>	<b>PROPUESTAS DE MEJORA</b>
<p>-La distribución de las retribuciones de los trabajadores por actividades. Siendo conscientes del esfuerzo realizado, incluido un programa de trabajo desde el Área de Control de Gestión, se configura aún como un elemento con cierto matiz subjetivo entre diferentes centros.</p> <p>-Falta de criterio temporal definitivo en relación a cuáles son las funciones que han de soportar determinados gastos generales (amortizaciones, mantenimiento de centros específicos, regularizaciones laborales, etc.). Es difícil, con esta forma de actuar, establecer comparaciones intertemporales que permitan obtener conclusiones para la toma de decisiones.</p> <p>-En la asignación presupuestaria de actividades con “copagos” –aportaciones de los usuarios con destino específico a ese servicio o actuación-, no se recogen en el presupuesto de ingresos dichas</p>	<p>-Adopción de un criterio único y homogéneo para todos los centros. El programa de control elaborado ha de pretender mayor coherencia con las asignaciones.</p> <p>-Han de formularse criterios claros con pervivencia en el tiempo, evitando que se produzcan cambios en la asignación por actividades de un mismo gasto de un ejercicio a otro. Criterios de actuación uniformes.</p> <p>-Han de recogerse en el presupuesto de ingresos, generándose con posterioridad una corriente de tesorería. También el presupuesto de gastos se ha de ver afectado por este importe.</p>

IV- EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LAS ENL

<p>aportaciones sino que se minoran del presupuesto de gastos.</p> <p>-Existencia de una función 4ª poco relevante y carente de entidad para su consideración como función presupuestaria.</p>	<p>-Dado que recoge gastos relacionados con la atención a otros colectivos minusválidos, se plantea como alternativa la creación de un programa con las correspondientes actividades dentro de la función 2ª.</p>
<p><b>FORTALEZAS:</b></p>	
<p>-Se identifican las funciones con las grandes áreas de gestión de la ONCE, con la salvedad realizada en relación con la función 4ª.</p> <p>-Se mejora la información económica, ya que la misma puede obtenerse a través de la confluencia de dos fuentes como son actividad y cuenta contable, representando ésta última la naturaleza del gasto o ingreso, y la primera, su destino.</p>	

*Fuente: Elaboración propia*

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **V.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL**



Sobre los aspectos de mayor calado relativos a los indicadores de gestión, mencionamos en la introducción determinados trabajos de relevancia para centrar el objetivo de nuestra investigación y partir de la correspondiente base doctrinal. Al entrar ahora en el estudio más profundo de la cuestión, e igualmente con un carácter preliminar para comenzar este capítulo, incidiremos en los estudios de mayor interés de nuevo y completaremos otras aportaciones útiles al respecto, distinguiendo y relacionando, por su similitud, el marco del sector público y el de las ENL.

En el ámbito de la administración pública el uso y la implementación de los indicadores de gestión está siendo profusamente estudiado en los últimos años, principalmente en lo que se refiere a la administración local. En España, se han realizado estudios y puesto en marcha proyectos de diferente significación: Navarro y Ortiz (2003); Ortiz (2003); FEMP (2006); Navarro y otros (2008); Proyecto SINIGAL I y II (López y otros, 2001; Ortiz y otros, 2006); Fundación Pi i Sunyer (2005, 2008, 2010); Ministerio de Economía y Hacienda (2007); o más recientemente, publicado en enero de 2013, el estudio realizado por Transparencia Internacional España y relativo a los 110 mayores Ayuntamientos de nuestro país. A nivel internacional ha sido un tema de amplia discusión: Valdés y Colinas (2004); Carvalho y otros (2006); Van Ryzin y otros (2008); Van Ryzin (2008); Kloot (2009); Ho (2003); Courty y otros (2005); OCDE (2004); Williams (2004); Johansson y Siverbo (2009); Yi-De Liu (2008); Padovani y otros (2010); Sole y Shumia (2010); Hyndman y Anderson (1991); Ammons y Rivenbark (2008); Deller y Maller (2009) y Van de Walle (2009).

En contra de lo que ha ocurrido en lo relativo a la administración pública local, en el sector de las ENL no han gozado los indicadores de gestión de similar nivel de atención, encontrándonos con iniciativas de carácter puntual, entre las que señalamos: aportaciones de AECA (2001, 2008, 2010), que culminan con la propuesta genérica "*Indicadores para Entidades sin Fines Lucrativos*" (2012); el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad mediante la aprobación de la "*Guía para la gestión con indicadores en acción social*" (2010); el Instituto de Censores Jurados de Cuenta, adoptando la "*Guía de Actuación para la emisión de informes de procedimientos acordados sobre los indicadores de Transparencia y Buen Gobierno de las ONG de Desarrollo*" (2010), que se ha convertido en un documento de referencia para la labor auditora de las ENL en España. Otras iniciativas, de mayor especificidad, las encontramos en: la Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi (REAS Euskadi) (2007); Fundación Edad & Vida (Instituto para la mejora, promoción e innovación de las personas mayores) (2009); Conselleria de Bienestar Social de la

Comunidad Valenciana (2005); Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD). A nivel internacional, citamos: Proyecto “Quality4children” (2004) y Propuesta de indicadores elaborada en 2002 por la Secretaría de Estado de la Salud de la UK.

En el documento de AECA (2008), relativo al Marco Conceptual, refiriéndose a los estados financieros periódicos<sup>80</sup>, se indica que si bien tienen una presentación similar en las ENL y en otro tipo de entidad<sup>81</sup>, “su adecuada interpretación exige replantear la utilidad de ciertas magnitudes tradicionales, así como la introducción de otro tipo de información complementaria que pueda ser útil a la hora de analizar adecuadamente las actividades que realizan”. Haciendo referencia a la Memoria<sup>82</sup>, señala que ha de incluir la información suministrada por otros estados contables especiales, “derivados de las últimas tendencias de la información financiera y llamados a satisfacer de manera más completa las necesidades de los usuarios de dicha información (...)”, mencionando expresamente los “indicadores de la actividad”.

## V.1.- OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA

Los indicadores no son más que un instrumento al servicio del usuario que permite establecer un sistema de evaluación relativo a la gestión realizada en el período en que se aplica dicho indicador. Es por ello que deben entenderse como un mecanismo de control de la gestión y siempre al servicio de ella, pero en ningún caso como un objetivo en sí mismo, ya que si se constituyen en esto último, su uso carecería de cualquier sentido.

En el Glosario de Contabilidad de Gestión de AECA, (1995: 99) se hace referencia tanto a indicadores de control como de gestión, entendiendo los primeros como “unidades de medida que son utilizados en los sistemas de control para servir de referente, tanto en la fijación de objetivos iniciales, como para evaluar a posteriori el logro de tales objetivos”. Según esta asociación, para que resulten de utilidad han de identificarse las variables clave de la empresa tanto en su conjunto como en cada centro en particular. En este sentido, se entiende por variables clave aquellas áreas o

---

<sup>80</sup> Apdo. 4.2, punto 58, p. 29.

<sup>81</sup> Citado en AECA (2012: 8).

<sup>82</sup> Apdo. 4.2, puntos 61 y 62, p. 29.

actividades que garantizan el éxito de una unidad y, por tanto, la consecución de sus objetivos.

Esta asociación, en el Documento 16 “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas” (2000: 31-32), pone de manifiesto la definición de indicadores como “unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables de una organización, mediante su comparación con los correspondientes referentes internos y externos.”

Muñoz Machado (1999: 220) utiliza el término sensor, relacionándolo con la medición del cumplimiento de los objetivos, e indicando que es un:

a.- Método o instrumento mediante el que puede llevarse a cabo la evaluación del cumplimiento de un objetivo, expresando los resultados mediante números.

b.- Dispositivo especializado de percepción, diseñado de modo que le sea posible detectar la presencia e intensidad de ciertos fenómenos y tenga capacidad de convertir el conocimiento detectado en “información”.

c.- Dispositivo capaz de detectar la intensidad de los fenómenos para los que se ha diseñado.

En todas estas interpretaciones parece implícita la relación entre la acepción indicador con la medición y cumplimiento de alguno o varios objetivos.

No obstante lo anterior, son otros muchos autores los que destacan el valor instrumental del término indicador con su utilidad y directa implicación en la medición, seguimiento y logro de los objetivos de eficacia y eficiencia. Es, precisamente en este contexto, en el que se identifica con el término indicador de gestión.

En este sentido, AECA (1995: 99) pone de manifiesto que los indicadores de gestión son los que “permiten efectuar un seguimiento de las variables clave. Así, cada centro de responsabilidad dispondrá de una serie de indicadores de gestión; algunos serán de carácter financiero, cuyos datos podrán obtenerse a partir de la contabilidad de gestión, siendo no financieros otros indicadores, lo que exigirá disponer de una información extracontable para su medición”

En el documento “Los Indicadores de Gestión en el Ámbito del Sector Público”, aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, se avanza hacia una definición integral del

término, definiendo indicador de gestión como (2007: 26) “instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado y que pretende informar sobre aspectos referidos a la organización, producción, planificación y efectos de una o varias organizaciones en sus diversas manifestaciones concretas.” Señala en este sentido, que no necesariamente se ha de hacer referencia a un cociente o al resultado de una comparación, sino que ha de recoger exclusivamente magnitudes relevantes, es decir, aquellas que se han considerado verdaderamente útiles para la organización.

Torre y Pina <sup>83</sup> (2006: 397), opinan que “los indicadores permiten la comparación de entidades, programas, centros y servicios con otros de similares características, o con ellos mismos a lo largo del tiempo (benchmarking). En general, facilitan un punto de referencia para la mejora de la gestión, permiten identificar puntos fuertes y débiles de la actividad, y completan la información financiera que la entidad emite para los usuarios externos. El análisis de los indicadores ayuda a detectar aquellos que, al situarse por debajo de los considerados medios o estándar, deberían ser objeto de especial atención”.

Para Ortigueira Bouzada (1987: 113) “se trata de una magnitud que está siempre asociada a la noción de fenómeno o sistema. Con relación a éste puede desempeñar dos tipos distintos de funciones. Una tiene carácter descriptivo e intenta ilustrar sobre el conocimiento de la situación o estado del sistema así como su evolución en el tiempo. La otra tiene una misión valorativa, es decir, de apreciación de los efectos que determinada acción o acciones pueden provocar o desencadenar en el sistema.”

En opinión de Navarro Galera (1998: 15-16), por indicadores de gestión habrán de considerarse “aquellos que suministran la información necesaria para el ejercicio del control económico de la gestión, concebido éste en su triple vertiente de control de eficacia, control de eficiencia y control de economía”.

La importancia de la utilización de estos instrumentos se encuentra en su capacidad de contribuir al proceso de mejora de la gestión (utilidad interna), toda vez que supone de una parte un control de la misma, y de otra, un referente para conocer el grado de bondad con que ésta se lleva a cabo. Pero no por ello deja de ser

---

<sup>83</sup> Cita en capítulo 7 “Indicadores de gestión en universidades”. Libro Blanco de los Costes en las Universidades.



importante el interesante papel que desempeñan frente a terceros (utilidad externa), más aún en organizaciones sin ánimo de lucro, en las que la participación activa en la vida de la entidad por parte de personas ajenas a la gestión puede dar lugar a que se alcancen con menores costes y en mejores condiciones los objetivos perseguidos. Para poder mejorar es necesario ejercer la crítica, pero para que esta crítica sea sostenible, hay que contar con un elemento objetivo: la información. De acuerdo con Ortigueira Bouzada (1987: 112) “cualquier tipo de control (...) precisa de información; y, la mejor información, se suele expresar en forma de indicadores”.

Es opinión de Pérez y otros (2011: 3) que estas medidas de gestión han tenido un especial desarrollo en el ámbito de la administración local debido a la cercanía con el ciudadano y a que han de suministrar un abanico más amplio de servicios bajo restricciones y limitaciones presupuestarias<sup>84</sup>.

Es por ello que en la literatura reciente, aspectos relativos a la confianza, a los instrumentos para la adopción de decisiones y a la transparencia en la rendición de cuentas, están tomando un papel prioritario en la gestión de las ENL (Keating y Frumkin, 2003, Connolly y Hyndman, 2004; Weidenbaum, 2009).

Si mediante el uso de este tipo de instrumento se pretende dotar a la gestión de una batería de herramientas que tengan utilidad en cuanto a la valoración de lo que sucede y la adopción de decisiones para el futuro, resulta evidente que los mismos deberán reunir una serie de propiedades o características que permitan que la información en la que se apoyan se encuentre lo suficientemente contrastada para garantizar que las decisiones que se adopten de acuerdo con dicha información sean coherentes con los objetivos de la unidad económica que los aplica.

Nos centraremos en primer lugar en analizar cuáles han de ser esas características o propiedades que han de reunir los indicadores de gestión.

Para AECA (2000: 32), la validez de los indicadores va a estar relacionada con que estos reúnan una serie de cualidades. A saber: relevancia, pertinencia, objetividad, univocidad y accesibilidad.

Para Ortigueira Bouzada (1987: 120-124), “si se pretende optimizar la función para la cual se han seleccionado o construido, conviene que los indicadores satisfagan ciertas cualidades. Estas cualidades pueden ser contradictorias en muchas ocasiones. Y pueden evolucionar en el tiempo, de ahí que se imponga la necesidad de una

---

<sup>84</sup> Citando a Melkers y Willoughby (2005).

revisión periódica con el fin de mantener todas sus excelencias.” Las propiedades que han de reunir los indicadores de gestión son, a juicio de este autor: pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad y accesibilidad.

Si bien Navarro Galera (1998: 24) realiza la aportación que más adelante se detalla refiriéndola a las administraciones municipales y a las entidades públicas en general, a criterio nuestro sigue siendo plenamente aplicable en las organizaciones sin finalidad lucrativa, de tal forma que se puede entender que para que estos instrumentos “resulten útiles a los efectos de la medición de la eficacia y de la eficiencia, cada uno de ellos deberá, ineludiblemente, cumplir, las siguientes propiedades o atributos, que, definiendo su perfil más idóneo, garanticen la bondad de su contenido informativo y, al mismo tiempo, sirvan como criterios de aceptación o rechazo de un determinado indicador.” Estas propiedades, además de ser detalladamente descritas por el autor, pueden resumirse en: fiabilidad, comprensibilidad, factibilidad económica, accesibilidad, comparabilidad, sensibilidad, relevancia, objetividad, precisión, pertinencia, significación, univocidad, imputabilidad, fidelidad, oportunidad, operatividad, identificabilidad, consistencia, equilibramiento, encadenamiento y credibilidad y aceptabilidad.

Es nuestro criterio que, entre otros atributos, los indicadores de gestión deben cumplir los detallados en el Marco Conceptual de la Contabilidad del Plan General de Contabilidad<sup>85</sup> en relación con los requisitos de la información a incluir en las Cuentas Anuales, y que aplicados a los elementos que nos ocupan, podemos explicarlos de esta forma:

- Relevante: proporcionando una información verdaderamente significativa, centrándose sobre aspectos de importancia en la gestión, y dejando al margen cuestiones poco transcendentales en la marcha de la organización. Un indicador no podrá informar pormenorizadamente de toda la marcha de la entidad, sino de aquellas parcelas que previamente se encuentren definidas como auténticamente fundamentales, o incluso de la organización en su conjunto.

De acuerdo con AECA (2008: 35), “la relevancia implica, al mismo tiempo, la capacidad de la información para confirmar o corregir las expectativas y predicciones de los usuarios de la información, lo cual les permite evaluar su calidad y precisión.

---

<sup>85</sup> Estos requisitos coinciden con los recogidos en el mismo apartado “Marco conceptual” del Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.

Una información no será relevante si no permite tales apreciaciones”. En particular, los indicadores deben mostrar los riesgos a los que se expone la entidad.

Debe ser útil para la toma de decisiones, ayudando a evaluar sucesos pasados, presentes o futuros. Un indicador ha de mostrar adecuadamente los riesgos a los que se enfrenta la organización.

- Fiable: tanto el proceso de obtención de datos como la interpretación del valor del indicador en sí mismo ha de encontrarse carente de errores materiales y ha de ser neutral. Para ello, la información debe encontrarse adecuadamente contrastada. Tan importante como lo anterior es que los distintos valores del indicador y la información que cada uno de ellos represente se encuentre apoyada en bases suficientemente contrastadas.

- Íntegra: el indicador ha de contener todos los datos que puedan influir en la toma de decisiones, sin omitir información significativa.

- Comparable: un alto valor del elemento que nos ocupa se encuentra en el establecimiento de comparaciones entre distintos periodos de tiempo, diversas entidades o, incluso entre distintas unidades dentro de la propia organización, siempre que sean susceptibles de estos contrastes.

- Clara: para que puedan convertirse en instrumentos útiles a la gestión, han de ser fáciles de entender por los usuarios que tienen la responsabilidad de valorarlos.

Otra característica que, si bien no está contemplada en el citado Marco Conceptual, resulta a nuestro criterio de suma importancia, es la oportunidad, ya que si nos encontramos ante un instrumento cuya finalidad última es la mejora, cualquier desfase temporal en la presentación de esta información da lugar a que la aplicación del indicador carezca de todo valor.

El Marco Conceptual emitido por el IASB (IFRS Foundation, 2012: A34-A39), hace referencia a que si la información financiera ha de ser útil, debe ser relevante y representar fielmente los fenómenos que pretende representar. La utilidad de la información financiera se mejora si es comparable, verificable, oportuna y comprensible. Señala, por tanto, unas características cualitativas fundamentales como son *la relevancia y la representación fiel*, y otras características de mejora tales como estas: *comparabilidad, verificabilidad, oportunidad y comprensibilidad*.

En consonancia con ello, indica que la información financiera relevante es capaz de influir en las decisiones tomadas por los usuarios. La información puede ser capaz de influir en una decisión incluso si algunos usuarios eligen no aprovecharla o son ya conocedores de ella por otras fuentes. La información financiera es capaz de influir en las decisiones si tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

Por otra parte, en relación a la segunda cualidad fundamental, indica que debe representar fielmente los fenómenos que pretende mostrar. Para ser una representación fiel en el sentido más exigente, una descripción ha de poseer tres características: ser *completa*, *neutral* y *libre de error*.

Con todo lo anterior, podemos establecer con carácter general los siguientes atributos que han de reunir los indicadores de gestión para alcanzar el objetivo que se pretende:

**TABLA Nº V.1: ATRIBUTOS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN**

<b>Atributo</b>	<b>Descripción</b>
Pertinencia	Mantenimiento de la significación en el tiempo.
Fiabilidad	Posibilidad para verificar el contenido informativo del indicador, constando los datos suministrados con la realidad objeto de medición.
Precisión	Margen de error aceptable. Para ello se debe trabajar con los medios humanos y materiales más adecuados para reducir esta contingencia.
Comprensibilidad	Elevada claridad en la exposición de los datos informativos. Fáciles de entender por todos los usuarios a los que se dirige el valor.
Objetividad	Posibilidad de cálculo sin ambigüedad a partir de las magnitudes observables. Un indicador habrá de mostrar valores iguales ante un mismo fenómeno, con independencia de la persona encargada de realizar la medición.
Economicidad	La utilidad derivada de la implantación de un indicador ha de ser mayor que el coste de su obtención. Naturalmente, habremos de referir este atributo al tipo de ENL, ya que no todos los indicadores van a ser factibles en cualquier organización, pero si lo pueden ser en alguna de ellas.
Univocidad	Rasgo que muestra un comportamiento monótono del indicador ante variaciones del fenómeno medido. Los cambios experimentados por el valor del indicador han de ser proporcionales a las alteraciones producidas en la variable objeto de medición.
Accesibilidad	Posibilidad de asignarle, de forma rápida, un valor cuyo coste de obtención sea aceptable.

Atributo	Descripción
Relevancia	Proporcionando información significativa, que se centre en aspectos de importancia para la gestión, y dejando al margen cuestiones meramente secundarias. No por ello el indicador ha de referirse necesariamente a la organización en su conjunto, sino que también puede informar sobre aspectos parciales de la misma.
Comparabilidad	La obtención de un valor del indicador en un momento determinado poca información representa si no es posible su comparación con otros valores de referencia. Esta comparación puede realizarse en dos sentidos: interno (estableciendo comparaciones entre periodos significativos: meses, trimestres, etc.) o externo (permitiendo contrastar el valor del indicador entre distintas ENL que presenten características similares).
Sensibilidad	Capacidad para reaccionar ante variaciones del fenómeno medido, por pequeñas que puedan resultar.
Significación	Capacidad para integrar en el valor todos los datos relacionados con los diferentes aspectos que deben medirse.
Fidelidad	Los posibles sesgos indisolubles del propio indicador han de afectar de forma similar a diferentes momentos del tiempo, y a las diferentes ENL en los que se aplique el mismo.
Oportunidad	Cualquier información presentada a destiempo carece de todo valor. La oportunidad de un indicador es una cualidad apreciable en tanto que permite la adopción de decisiones que mejoren la marcha de la organización.
Imputabilidad	Debe suministrar la información suficiente que permita conocer cuáles son las causas que han originado el estado actual de la situación medida.
Operatividad	Capacidad para aplicarlo a la mejora de la gestión. Un indicador no será operativo si, una vez que ha puesto de manifiesto los problemas de la ENL, por barreras administrativas, culturales de la propia organización, resistencias del personal o de la propia gestión, etc., no tiene una aplicación práctica.
Uniformidad	Ha de presentar el contenido informativo de forma consistente a lo largo del tiempo, sin cambios significativos. Lo que sí puede variar es, naturalmente, el valor del indicador, pero no los conceptos de partida que se formularon.
Inequivocidad	No ha de permitir interpretaciones contrapuestas.
Credibilidad	Es un atributo básico para hacerlo operativo, de tal forma que para garantizar su utilidad en la adopción de decisiones, es necesario que goce del crédito suficiente entre los diferentes usuarios.

Fuente: Adaptado de Navarro (1998: 25-28).

Los indicadores pueden presentar múltiples clasificaciones dependiendo de cuál sea el criterio con que éstas se establezcan. Presentamos a continuación una síntesis de los empleados por AECA (2000: 33-37), y por Ortigueira Bouzada (1997: 117-119). De acuerdo con ello, tenemos:

a. Según el objeto a medir:

a.1.) De resultados.- Pretenden medir los resultados realmente alcanzados en comparación con las previsiones realizadas. Ejemplo: número de afiliados asistentes a actividades culturales / mes.

a.2) De proceso.- Proporcionan información relativa a las actividades y su eficiencia. Ejemplo: comparación del tiempo disponible en atención psicológica con el realmente empleado en un centro (tiempo de ocupación).

a.3.) De estructura.- Miden variables relativas al coste y utilización de los diferentes recursos. Ejemplo: número total de profesionales en servicios sociales / 100 afiliados.

a.4) Estratégicos.- Suministran información sobre aspectos que, si bien no están directamente relacionados con las principales actividades de la organización, sí tienen una fuerte influencia sobre los logros de los objetivos de estas organizaciones. Ejemplo: tasa de nacidos con deficiencia visual.

*b. Según el ámbito de actuación:*

b.1) Internos.- Hacen referencia a aspectos relacionados con la actividad interna de la ENL. Citamos a modo de ejemplo, el número de kilómetros que por término medio, realiza mensualmente un profesor de apoyo para personas con deficiencias, el grado de satisfacción que manifiesta el beneficiario de una actividad realizada, el número de participantes en un viaje programado con relación a los inicialmente previstos, etc.

b.2) Externos.- Repercusión que tienen fuera del ámbito de la organización determinadas actividades relacionadas con los servicios. Por ejemplo, número de personas que encuentran trabajo sobre el total de las que han sido sometidas a un proceso de rehabilitación o integración.

*c. Según el rol que desempeñen para los observadores:*

c.1) Cognitivos.- Expresan los valores reales de los atributos del sistema e identifican un futuro probable, no el deseado. Ejemplo: número de usuarios que asisten a una actividad cultural.

c.2) Normativos.- Traducen ciertas preferencias sobre los valores de los atributos del sistema, intuyendo un futuro deseable. Ejemplo: número de usuarios en disposición de asistir a una actividad cultural.

En el documento antes citado “Indicadores de Gestión en el Ámbito del Sector Público”, aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE, 2007: 27-62) encontramos otros criterios de clasificación. De ellos, exponemos los siguientes:

*d. Según la forma de presentación de los datos:*

d.1) Numéricos.- Expresados en guarismos. Ejemplo: número de usuarios del servicio de atención educativa en un mes.

d.2) Descriptivos.- Utilizan vocablos. Ejemplo: Percepción de mejora de la calidad de un servicio, valorando entre los términos siguientes: mejora / continúa igual / empeora.

*e. Por la forma de obtención de los datos:*

e.1) Simples.- Se obtienen de manera inmediata a la variable a la cual representan. Ejemplo: número de alumnos aprobados en la asignatura X durante un curso académico.

e.2) Compuestos.- Se obtienen mediante relación o porcentaje de varias magnitudes referidas a una o a diferentes variables. Ejemplo: porcentaje de alumnos aprobados en la asignatura X respecto a los matriculados en un curso académico.

*f. En función de la existencia o no de valoraciones monetarias:*

f.1) Físicos.- Su valoración se realiza utilizando unidades no monetarias. Ejemplo: grado de satisfacción de los usuarios de un servicio, número de kilómetros de autopista construidos, etc.

f.2) Monetarios.- Se expresan en términos de valoración de unidades monetarias. Ejemplo: coste de los kilómetros de autopista construidos.

*g. Por el momento de su elaboración:*

g.1) “A priori”.- Son los que se realizan en base a estimaciones, con anticipación al hecho. Su cálculo está sujeto a un elevado nivel de dificultad y a la influencia de agentes externos. Ejemplo: número de unidades que se espera fabricar durante un mes.

g.2) “A posteriori”.- Se elaboran con posterioridad al transcurrir del hecho que tratan de medir, por lo que su valor no está sujeto a variabilidad. Ejemplo: número de unidades fabricadas durante un mes.

*h. En función del ámbito temporal que intentan medir:*

h.1. Puntuales.- La información suministrada se encuentra referida a un momento concreto, ofreciendo una visión estática. Ejemplo: número de usuarios que utilizan al mismo tiempo un servicio público.

h.2.- De intervalo.- Referidos a un periodo de tiempo determinado, suministrando información de carácter dinámico. Ejemplo: número de usuarios que han utilizado un servicio público durante un mes.

*i. Según la finalidad de la medición:*

i.1.- De producción.- Proporcionan una medida relativa a la forma y métodos que caracterizan las diferentes fases de la organización productiva del ente objeto de análisis. Se subdividen, a su vez en:

i.1.1.- De estructura.- Presentan una visión estática de la organización, referida al ente en sí mismo o a los medios de que dispone para alcanzar los objetivos. Ejemplo: edad media de los trabajadores de un departamento, estado del inmovilizado adscrito a una determinada actividad, etc.

i.1.2.- De proceso.- Proporcionan información relativa a una visión dinámica de la organización, encontrándose divididos a su vez en:

i.1.2.1.- De medios de actividad.- Expresan el grado de actividad de una organización. Ejemplo: Número de horas que por término medio se dedica a proporcionar un determinado servicio o a fabricar un producto.

i.1.2.2.- De resultados de actividad.- Relacionados con la capacidad para la consecución de los objetivos planteados. Por lo general, importa mucho el análisis de su evolución en el tiempo para evidenciar mejoras o empeoramientos. Pueden, a su vez, dividirse en:

i.1.2.2.1.- De eficacia.- Miden el nivel de cumplimiento de los objetivos programados. Ejemplo: número de usuarios atendidos en un área



respecto al número previsto, referido todo ello a un determinado periodo.

i.1.2.2.2.- De eficiencia.- Aquellos que proporcionan información de los objetivos alcanzados, en términos de outputs obtenidos, en relación a los recursos o inputs empleados. En el caso de las ENL, la consecución de la eficacia se ha de considerar como un elemento inseparable de la eficiencia. Ejemplo: coste unitario de la prestación de un determinado servicio.

i.1.2.2.3.- De economía.- Relacionan el coste de los recursos empleados en una actividad con los inicialmente previstos o con alguna otra variable. Ejemplo: costes totales de un área en comparación con el total de usuarios de la misma.

i.1.2.2.4.- De calidad.- Presentan una gran complejidad en relación al procedimiento para determinar la unidad de medida, la forma en que se ha de presentar su valoración, por lo que se ha de actuar con suma cautela en el diseño de estos indicadores. Tratan de medir el nivel de satisfacción de un determinado servicio, que puede ser concebido tanto por parte del usuario como por parte de la gestión. Ejemplo: Nivel de satisfacción de los usuarios que son atendidos en el servicio de rehabilitación.

i.2.- De efecto.-. Tratan de suministrar información relativa al efecto que su actuación proporciona a los consumidores. En el caso de las ENL, han de ir referidos al impacto que sus acciones causan en el usuario. Ejemplo: mejora en la calidad de vida de una población en una zona determinada como consecuencia de la aplicación de un servicio sanitario determinado.

*j.- En función de la forma de efectuar la medición:*

j.1.- Directos.- Expresan o cuantifican la actividad productiva mediante una medición o evaluación directa de la misma. Ejemplo: número de usuarios atendidos en el servicio X de la localidad Y durante un mes.

j.2.- Indirectos.- La medición o evaluación de la actividad se realiza de manera mediata, utilizando un factor a través del cual se pueda obtener

un nexo causal, de forma que, con elevado nivel de certeza, sea posible obtener conclusiones válidas de una actividad mediante la evaluación de dicho factor interpuesto. Ejemplo: número de usuarios atendidos por término medio cada mes en todos los servicios que presta la entidad.

Una vez expuestas las clasificaciones y tipología, en sintonía con una de las conclusiones del Informe “Indicadores de Gestión en el Ámbito del Sector Público” (2007: 58), compartimos “la imposibilidad o al menos la dificultad de abarcar la totalidad de tipos y clases de indicadores”, lo que nos ha de llevar “a una solución pragmática, acotar, pero estableciendo una taxonomía lo más amplia y relevante posible que sirva de referencia al gestor”. Es por ello que, en nuestro caso, cada ENL deberá elaborar sus propios indicadores de gestión, que serán diferentes a los del resto de entidades, en función de la dimensión de la misma, sus necesidades de información y el nivel de profesionalización alcanzado por la gestión, debiendo considerar como factor determinante cualquier especificidad desarrollada por la entidad que le confiera un carácter singular o un rango diferenciador; lo que no quiere decir que, entre entidades del mismo ámbito de actividad y similares objetivos, no sean en buena medida extrapolables.

Así, el documento elaborado por AECA (2012), se presenta como una propuesta genérica de indicadores, sugiriendo la necesaria adaptación de algunos de ellos a la especial idiosincrasia que cada entidad pueda demandar en su ámbito particular.

## **V.2.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS**

No podemos obviar que, del mismo modo que cualquier organización lucrativa necesita disponer de una adecuada información económica que le permita la adopción de las decisiones óptimas, las ENL también han de contar con ella en su proceso de gestión cotidiana. Lógicamente, se producen diferencias sustanciales, relacionadas como sabemos, tanto con los grupos de interés que la requieren –en estas organizaciones no existen accionistas- como con la finalidad con que la misma va a ser empleada. Las decisiones no van encaminadas hacia la búsqueda de una rentabilidad económica, sino que pretenden la cobertura de aquellas necesidades para las que ha sido creada la institución.

En sintonía con ello se pronuncian González y Rúa (2007: 119), al indicar que “la gestión en las entidades sin ánimo de lucro no puede evaluarse a través de la rentabilidad obtenida, ya que normalmente tienen diversos objetivos, que en la mayoría de las ocasiones ni siquiera son cuantificables. Es por tanto necesario buscar otra forma de medir si su gestión es la adecuada, lo que resulta sin duda imprescindible para conocer si los recursos de los que dispone son destinados a su finalidad”.

También Larriba Díaz-Zorita (2005: 13) hace referencia a la necesidad de que las ENL, además de la información contenida en el balance y memoria, han de elaborar otra información que permita exponer de forma clara su actividad. “Dicha información la podemos identificar con la cuenta de variaciones patrimoniales, la información presupuestaria, el informe de gestión y diversos indicadores de la actividad realizada”.

En un sentido similar se pronuncia Fuentes Perdomo (2007: 101-102) señalando “la dificultad de medir la actuación de la organización, pues las medidas que habitualmente se utilizan en el entorno empresarial para cumplir esta función – resultados, rentabilidad, etc.- carecen de sentido en el sector no lucrativo, y en su lugar deben diseñarse otros elementos de medida de los logros alcanzados por la organización, como pueden ser los indicadores de producción, economía, eficacia, eficiencia, etc.”.

Los grupos que demandan información relativa a la marcha de la ENL, podemos clasificarlos conforme al siguiente criterio:

a.- Gestores.- Para adoptar las decisiones más correctas en cada momento.

b.- Aportadores de recursos.- Que pueden subdividirse en dos:

b.1.- Acreedores y/o proveedores.- Interesados fundamentalmente en la marcha de la entidad para garantizarse el cobro de sus derechos.

b.2.- Colaboradores.- Entendiendo por tales, aquellas personas físicas o jurídicas que han aportado recursos sin ánimo de obtener rentabilidad alguna, incluso sin esperar su devolución, con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos para los que se creó la institución. Su interés va a radicar en la forma en que los recursos se gestionan, es decir, en la eficacia y eficiencia con que los gestores desempeñan la tarea encomendada.

c.- Beneficiarios.- Cuya principal preocupación suele centrarse en constatar la garantía de que la situación financiera de la entidad pueda permitir la prestación de esos servicios durante un tiempo más o menos prolongado.

d.- Voluntarios y cooperantes.- Se constituyen en uno de los grupos distintivos respecto del sector lucrativo y del sector público. Sin ellos, muchas de estas entidades no tendrían posibilidad de actuación. Señalan Vernis y otros<sup>86</sup> (1998: 137) que “son el recurso humano por excelencia de las organizaciones no lucrativas. Sin personas voluntarias, la mayoría de estas organizaciones no sobrevivirían”. Para Fuentes Perdomo (2007: 112) “muchas de estas entidades se definen precisamente como organizaciones voluntarias, pues su actividad es realizada por personal voluntario, que no recibe contraprestación por los servicios prestados”. Es necesario, por tanto, que reciban información relativa a sus motivaciones solidarias.

Mientras que los directivos van a demandar elevados volúmenes de información para la adopción de las decisiones óptimas en cada momento, los acreedores comerciales y financieros pueden obtener estos datos mediante el estudio de las Cuentas Anuales, esto es: el Balance, la Cuenta de Resultados y la Memoria<sup>87</sup>. Por su parte, los colaboradores que han aportado recursos habitualmente de forma desinteresada desde un punto de vista económico, van a utilizar el Presupuesto y la liquidación del mismo como instrumentos para valorar el grado de eficacia y eficiencia de la gestión realizada. Al tercer grupo, los beneficiarios, se les puede proporcionar la información demandada mediante las Cuentas Anuales, en las que se puede poner de manifiesto implícitamente la probabilidad de continuidad del servicio prestado. Pero hay una faceta relevante de esa información: aquella que sólo puede presentarse en forma de indicadores.

En opinión de Rodríguez y Saz (2011: 231), estas entidades poseen una estructura de propiedad muy particular, de forma que no existen propietarios en sentido estricto, sino socios o patronos. Otros partícipes o grupos de interés (*stakeholders*) asumen diversos riesgos en la organización y actúan como determinantes de su supervivencia a largo plazo. Es el caso de los donantes, financiadores, voluntarios, gestores, colaboradores, beneficiarios, etc. Todos prestan especial atención a la evaluación tanto de las actividades como de los resultados

---

<sup>86</sup> Citado por Fuentes Perdomo (2007: 112).

<sup>87</sup> Estas son las cuentas anuales que han de presentar aquellas entidades cuya contabilidad se elabore conforme a las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.

conseguidos. De ahí la complejidad que presenta la rendición de cuentas en las ENL (Thorne y Venable, 2008).

No obstante, al margen de estos grupos, es la propia organización en sí misma, integrada por todos los miembros que la componen, la que necesita disponer de unos instrumentos que le permitan conocer y valorar lo realizado. Estas herramientas las constituyen los indicadores de gestión, que habrán de estar diseñados a medida de cada ENL, valorando y representando variables internas y externas de la organización con el objetivo último de mejora de la gestión realizada.

En términos generales, podemos afirmar que un gran número de ENL no han abordado el reto de modernizar sus sistemas de información económica, encontrándose motivada esta situación tanto por la falta de profesionalidad en la gestión y administración -frecuentemente estas tareas se realizan altruistamente- como por el convencimiento de que la información proporcionada por los sistemas actuales es más que suficiente. Para Giménez Barriocanal (1995: 59) “la contabilidad, en su conjunto, suele ser vista como un mero elemento de rendición de cuentas o de accesos a determinadas subvenciones públicas que la exigen, pero no como un instrumento eficiente de gestión.”

La necesidad de contar con indicadores en las entidades estudiadas es defendida por Montserrat Codorniu (2009: 56) en su estudio relativo a la transparencia y rendición de cuentas del Tercer Sector, señalando que constituye uno de “los retos del futuro la regulación del sector en el alcance y contenido de las rendiciones voluntarias de cuentas que posibiliten la valoración del grado de cumplimiento de sus fines sociales y de sus responsabilidades en la dirección y gestión de la organización incorporando indicadores que evalúen, además, la actuación del propio órgano de gobierno (democracia interna, códigos éticos, legitimidad, honorabilidad, entre otros). Dichos mecanismos deben estar adaptados a la dimensión y características de las organizaciones así como a los niveles de exigencia de los socios”.

La implantación de cualquier cambio en los sistemas de control de gestión tradicionales genera habitualmente resistencias en el seno de la organización, ya sea pública, privada o, como en el caso que nos ocupa, se trate de organizaciones no lucrativas. Las razones que motivan estas resistencias pueden encontrarse en el temor a perder parcelas de poder, miedo al cambio, conflictividad laboral, etc.

Si pretendemos aplicar un novedoso sistema en el control de la gestión que sea de utilidad, habremos de manejar la habilidad suficiente para superar las

resistencias anteriormente mencionadas, mediante el empleo de medios técnicos (presupuesto por programas, por actividades o por objetivos), y humanos (fomentar la participación de los trabajadores reforzando su motivación incluso con cambios en la política retributiva, propiciando nuevos valores en la cultura de la organización que tiendan a una mayor calidad en el servicio prestado, consiguiendo el apoyo de los grupos de poder en la estructura informal, etc.).

Aplicando estas consideraciones a nuestro objeto de estudio, las ENL, nos encontramos con las siguientes dificultades en la implantación de un sistema de control basado en indicadores:

*1.- Derivadas del tipo de organización:*

a.- La delimitación de objetivos.- Cualquier tipo de entidad, entre ellas las no lucrativas, desarrollan su actividad con la finalidad de alcanzar uno o varios objetivos. Uno de los principales problemas con los que se encuentran las ENL es la definición del objetivo y, supuesta la existencia de más de uno, su jerarquización. Serra Martín (1990: 76) indica que este proceso resulta altamente complejo en el caso de las ENL fundamentalmente por tres razones: el carácter intangible de muchos de los objetivos propios de estas organizaciones, la coexistencia de más de un objetivo estratégico, y la dificultad que plantea la evaluación de resultados cuando el objetivo no es específicamente económico.

El hecho de no encontrarse claramente delimitados y jerarquizados los objetivos, puede dar lugar a una planificación estratégica vacilante que desoriente la acción gestora.

Asistimos en la actualidad a una expansión de las necesidades sociales que implica, al mismo tiempo, una diversificación de atenciones a satisfacer y, por tanto, una multiplicidad de objetivos a cubrir por las ENL. En consideración de Palomar Olmeda (2012), este “entorno restrictivo de la acción pública es el que está propiciando una ampliación notable del ámbito de actuación y de las modalidades de las diferentes entidades asociativas que, en la actualidad, no se corresponde, probablemente y en su consideración de conjunto, con las necesidades y el papel de las mismas”.

b.- La función directiva.- Si bien es cierto que cualquier generalización puede llevarnos a planteamientos incorrectos, y que existen organizaciones con un alto nivel de perfeccionamiento en su gestión, habitualmente nos encontramos con una

actuación directiva desempeñada mediante órganos como Patronatos o Juntas de Gobierno, integrados por personas que realizan su actividad con una dedicación no siempre plena, y que no gozan necesariamente de un alto nivel de profesionalización, que desarrollan su trabajo junto a profesionales altamente cualificados. Esta situación puede servir como caldo de cultivo para el nacimiento de conflictos en el proceso de toma de decisiones, pudiendo producirse las siguientes situaciones:

- Una excesiva delegación por parte de los órganos de gobierno en los servicios técnicos más profesionalizados puede dar lugar a que se pierda, al menos parcialmente, la finalidad última de la propia institución, dado que al guiarse por criterios economicistas, dejen de cubrirse los objetivos sociales básicos para los que la organización ha sido creada.

- Un nivel excesivo de dependencia de los órganos de gobierno, de forma tal que asuman como si de un poder absoluto se tratara todas y cada una de las decisiones cotidianas, va a provocar una falta de motivación en el resto del personal, originándose ineficiencias que, de otra forma, serían evitables.

### *2.- Dificultad de valoración de las entradas:*

En el momento de medir los costes de las diferentes actividades nos encontramos con el problema de que habitualmente en este tipo de entidades no se encuentran implantados modelos de contabilidad de gestión que nos faciliten esta tarea. La otra dificultad radica en el criterio de valoración a emplear para tener un referente en torno a la aportación del voluntariado, entendiéndolo por aquellos miembros que, con independencia de su vinculación más o menos estrecha con la organización, dedican una parte de su tiempo, de forma altruista, a desempeñar labores que permitan alcanzar los objetivos últimos para los que han nacido estas entidades.

### *3.- Dificultad de valoración de las salidas:*

Si bien se trata de un aspecto ya comentado en el capítulo II, por su especial incidencia en relación a la implantación de un sistema de indicadores, consideramos conveniente profundizar en su análisis en el presente apartado.

A diferencia de las empresas privadas, en las que existe una razonable correlación entre la evolución del beneficio a lo largo de determinados períodos de tiempo y la gestión desarrollada, en las ENL no se dispone de un referente que, en

términos generales pueda proporcionar una primera aproximación con carácter general relativa a la marcha de la organización. En el ámbito privado podemos encontrar ese indicador en la relación precio-calidad-cantidad, siendo el consumidor el que con su decisión relativa a la compra pone de manifiesto la evaluación que percibe de esta medida.

Resulta tremendamente complejo valorar los outputs que perciben los beneficiarios de estas entidades, toda vez que en un elevado número de ocasiones no se trata de una prestación aislada, sino que implica un cúmulo de coberturas ya de por sí difíciles de describir. En el caso de una atención a un determinado colectivo desfavorecido, habría que valorar no sólo el bien que se entrega, sino la dedicación del voluntariado, la actitud en el servicio prestado o calidad del mismo, la satisfacción del perceptor, etc. De otro lado, no se dispone de un referente con el que comparar, no existe competencia con la que establecer una valoración del servicio prestado. Todo ello al margen de que son numerosas las ocasiones en las que resulta difícil conocer el número de personas a las que afecta el servicio. En el caso de una campaña de concienciación de los efectos perjudiciales del tabaco, ¿cuántos son los beneficiarios de la misma?

Todo ello implica una dificultad extrema en el proceso de valoración de los outputs generados por estas organizaciones, ya que el beneficiario no tiene un precio de referencia en el mercado, percibe con criterios subjetivos el impacto de la actuación y el carácter intangible de muchas de estas actuaciones hace que en ocasiones ni el mismo perceptor de la ayuda sea conocedor del beneficio que se le causa.

Si bien AECA (2000: 60) realiza la siguiente afirmación refiriéndose a las entidades públicas, resulta a nuestro criterio plenamente acertada para el tipo de entidades que nos ocupa: "(...) en la evaluación de los outputs será fundamental considerar los siguientes aspectos:

- a) Los servicios que cubre.
- b) Su calidad.
- c) Sus fluctuaciones."

No obstante las dificultades que ello plantea, es necesario acometer un proceso de medición de las salidas de tal forma que sea posible, conociendo su valoración, realizar comparaciones con otros de características similares de otras



entidades, así como con ellos mismos a lo largo de distintas etapas, permitiendo su comparación con otros referentes, de tal forma que sea posible la implantación de indicadores de gestión que permitan adelantar una medida de la eficacia, eficiencia, economía, calidad y otras magnitudes fundamentales para la correcta gestión de la organización.

Los principales obstáculos para la implantación de indicadores y su medición a los que hace referencia Salgueiro Anabitarte (2001: 21-23), podemos concretarlos en las ENL en los siguientes:

- a) La rutina y el hábito de no hacerlo.
- b) La creencia de que ciertos tipos de trabajo no pueden ser medidos.
- c) La creencia de que una medición es un antecedente de castigo.
- d) La idea de que es extremadamente difícil y complicado.

Señala Homs Ferret (2009: 20) que “la importancia de los presupuestos de algunas entidades sociales, prestatarias mayoritariamente de servicios financiados con fondos públicos, genera recelos comprensibles por parte de las administraciones públicas en verse involucrados indirectamente en momentos de dificultad o a causa de errores en la gestión y en la toma de decisiones de dichas entidades. La reacción defensiva de aumentar los controles es lógica, pero se corre el peligro de incrementar los riesgos en lugar de disminuirlos, al reducir la capacidad de gestión autónoma del sector social en meros administradores de recursos ajenos. La búsqueda de nuevas formas de relación, que promuevan mayor transparencia y sistemas de control que no disminuyan la implicación y la autonomía del sector social, parece que debería ser prioritario en lugar de avanzar hacia sistemas burocratizados de controles administrativos que puedan ahogar la vitalidad del sector e incluso producir los efectos contrarios a los que se persiguen”.

En nuestra opinión, esos mecanismos de control tan necesarios en una época de crisis como la actual, no son otros que los indicadores de gestión.

## V.3.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LA ONCE

### V.3.1.- UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Tradicionalmente, en la ONCE, las vertientes contable y presupuestaria se han encontrado indisolublemente ligadas, como aspectos de un todo cuyo objetivo estaba centrado en captar la realidad patrimonial y presupuestaria de la misma. No obstante, la demanda de una información oportuna que permitiera la adopción de decisiones de la forma más coherente posible, y con la mayor carga de eficiencia y eficacia, fue dando paso a cambios estructurales en los procesos contables que sustancialmente sintetizamos a continuación, con el fin de mostrar los antecedentes necesarios para facilitar la comprensión de su estado actual.

En el ámbito presupuestario, como ya explicamos en el capítulo IV, destaca una evolución y reordenación de la estructura presupuestaria, cubriendo diferentes etapas, especialmente desde 1987, que llevó finalmente en 2012 a refundir las doce funciones existentes como niveles primarios de clasificación a cuatro, con el fin de alcanzar una mayor concordancia con las grandes áreas de gestión de la organización. Además de potenciar dos figuras claves, que dan mayor dinamismo a la gestión presupuestaria, cuales son, como igualmente apuntamos, el Gestor de Programas y el Gestor General de Presupuestos<sup>88</sup>; este último como responsable global de los presupuestos en el ámbito de cada Delegación Territorial, Dirección Administrativa o Centro<sup>89</sup>.

Con todo ello, en la actualidad el presupuesto de la ONCE, con gran semejanza a la filosofía de funcionamiento de las Administraciones Públicas, se

---

<sup>88</sup> El contenido y funcionalidad de estos cargos se encuentra recogido, con cierto nivel de detalle, en el capítulo V.

<sup>89</sup> En aquellos momentos, la estructura territorial de la ONCE se encontraba desarrollada en 17 Delegaciones Territoriales, 16 Direcciones Administrativas y 11 Centros Autónomos, todos ellos con presupuestos propios.

Esta situación se modifica sustancialmente con fecha 11 de mayo de 2011, en la que el Pleno del Consejo General aprueba el acuerdo 5(E)/2011-2.1, que establece una nueva estructura organizativa de la Dirección General y de los ámbitos territorial y especializado de la ONCE, encomendando al Director General la correspondiente adaptación normativa. Fruto de ello es la promulgación de la Circular nº 7/2011, de 11 de mayo, de la Dirección General Adjunta de Coordinación y Recursos Humanos y Generales, que establece la nueva estructura orgánico-funcional de los servicios centrales, territoriales y especializados de la ONCE, quedando como sigue: 17 Delegaciones Territoriales, 5 Direcciones de Zona, 11 Direcciones de Apoyo y 5 Centros Autónomos, todos ellos con presupuesto propio hasta el ejercicio 2012 en que dejan de tenerlo las Direcciones de Apoyo.

encuentra organizado conforme a la estructura siguiente, ordenada de mayor a menor nivel: función, programa y actividad.

Al margen de las modificaciones implantadas en el ámbito presupuestario, destacan estas otras que, a medio y largo plazo, van a ir provocando importantes cambios en la gestión económica y financiera:

En el ejercicio 1994 se implanta un Plan de Contabilidad que es una adaptación a la institución del aprobado por Real Decreto 1.643/1990 a nivel general. Con esta novedad, se produce un importante cambio cualitativo en la estructura contable de la organización, pasando de una contabilidad que presentaba una vertiente casi exclusivamente presupuestaria a otra que estudia tanto los aspectos financieros como los presupuestarios.

El control financiero y de gestión de la institución recae en aquellos momentos en el Consejo General, toda vez que el artículo 70, en su apartado 1º de los Estatutos<sup>90</sup> indica que dicho órgano ejercerá, entre otras, las funciones de “control de gestión, en los términos que el propio Consejo General establezca, referidos a eficacia y eficiencia en la gestión de la ONCE y, sobre todo, en la definición de objetivos, análisis de datos, medición de las desviaciones de los objetivos y establecimiento de las responsabilidades.”

Es, precisamente en este contexto normativo, en el que podemos justificar la situación de los indicadores de gestión en los primeros años del siglo XXI y el impulso al que comenzaron a ser sometidos desde la Dirección General de la institución. No debemos olvidar que el primer intento de utilizar este instrumento para la gestión se realiza en 1994, si bien por la confluencia de múltiples factores no gozó de la aceptación suficiente quedando en un término secundario y prácticamente olvidado.

En el año 2001, mediante la publicación del Oficio-circular nº 30/2001, relativo a la elaboración del presupuesto de 2002, se produce un fuerte impulso en la definición y aplicación de indicadores en el seno de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, significando un auténtico punto de partida en el empleo de unas herramientas que, hasta ese momento, no habían sido utilizadas de forma sistemática y rigurosa.

---

<sup>90</sup> Los Estatutos de la organización vigentes en esos momentos están recogidos en una Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 23 de marzo de 2000, por la que se dispone la publicación de los mismos.

En el periodo de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio 2002, se plantearon un conjunto de 17 actuaciones con la intención de analizar mediante el uso de indicadores, el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados. Puesto que han sido 17 las actuaciones a analizar, son igualmente 17 los objetivos cuyo grado de cumplimiento se pretende estudiar durante el ejercicio en cuestión. Desde la Dirección General se había establecido un valor de referencia para cada objetivo, que podía ser el mismo para todos los centros con presupuesto autónomo, o distinto para cada uno de ellos, con lo que se pretende corregir determinadas disfunciones. No puede ser el mismo valor exigible en ventas medias por vendedor y mes en todos los centros, sino que habrá que considerar efectos como la renta de la zona, la estacionalidad, etc.

Nos encontramos, por tanto, ante un primer planteamiento riguroso y sistemático de implantación de indicadores de gestión por parte de la institución, la mayoría con la finalidad de medir la repercusión social de la actuación de la entidad. El conocimiento de los mismos, de su diseño, del objetivo perseguido y de la información suministrada por cada uno de ellos se constituye a nuestro criterio, en factores de elevada importancia para entender la propuesta de indicadores que realizamos al final de este trabajo. Este es el motivo por el que consideramos necesaria la exposición detallada de los mismos y la elaboración, con posterioridad, de un cuadro resumen que permita conocer su evolución y los periodos en el que estuvieron siendo utilizados.

Nº 1: Venta mensual por vendedor.

- Objetivo: alcanzar una venta media por vendedor en los periodos definidos.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: mensual.

Nº 2: Ayudas económicas al estudio.

- Objetivo: ajustar el presupuesto de gastos, de forma que el presupuesto ejecutado no supere al aprobado.
- Valor de referencia: presupuesto aprobado.
- Periodo a analizar: anual.

Nº 3: Expedientes de ayudas económicas al estudio.

- Objetivo: conseguir que desde la solicitud de una ayuda al estudio hasta su resolución no transcurran más de 45 días, contados desde la fecha de recepción del expediente.
- Valor de referencia: 100%
- Periodo a analizar: anual.

Nº4: Apoyo al empleo.

- Objetivo: incrementar, al menos en un diez por ciento respecto al mandato anterior, el número de afiliados que se incorporen a la actividad laboral fuera del Grupo ONCE, lo que equivale a 550 puestos para todo el mandato y, 169 en el 2002.
- Valor de referencia: 169.
- Periodo a analizar: anual.

Nº5: Adaptación puestos de trabajo.

- Objetivo: garantizar la disponibilidad, por parte de los afiliados, de adaptaciones para su actividad laboral, en el plazo máximo de 15 días a partir de que se comunique la necesidad, en un 90% de los casos.
- Valor de referencia: 90%
- Periodo a analizar: trimestral.

Nº6: Prestaciones económicas asistenciales.

- Objetivo: que el presupuesto ejecutado no supere al aprobado para este tipo de concesiones.
- Valor de referencia: presupuesto aprobado.
- Periodo a analizar: anual.

Nº7: Vacaciones sociales centralizadas.

- Objetivo: que se cubran la totalidad de las plazas convocadas desde Dirección General para los turnos de vacaciones establecidos.

- Valor de referencia: 100%
- Periodo a analizar: trimestral.

Nº8: Vacaciones sociales territorializadas.

- Objetivo: que se cubran la totalidad de las plazas convocadas desde las Delegaciones Territoriales y Direcciones Administrativas para los turnos de vacaciones establecidos.
- Valor de referencia: 100%
- Periodo a analizar: trimestral.

Nº9: Asistencia a talleres creativos.

- Objetivo: que el número de personas inscritas en los talleres creativos alcance el 100% de la asistencia prevista.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: trimestral.

Nº10: Permanencia en talleres creativos.

- Objetivo: que todas las personas que inicien la actividad permanezcan hasta su finalización.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: trimestral.

Nº11: Plantilla de trabajadores no vendedores.

- Objetivo: no incrementarla respecto al ejercicio 2000.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: anual.

Nº12: Incapacidad temporal del personal vendedor.

- Objetivo: mantener el número de días de permanencia de los trabajadores vendedores en situación de incapacidad temporal, siendo la variación interanual referida a los ejercicios 2000 y 2002, menor o igual a 0%.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: anual.

Nº13: Incapacidad temporal del personal no vendedor.

- Objetivo: mantener el número de días de permanencia de los trabajadores no vendedores en situación de incapacidad temporal, siendo la variación interanual referida a los ejercicios 2000 y 2002, menor o igual a 0%.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: anual.

Nº14: Limpieza de locales.

- Objetivo: que la variación en términos de coste entre los ejercicios 2000 y 2002 sea igual o inferior al 4%
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: mensual.

Nº15: Rentabilización del patrimonio inmobiliario.

- Objetivo: alcanzar una rentabilidad mínima por metro cuadrado del excedente patrimonial, con excepción de las plazas de garaje, de un importe mínimo de acuerdo con el valor de referencia.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: mensual.

Nº16: Seguridad.

- Objetivo: que la variación en términos de coste entre los ejercicios 2000 y 2002 sea igual o inferior al 4%

- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: mensual.

Nº17: Encuentros con afiliados.

- Objetivo: realizar una visita anual al menos al 30% de los afiliados en la zona de influencia del Consejo Territorial. Se valora trimestralmente, siendo el objetivo a alcanzar en este periodo de un 7,5%.
- Valor de referencia: uno para cada centro.
- Periodo a analizar: trimestral.

En los ejercicios 2003 y 2004 podemos concluir que, con ligeras modificaciones, en la práctica no experimenta modificaciones sustanciales, habiéndose mantenido lo esencial de todos ellos. No obstante, se observa un significativo punto de inflexión en la ejecución del presupuesto de 2005, habiéndose introducido una novedosa batería que presta especial atención sobre aspectos relativos a la rentabilidad, resultados y dimensión de la plantilla de vendedores. Esta evolución puede observarse en la tabla siguiente, en la que figuran señalados con "X", los indicadores cuya vigencia se mantiene, indicándose exclusivamente aquellas situaciones en las que se producen modificaciones en los objetivos a alcanzar, o la no vigencia del indicador en cuestión. Hay que considerar que la evolución de los objetivos se encuentra en relación con la situación general de la organización, teniendo una especial relevancia el cambio que se produce en el ejercicio 2005. Todo ello nos ha de situar en un punto de partida clave para analizar las nuevas necesidades de información y la importancia de elaborar un modelo que, apoyándose en las debilidades de los diseños del pasado, permita posicionarse como una herramienta verdaderamente útil para las circunstancias presentes y futuras.



TABLA N° V.2: DETALLE DE LA EVOLUCIÓN SEGUIDA POR LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN EL PERIODO 2002-2005

INDICADOR	2002	2003	2004	2005
Venta mensual por vendedor	X	X	X	No vigente
Ayudas económicas al estudio	X	X	X	X
Expedientes ayudas económicas estudio	X	X	X	No vigente
Apoyo al empleo	X Objetivo: 169 puestos trabajo	X Objetivo: 90 puestos trabajo	X Objetivo: 107 puestos trabajo	X Incremento del 15% en lugar del 10% años anteriores
Adaptación puestos trabajo	X	X	X Disminución plazo: 10 días.	No vigente
Prestaciones económicas asistenciales	X	X	X	X
Vacaciones sociales centralizadas	X	X	X	X
Vacaciones sociales territorializadas	X	X	X	X
Asistencia talleres creativos	X	X	No vigente	No vigente
Permanencia talleres creativos	X	X	No vigente	No vigente
Plantilla trabajadores no vendedores	X Objetivo: n° trabajadores 2000	X Objetivo: n° trabajadores 2001	X Objetivo: n° trabajadores 2002	X Nuevo objetivo: reducción 12% diferencial plantilla teórica y real fin 2004
Incapacidad temporal personal vendedor	X Objetivo: 0% Ejercicio 2002 respecto 2000	X Objetivo: -20% Ejercicio 2003 respecto 2001	X Objetivo: -20% Ejercicio 2004 respecto 2002	X Objetivo: -10% Ejercicio 2005 respecto 2003
Incapacidad temporal personal no vendedor	X Objetivo: 0% Ejercicio 2002 respecto 2000	X Objetivo: 0% Ejercicio 2003 respecto 2001	X Objetivo: 0% Ejercicio 2004 respecto 2002	X Ejercicio 2005 respecto 2003: disminución 5%
Limpieza locales	X Objetivo: -4%	X Objetivo: -1,4%	X Objetivo: -1,4%	X
Rentabilización patrimonio inmobiliario	X	X	X	No vigente
Seguridad	X	No vigente	No vigente	No vigente
Encuentro con afiliados	X	X	X	X

Fuente: Normativa de la ONCE y elaboración propia.

Mediante el Oficio-circular n° 42/2004, relativo a normas para la elaboración del presupuesto del ejercicio 2005, se procedió a la actualización de los indicadores a utilizar en el seno de la organización. Dado que en la tabla anterior se recogen los ya utilizados en años anteriores, haremos mención a continuación solamente a aquellos cuyo uso se preveía por primera vez, constituyendo por tanto, un aspecto novedoso, en los que puede observarse un sesgo esencialmente económico:

Nº 1: Porcentaje de resultados sobre la venta.

- Objetivo: comparar trimestralmente que el porcentaje de la cuenta de resultados de cada centro con venta, una vez modificados los premios de cada centro por los premios ejecutados a nivel nacional, sea como mínimo equivalente al aprobado en presupuestos.
- Este objetivo se analizará para cada una de las Delegaciones Territoriales y Direcciones Administrativas (en adelante, D.T.'s y D.A.'s) de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral

Nº 2: Porcentaje de resultados función 1ª sobre la venta.

- Objetivo: Se comparará trimestralmente que el porcentaje de la cuenta de resultados de la función 1ª de cada centro con la venta, una vez modificados los premios de cada centro por los premios ejecutados a nivel nacional, sea como mínimo equivalente al aprobado en presupuestos.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral.

Nº 3: Porcentaje de resultados funciones 2ª a 5ª sobre la venta.

- Objetivo: Verificar que el porcentaje de la cuenta de resultados de las funciones 2ª a 5ª de cada centro con la venta, una vez modificados los premios de cada centro por los premios ejecutados a nivel nacional, sea como mínimo equivalente al aprobado en presupuestos.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral.

Nº4: Porcentaje de resultados funciones 6ª a 12ª sobre la venta

- Objetivo: Se comparará trimestralmente que el porcentaje de la cuenta de resultados de las funciones 6ª a 12ª de cada centro con la venta, una vez modificados los premios de cada centro por los premios ejecutados a nivel nacional, sea como mínimo equivalente al aprobado en presupuestos.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral.

Nº 5: Mantenimiento del porcentaje de inversiones en relación con el resultado del periodo.

- Objetivo: no destinar recursos a inversiones por encima de la relación inversión/resultado aprobada en presupuestos.
- Será un objetivo centralizado.
- Periodicidad: Trimestral.

Nº 6: Ventas mensuales mínimas por vendedor.

- Objetivo: Reducir en un 10% el número de vendedores que no alcanzan la venta mínima recogida en Convenio.
- Este objetivo se analizará, automáticamente, para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral (2,5% por trimestre).

Nº 7: Ajuste de las plantillas de vendedores tipo1.

- Objetivo: Que se produzca una reducción del 50%, entre la diferencia del número de vendedores tipo 1, que exista a 31 de diciembre de 2004 respecto de las plantillas teóricas y las que existan el 31 de diciembre de 2005.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral (12,5% por trimestre).

Nº 8: Ajuste de las plantillas de vendedores tipo 2.

- Objetivo: Que se produzca una reducción del 50%, entre la diferencia del número de vendedores tipo 2, que exista a 31 de diciembre de 2004 respecto de las plantillas teóricas y las que existan el 31 de diciembre de 2005.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral (12,5% por trimestre).

Nº 9: Ajuste de las plantillas de vendedores tipo 3.

- Objetivo: Que se produzca una reducción del 50%, entre la diferencia del número de vendedores tipo 3, que exista a 31 de diciembre de 2004 respecto de las plantillas teóricas y las que existan el 31 de diciembre de 2005.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral (12,5% por trimestre).

Nº 10: Ajuste de las plantillas de vendedores tipo 4.

- Objetivo: Que se produzca una reducción del 50%, entre la diferencia del número de vendedores tipo 4, que exista a 31 de diciembre de 2004 respecto de las plantillas teóricas y las que existan el 31 de diciembre de 2005.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral (12,5% por trimestre).

Nº11: Ajuste de las plantillas de vendedores tipo 5.

- Objetivo: Que se produzca una reducción del 50%, entre la diferencia del número de vendedores tipo 5, que exista a 31 de diciembre de 2004 respecto de las plantillas teóricas y las que existan el 31 de diciembre de 2005.
- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Trimestral (12,5% por trimestre).

Nº12: Porcentaje de devolución del cupón.

- Objetivo: Conseguir que en 2005 la devolución del papel entregado no supere, en ningún caso, el 12%.

- Este objetivo se analizará para cada una de las D.T.'s y D.A.'s de la ONCE
- Periodicidad: Mensual.

Nº 13: Kioscos de baja rentabilidad.

- Objetivo: Reducir un 20% durante 2005 el número de kioscos de baja rentabilidad, de acuerdo con los parámetros diseñados.
- Este objetivo se analizará de forma centralizada.
- Periodicidad: Trimestral (5% por trimestre).

Nº 14: Implantación de T.P.V.'s<sup>91</sup>

- Objetivo: Contar a 31 de diciembre de 2005 con 14.000 T.P.V.'s. Se medirá trimestralmente, debiendo incrementarse en cada uno de estos periodos el 25% de la diferencia entre 14.000 TPV's y los existentes a 31 de diciembre de 2004.
- Este objetivo se analizará de forma centralizada.
- Periodicidad: Trimestral (25% por trimestre).

Nº 15: Porcentaje de ventas a través de TPV's

- Objetivo: La planificación de ventas para 2005 sitúa que el 20% de las mismas se realice a través de TPV's.
- Este objetivo se analizará de forma centralizada.
- Periodicidad: Mensual.

Es a partir del ejercicio 2006 cuando los indicadores de gestión vuelven a dejar de ser utilizados. Ni tan siquiera la norma que recoge las instrucciones para elaborar los Anteproyectos de Presupuestos del citado año –Oficio-Circular nº 31/2005, de 8 de julio, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego-, hace mención alguna al uso de esta herramienta. Los esfuerzos se centran en esta época en el concepto de

---

<sup>91</sup> Los TPV's son terminales a través de los que el vendedor puede ejercer el acto de venta de producto no preimpreso, siendo elegida la combinación por el comprador. También le permite la comprobación de premios, pago de los mismos, anulación del producto no vendido y consultar el importe a liquidar, entre otras funcionalidades.

resultado, distinguiendo entre el que se obtiene directamente a través de la venta de los juegos de la ONCE, el que se alcance en la prestación de servicios, el correspondiente al de solidaridad con otros colectivos desprotegidos y, finalmente, el relacionado con los gastos generales y de gestión, denominado de estructura básica.

Observamos, por tanto, que los indicadores quedan relegados a un segundo plano en 2006, hasta el punto de que su utilización no está recogida en ninguna instrucción ni norma interna, circunstancia que, de forma similar, ocurrirá en los ejercicios siguientes hasta 2010 inclusive. La organización continúa centrando su atención sobre el concepto de resultado, tal vez preocupada por los descensos que se producen en los ingresos por ventas, obviando otros elementos esenciales para la gestión como es el uso de indicadores.

### **V.3.2.- SITUACIÓN ACTUAL**

Con posterioridad a esta fecha, han sido diversos los intentos por utilizar indicadores en la organización, con escaso o nulo resultado. No hemos podido constatar la existencia de un elenco de indicadores de gestión, formalizados y normalizados, de uso generalizado por todos los centros. Por el contrario, sí hemos podido detectar, a través de encuestas individualizadas, la existencia de una notable dispersión de indicadores, diseñados y utilizados de forma autónoma por un elevado número de centros, de tal manera que podemos afirmar que cada uno de ellos ha ido desarrollando sus propios indicadores en función de unas necesidades de información no siempre homogéneas. Esta forma de proceder se ha configurado en sí misma como uno de los motivos principales que nos ha llevado a concluir en relación a la necesidad de elaborar y formular una propuesta de indicadores para la ONCE, particularmente con el objetivo de medir su dimensión social.

La propuesta más destacable de que disponemos, tanto por número de centros implicados, como por volumen de afiliados, así como por tratarse de un conjunto homogéneo de indicadores plenamente actualizados, se encuentra referida a centros pertenecientes a la demarcación de la Delegación Territorial de Andalucía. Son centros clasificados dentro del grupo 2, es decir Direcciones Administrativas. Se trata de indicadores que pierden la perspectiva analítica desde un punto de vista económico, para centrarse precisamente en una visión mucho mas parcial del Área de Servicios Sociales para Afiliados, principal razón de ser de la entidad. Consideramos

que, por todas las características anteriormente señaladas, el conocimiento y análisis de los mismos nos ha de permitir concluir en relación a la información que suministran y las carencias implícitas que conllevan, motivo éste por el que los exponemos seguidamente. No tratamos de analizar la evolución de sus valores, pues no es éste el núcleo principal del trabajo, pero entendemos que el conocimiento de los mismos nos puede proporcionar una visión más amplia y nos ha de permitir prever los déficits de información que han de ser cubiertos. Los datos, referidos al primer semestre de 2011, así como los indicadores empleados y sus correspondientes valores, se detallan a continuación:

### **INDICADOR 1**

% Altas de afiliación/reconocimientos.

Explicación.

Porcentaje de personas que se afilian respecto a las que realizan revisiones oftalmológicas asociadas al proceso de afiliación.

#### **Fuente**

Listado de solicitudes de la aplicación de afiliación.

#### **Objetivo 2011.**

60 %.

*TABLA Nº V.3: INDICADOR 1: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	69,49	64,58	52,00	77,78
ALMERÍA	54,02	79,37	48,08	86,67
CÁDIZ	52,71	56,47	35,44	63,46
CÓRDOBA	53,17	75,00	40,28	66,67
GRANADA	53,08	54,33	52,56	60,53
HUELVA	41,89	61,64	64,86	85,19
JAÉN	47,20	68,67	56,25	71,43
JEREZ	58,33	71,43	39,29	64,29
MÁLAGA	45,53	72,85	49,59	69,23
<b>G2</b>	<b>51,70</b>	<b>66,35</b>	<b>49,14</b>	<b>69,59</b>
<b>G1</b>	<b>70,19</b>	<b>79,88</b>	<b>60,56</b>	<b>78,74</b>
<b>G3</b>	<b>55,78</b>	<b>69,97</b>	<b>47,15</b>	<b>72,82</b>
<b>G4</b>	<b>63,50</b>	<b>71,92</b>	<b>56,86</b>	<b>72,41</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>59,22</b>	<b>71,52</b>	<b>51,79</b>	<b>73,02</b>

## **INDICADOR 2**

% Acogidas/altas afiliación.

### **Explicación.**

Porcentaje de acogidas realizadas respecto a las nuevas afiliaciones.

### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

### **Objetivo 2011.**

95 %.

*TABLA Nº V.4: INDICADOR 2: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	87,80	103,90	115,38	100,00
ALMERÍA	97,87	104,00	104,00	100,00
CÁDIZ	100,00	100,00	96,43	91,46
CÓRDOBA	101,49	93,75	93,10	111,54
GRANADA	94,20	98,61	100,00	93,48
HUELVA	100,00	102,22	108,33	96,00
JAÉN	100,00	101,85	96,30	82,76
JEREZ	95,24	102,86	95,45	94,44
MÁLAGA	100,00	96,86	95,64	100,00
<b>G2</b>	<b>96,89</b>	<b>100,15</b>	<b>99,44</b>	<b>96,96</b>
<b>G1</b>	<b>96,53</b>	<b>100,74</b>	<b>106,20</b>	<b>94,06</b>
<b>G3</b>	<b>98,68</b>	<b>100,30</b>	<b>105,91</b>	<b>98,08</b>
<b>G4</b>	<b>101,03</b>	<b>99,09</b>	<b>102,67</b>	<b>98,75</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>98,88</b>	<b>99,92</b>	<b>103,78</b>	<b>97,44</b>

## **INDICADOR 3**

Tiempo medio altas afiliación/acogida.

### **Explicación.**

Tiempo medio que transcurre en días desde que se concede la afiliación hasta que el nuevo afiliado recibe la correspondiente acogida institucional.

### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.



**Objetivo 2011.**

25 días.

*TABLA N° V.5: INDICADOR 3: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	18	15	16	8
ALMERÍA	25	23	27	20
CÁDIZ	13	18	10	12
CÓRDOBA	15	11	10	14
GRANADA	17	18	16	19
HUELVA	16	15	15	13
JAÉN	16	14	15	12
JEREZ	21	17	18	16
MÁLAGA	31	18	19	26
<b>G2</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>
<b>G1</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>15</b>
<b>G3</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>22</b>
<b>G4</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

**INDICADOR 4**

% Entrevistas/altas afiliación.

**Explicación.**

Porcentaje de entrevistas realizadas respecto a las nuevas afiliaciones.

**Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

**Objetivo 2011.**

95 %.

TABLA Nº V.6: INDICADOR 4: Datos Centros Grupo 2.

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	85,37	100,65	123,08	103,57
ALMERÍA	97,87	104,00	104,00	88,46
CÁDIZ	101,47	102,08	85,71	67,07
CÓRDOBA	97,01	93,75	93,10	111,54
GRANADA	94,20	97,22	97,56	80,43
HUELVA	122,58	106,67	112,50	100,00
JAÉN	113,56	112,96	96,30	72,41
JEREZ	104,76	134,29	113,64	177,78
MÁLAGA	100,85	96,86	93,96	98,59
<b>G2</b>	<b>100,35</b>	<b>103,98</b>	<b>99,79</b>	<b>95,42</b>
<b>G1</b>	<b>98,61</b>	<b>101,11</b>	<b>106,59</b>	<b>92,39</b>
<b>G3</b>	<b>111,27</b>	<b>113,13</b>	<b>108,66</b>	<b>95,78</b>
<b>G4</b>	<b>101,85</b>	<b>97,90</b>	<b>98,15</b>	<b>94,69</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>104,46</b>	<b>104,75</b>	<b>103,52</b>	<b>94,85</b>

### **INDICADOR 5**

Tiempo medio acogida/entrevista.

#### **Explicación.**

Tiempo medio que transcurre desde que un afiliado recibe la acogida institucional hasta que se realiza la entrevista inicial por parte del trabajador social.

#### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

#### **Objetivo 2011.**

12 días.

TABLA Nº V.7: INDICADOR 5: Datos Centros Grupo 2.

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	12	7	7	5
ALMERÍA	2	1	1	2
CÁDIZ	7	6	3	4
CÓRDOBA	2	3	2	4
GRANADA	3	4	4	8
HUELVA	6	9	9	9

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
JAÉN	10	13	13	2
JEREZ	3	2	4	1
MÁLAGA	3	7	7	7
<b>G2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
<b>G1</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>G3</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>10</b>
<b>G4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

### **INDICADOR 6**

Tiempo medio entrevista/aceptación plan adultos.

#### **Explicación.**

Tiempo medio que transcurre desde que el trabajador social finaliza la entrevista hasta que el usuario acepta el plan.

#### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

#### **Objetivo 2011.**

30 días.

*TABLA Nº V.8: INDICADOR 6: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	43	28	29	33
ALMERÍA	58	44	43	59
CÁDIZ	18	16	18	10
CÓRDOBA	40	35	38	25
GRANADA	34	18	17	19
HUELVA	56	51	62	52
JAÉN	67	48	45	36
JEREZ	47	35	43	27
MÁLAGA	48	37	41	30
<b>G2</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>31</b>
<b>G1</b>	<b>51</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>37</b>
<b>G3</b>	<b>58</b>	<b>47</b>	<b>50</b>	<b>45</b>
<b>G4</b>	<b>56</b>	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>34</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>54</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>38</b>

### **INDICADOR 7**

Tiempo medio aceptación plan adultos/inicio atención.

#### **Explicación.**

Tiempo medio que transcurre desde que el usuario acepta el plan hasta que comienza a recibir atención en el primer servicio.

#### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

#### **Objetivo 2011.**

60 días.

*TABLA Nº V.9: INDICADOR 7: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	18	20	15	26
ALMERÍA	19	17	18	18
CÁDIZ	21	19	20	7
CÓRDOBA	34	25	26	13
GRANADA	10	15	17	9
HUELVA	15	12	11	18
JAÉN	27	22	18	37
JEREZ	31	15	13	18
MÁLAGA	19	22	21	16
<b>G2</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>16</b>
<b>G1</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>
<b>G3</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>20</b>
<b>G4</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>15</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>16</b>

### **INDICADOR 8**

% Planes finalizados/planes aceptados adultos.

#### **Explicación.**

Porcentaje de usuarios atendidos respecto a los que han aceptado la atención.

#### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

**Objetivo 2011.**

65 %.

*TABLA Nº V.10: INDICADOR 8: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	68,92	67,95	48,65	57,41
ALMERÍA	67,86	55,30	49,49	56,64
CÁDIZ	62,96	66,67	46,63	58,08
CÓRDOBA	59,66	75,83	57,65	55,21
GRANADA	72,00	68,04	56,20	52,72
HUELVA	78,06	67,00	52,34	54,09
JAÉN	76,11	73,40	56,20	64,03
JEREZ	68,92	68,35	63,00	60,00
MÁLAGA	69,65	71,43	56,44	54,23
<b>G2</b>	<b>69,60</b>	<b>69,56</b>	<b>55,60</b>	<b>56,94</b>
<b>G1</b>	<b>70,29</b>	<b>71,48</b>	<b>58,02</b>	<b>60,42</b>
<b>G3</b>	<b>70,32</b>	<b>70,32</b>	<b>55,08</b>	<b>55,76</b>
<b>G4</b>	<b>75,09</b>	<b>73,95</b>	<b>60,12</b>	<b>61,02</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>71,56</b>	<b>71,38</b>	<b>56,91</b>	<b>58,18</b>

**INDICADOR 9**

Tiempo medio de atención.

**Explicación.**

Media de tiempo que transcurre en días entre el "inicio" del primer área/servicio" de un plan y el cierre del último servicio/área del plan.

**Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 6: Indicadores de Servicios Sociales.

**Objetivo 2011.**

N/A.

*TABLA Nº V.11: INDICADOR 9: Datos Centros Grupo 2.*

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	180	180	226	136
ALMERÍA	201	180	167	183
CÁDIZ	197	200	195	142

CENTROS	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
CÓRDOBA	205	210	179	209
GRANADA	202	192	207	181
HUELVA	179	161	180	171
JAÉN	197	208	175	171
JEREZ	199	186	187	126
MÁLAGA	202	174	176	194
<b>G2</b>	<b>196</b>	<b>186</b>	<b>185</b>	<b>176</b>
<b>G1</b>	<b>180</b>	<b>185</b>	<b>152</b>	<b>150</b>
<b>G3</b>	<b>136</b>	<b>127</b>	<b>122</b>	<b>100</b>
<b>G4</b>	<b>176</b>	<b>157</b>	<b>149</b>	<b>153</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>169</b>	<b>159</b>	<b>149</b>	<b>142</b>

## INDICADORES ESPECÍFICOS DE SERVICIOS/ÁREAS

### INDICADOR 10

Peso relativo de los servicios.

#### **Explicación.**

Porcentaje que representa cada servicio sobre el total de servicios de adultos del centro. Periodo de referencia: junio 2011

#### **Fuente.**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 4: Situación de los Servicios/Áreas.

#### **Objetivo 2011.**

N/A

*TABLA Nº V.12: INDICADOR 10: Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Apoyo al Bienestar	Apoyo al Empleo	Apoyo psicosoc	Atención educativa adultos	Comun. y acceso a la inf.	Promo cultural, artística y deportiva	Rehab. integral
ALGECIRAS	4,6%	5,3%	15,2%	1,4%	10,6%	3,9%	58,9%
ALMERÍA	1,4%	8,6%	11,4%	0,9%	12,7%	5,5%	59,5%
CÁDIZ	12,9%	8,8%	11,7%	3,5%	18,4%	10,2%	34,5%
CÓRDOBA	12,4%	4,0%	6,6%	3,8%	17,6%	0,9%	54,6%
GRANADA	10,7%	4,4%	2,5%	0,3%	17,8%	0,0%	64,4%
HUELVA	14,9%	10,6%	7,1%	0,4%	11,0%	5,7%	50,4%
JAÉN	3,9%	2,9%	5,5%	1,0%	9,7%	0,3%	76,6%

CENTRO	Apoyo al Bienestar	Apoyo al Empleo	Apoyo psicoc	Atención educativa adultos	Comun. y acceso a la inf.	Promo cultural, artística y deportiva	Rehab. integral
JEREZ	11,4%	3,8%	8,0%	1,9%	10,6%	4,9%	59,5%
MÁLAGA	8,9%	6,2%	6,0%	0,5%	14,3%	2,4%	61,7%
<b>G2</b>	<b>9,3%</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,7%</b>	<b>1,4%</b>	<b>14,0%</b>	<b>3,5%</b>	<b>58,0%</b>
<b>G1</b>	<b>16,8%</b>	<b>5,0%</b>	<b>9,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>12,0%</b>	<b>3,3%</b>	<b>52,0%</b>
<b>G3</b>	<b>10,2%</b>	<b>3,2%</b>	<b>9,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>11,0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>64,8%</b>
<b>G4</b>	<b>10,9%</b>	<b>4,6%</b>	<b>9,0%</b>	<b>0,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>2,0%</b>	<b>59,8%</b>
<b>MEDIA GRAL</b>	<b>11,3%</b>	<b>4,4%</b>	<b>8,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>12,2%</b>	<b>2,3%</b>	<b>60,1%</b>

### **INDICADOR 11**

Tiempo de acceso a los servicios/ Área de Autonomía Personal.

11 A) Total Área de Rehabilitación.

#### **Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde la fecha de solicitud del servicio para un afiliado antiguo o la fecha de entrevista para los nuevos afiliados hasta la fecha en que se abre el área de rehabilitación del plan de adultos, en estados en ejecución, cerrado y finalizado sin cerrar.

#### **Fuente.**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de tiempo medio de Servicios/áreas.

#### **Objetivo 2011 (Plan de Actuación).**

120 días

*TABLA Nº V.13: INDICADOR 11A): Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	106,26	109,40	103,84	125,11
ALMERÍA	82,48	104,75	105,11	77,70
CÁDIZ	91,79	89,26	86,62	26,34
CÓRDOBA	111,58	88,69	91,06	57,08
GRANADA	76,61	59,94	61,29	55,53
HUELVA	159,03	95,80	86,60	121,32
JAÉN	145,31	104,55	102,08	124,28
JEREZ	89,39	92,00	69,65	87,43
MÁLAGA	89,32	76,79	76,58	55,78
<b>G2</b>	<b>101,89</b>	<b>86,77</b>	<b>86,98</b>	<b>74,08</b>

<b>G1</b>	<b>76,40</b>	<b>56,32</b>	<b>51,81</b>	<b>54,62</b>
<b>G3</b>	<b>87,04</b>	<b>79,12</b>	<b>83,48</b>	<b>76,07</b>
<b>G4</b>	<b>100,28</b>	<b>60,09</b>	<b>62,14</b>	<b>58,58</b>
<b>MEDIA GRAL</b>	<b>91,65</b>	<b>70,73</b>	<b>71,14</b>	<b>67,02</b>

Tiempo de acceso a los servicios/ Área de Autonomía Personal

11 B) Solicitudes Área de Rehabilitación.

**Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde la fecha de solicitud del servicio hasta la fecha en que se abre el área de rehabilitación del plan de adultos, en estados en ejecución, cerrado y finalizado sin cerrar.

**Fuente**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de tiempo medio de Servicios/áreas.

**Objetivo 2011 (Plan de Actuación).**

120 días

*TABLA Nº V.14: INDICADOR 11B): Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	100,63	105,97	93,40	135,57
ALMERÍA	49,85	96,33	115,17	53,37
CÁDIZ	64,00	81,89	77,73	21,24
CÓRDOBA	61,74	74,71	82,24	47,18
GRANADA	67,97	46,66	49,58	44,48
HUELVA	155,72	96,59	89,05	133,50
JAÉN	133,09	98,13	99,25	100,70
JEREZ	71,20	63,57	55,06	78,13
MÁLAGA	83,71	67,25	66,38	50,25
<b>G2</b>	<b>86,94</b>	<b>78,34</b>	<b>80,87</b>	<b>66,88</b>
<b>G1</b>	<b>62,55</b>	<b>44,52</b>	<b>48,18</b>	<b>47,11</b>
<b>G3</b>	<b>63,06</b>	<b>60,25</b>	<b>63,72</b>	<b>57,06</b>
<b>G4</b>	<b>77,33</b>	<b>50,71</b>	<b>56,00</b>	<b>50,33</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>70,55</b>	<b>57,15</b>	<b>59,59</b>	<b>55,08</b>

Tiempo de acceso a los servicios/ Área de Autonomía Personal.



11 c) Acogidas Área de Rehabilitación.

**Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde la fecha de entrevista para los nuevos afiliados hasta la fecha en que se abre el área de rehabilitación del plan de adultos, de origen acogida, en estados en ejecución, cerrado y finalizado sin cerrar.

**Fuente.**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de tiempo medio de Servicios/áreas.

**Objetivo 2011 (Plan de Actuación).**

120 días

*TABLA Nº V.15: INDICADOR 11C): Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	113,16	115,65	119,50	92,56
ALMERÍA	112,79	115,96	85,83	110,71
CÁDIZ	118,15	105,00	114,57	42,78
CÓRDOBA	167,11	105,56	102,17	70,29
GRANADA	83,57	67,40	67,47	66,58
HUELVA	165,38	94,38	78,83	100,00
JAÉN	161,97	111,89	106,60	156,10
JEREZ	122,89	137,23	97,22	119,44
MÁLAGA	95,53	88,07	89,18	66,68
<b>G2</b>	<b>119,00</b>	<b>97,27</b>	<b>95,71</b>	<b>86,78</b>
<b>G1</b>	<b>90,53</b>	<b>72,46</b>	<b>58,60</b>	<b>65,20</b>
<b>G3</b>	<b>124,44</b>	<b>109,54</b>	<b>111,42</b>	<b>109,37</b>
<b>G4</b>	<b>132,41</b>	<b>75,98</b>	<b>71,24</b>	<b>69,68</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>120,26</b>	<b>91,61</b>	<b>88,52</b>	<b>85,66</b>

Tiempo de acceso a los servicios/ Área de Autonomía Personal.

11 d) Solicitudes Área de Tiflotecnología.

**Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde la fecha de solicitud del servicio hasta la fecha en que se abre el área de tiflotecnología de planes de adultos, en estados en ejecución, cerrado y finalizado sin cerrar.

**Fuente.**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de tiempo medio de Servicios/áreas.

**Objetivo 2011.**

21 días

*TABLA Nº V.16: INDICADOR 11D): Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	21,25	30,19	50,70	29,41
ALMERÍA	304,00	5,86	6,00	19,46
CÁDIZ	60,80	47,52	39,75	10,45
CÓRDOBA	34,08	33,54	21,28	45,46
GRANADA	40,50	40,56	64,23	33,34
HUELVA	47,47	32,74	24,23	18,79
JAÉN	391,67	55,20	57,00	47,14
JEREZ	13,17	19,33	16,00	23,13
MÁLAGA	38,03	48,25	62,40	32,35
<b>G2</b>	<b>72,39</b>	<b>38,07</b>	<b>37,95</b>	<b>27,65</b>
<b>G1</b>	<b>77,69</b>	<b>45,81</b>	<b>61,60</b>	<b>34,90</b>
<b>G3</b>	<b>92,72</b>	<b>67,86</b>	<b>72,43</b>	<b>54,91</b>
<b>G4</b>	<b>50,42</b>	<b>50,12</b>	<b>57,12</b>	<b>33,73</b>
<b>MEDIA GRAL</b>	<b>72,30</b>	<b>53,23</b>	<b>57,49</b>	<b>39,66</b>

Tiempo de acceso a los servicios/ Área de Autonomía Personal.

11 E) Apoyo Psicosocial.

**Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde la fecha de solicitud del servicio para un afiliado antiguo o la fecha de entrevista para los nuevos afiliados hasta la fecha en que se abre el área de apoyo psicosocial en los planes de adultos, en estados en ejecución, cerrado y finalizado sin cerrar.

**Fuente.**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de tiempo medio de Servicios/áreas.

**Objetivo 2011.**

N/A

*TABLA Nº V.17: INDICADOR 11E): Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	58,53	53,30	67,79	39,88
ALMERÍA	58,73	69,61	43,00	50,25
CÁDIZ	12,16	10,65	9,48	7,19
CÓRDOBA	24,67	28,33	46,40	7,63
GRANADA	88,17	9,67	16,50	16,75
HUELVA	54,67	77,79	107,25	57,09
JAÉN	80,00	66,11	100,33	25,20
JEREZ	52,67	36,00	55,80	34,50
MÁLAGA	52,27	66,95	81,64	36,00
<b>G2</b>	<b>43,62</b>	<b>45,30</b>	<b>58,69</b>	<b>29,30</b>
<b>G1</b>	<b>62,95</b>	<b>43,69</b>	<b>46,57</b>	<b>53,55</b>
<b>G3</b>	<b>70,32</b>	<b>75,38</b>	<b>82,60</b>	<b>65,26</b>
<b>G4</b>	<b>82,98</b>	<b>47,36</b>	<b>51,37</b>	<b>45,70</b>
<b>MEDIA GRAL</b>	<b>68,35</b>	<b>57,37</b>	<b>63,70</b>	<b>50,66</b>

**INDICADOR 12**

Lista de espera en los servicios/Áreas de Autonomía Personal.

**Explicación.**

Nº servicios/áreas pendientes de inicio

**Fuente**

Centro de información. Estructura Modelo de Servicios Sociales. Informe 4: Situación de los Servicios/Áreas.

**Objetivo 2011.**

N/A

TABLA Nº V.18: INDICADOR 12 (ÁREA DE REHABILITACIÓN): Datos Centros Grupo 2.

ÁREA DE REHABILITACIÓN				
PTES. INICIO	DIC. '09	DIC. '10	JUN 2010	JUN 2011
ALGECIRAS	13	25	66	18
ALMERÍA	21	12	26	10
CÁDIZ	15	3	47	3
CÓRDOBA	31	12	51	18
GRANADA	21	25	27	25
HUELVA	10	20	34	31
JAÉN	16	26	44	29
JEREZ	11	22	36	22
MÁLAGA	35	20	71	21
<b>G2</b>	<b>19,2</b>	<b>18,3</b>	<b>44,67</b>	<b>19,67</b>
<b>G1</b>	<b>9,8</b>	<b>11,8</b>	<b>16,80</b>	<b>8,80</b>
<b>G3</b>	<b>98,0</b>	<b>103,3</b>	<b>194,00</b>	<b>85,00</b>
<b>G4</b>	<b>24,1</b>	<b>20,3</b>	<b>40,70</b>	<b>16,50</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>27,4</b>	<b>27,2</b>	<b>53,12</b>	<b>23,33</b>

TABLA Nº V.19: INDICADOR 12 (ÁREA DE TIFLOTECNOLOGÍA): Datos Centros Grupo 2.

ÁREA DE TIFLOTECNOLOGÍA				
PTES. INICIO	DIC. '09	DIC. '10	JUN 2010	JUN 2011
ALGECIRAS	1	0	0	1
ALMERÍA	0	2	0	0
CÁDIZ	2	1	2	0
CÓRDOBA	0	0	0	1
GRANADA	13	12	3	5
HUELVA	3	2	3	2
JAÉN	0	0	0	6
JEREZ	0	0	1	0
MÁLAGA	9	4	1	1
<b>G2</b>	<b>3,1</b>	<b>2,3</b>	<b>1,11</b>	<b>1,78</b>
<b>G1</b>	<b>3,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,70</b>	<b>0,80</b>
<b>G3</b>	<b>24,3</b>	<b>18,0</b>	<b>19,00</b>	<b>11,75</b>
<b>G4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>5,20</b>	<b>3,20</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>5,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,70</b>	<b>3,12</b>

TABLA Nº V.20. INDICADOR 12 (ÁREA DE APOYO PSICOSOCIAL): Datos Centros Grupo 2.

ÁREA DE APOYO PSICOSOCIAL				
PTES. INICIO	DIC. '09	DIC. '10	JUN 2010	JUN 2011
ALGECIRAS	1	1	3	0
ALMERÍA	1	3	2	3
CÁDIZ	0	0	0	0
CÓRDOBA	0	0	0	0
GRANADA	0	1	0	0
HUELVA	1	2	0	0
JAÉN	4	0	0	0
JEREZ	0	1	0	0
MÁLAGA	3	0	2	0
<b>G2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,78</b>	<b>0,33</b>
<b>G1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,70</b>	<b>1,60</b>
<b>G3</b>	<b>7,0</b>	<b>5,5</b>	<b>6,75</b>	<b>7,50</b>
<b>G4</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>2,10</b>	<b>1,80</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,88</b>	<b>2,03</b>

### INDICADOR 13

Duración media de las Áreas.

#### **Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde la fecha de inicio hasta la fecha fin del área analizada, en los planes de adultos, de origen acogida y solicitudes, en estados cerrado y finalizado sin cerrar. Periodo de referencia: junio 2011.

#### **Fuente**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de tiempo medio de Servicios/áreas.

#### **Objetivo 2011.**

N/A

TABLA Nº V.21: INDICADOR 13: Datos Centros Grupo 2.

CENTRO	APOYO PSICOSOCIAL	BIENESTAR SOCIAL	BRILLE	INSERCIÓN LABORAL	PROMOCIÓN CULTURAL	REHAB.	TIC
ALGECIRAS	111,84	80,20	34,00	86,00	53,67	34,61	95,38
ALMERÍA	256,00	398,00	129,75	23,00	82,70	47,73	123,17
CÁDIZ	78,95	102,20	145,67	148,56	150,84	53,97	44,95
CÓRDOBA	87,07	94,27	82,00	44,33	105,67	34,87	69,24
GRANADA	37,67	87,18				35,19	69,97

CENTRO	APOYO PSICOSOCIAL	BIENESTAR SOCIAL	BRAILLE	INSERCIÓN LABORAL	PROMOCIÓN CULTURAL	REHAB.	TIC
HUELVA	133,67	53,30	182,00	168,59	0,00	20,08	36,13
JAÉN	136,60	61,50	117,00	195,00		31,49	44,00
JEREZ	95,10	34,60	113,00	93,33	92,33	40,69	85,59
MÁLAGA	99,90	182,20	288,00	182,93	118,50	36,36	80,98
<b>G2</b>	<b>106,40</b>	<b>83,37</b>	<b>162,00</b>	<b>138,43</b>	<b>100,67</b>	<b>37,80</b>	<b>68,24</b>
<b>G1</b>	<b>184,24</b>	<b>137,77</b>	<b>135,60</b>	<b>132,91</b>	<b>97,55</b>	<b>35,33</b>	<b>68,65</b>
<b>G3</b>	<b>179,24</b>	<b>142,63</b>	<b>104,53</b>	<b>89,08</b>	<b>116,21</b>	<b>36,57</b>	<b>53,05</b>
<b>G4</b>	<b>141,63</b>	<b>155,55</b>	<b>122,48</b>	<b>101,50</b>	<b>90,35</b>	<b>30,00</b>	<b>61,39</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>156,03</b>	<b>136,18</b>	<b>125,86</b>	<b>111,92</b>	<b>99,56</b>	<b>34,62</b>	<b>60,85</b>

### **INDICADOR 14**

Tiempo medio para la resolución de las prestaciones económicas.

#### **Explicación.**

Número de días naturales transcurridos desde que un usuario solicita una prestación económica hasta que se produce la resolución (aprobación, denegación o archivo), extractando las solicitudes por centro de gestión y fecha de situación (No se incluyen los CRE'S). Periodo de referencia: junio 2011.

#### **Fuente**

Aplicación de Servicios Sociales. Consulta de solicitudes por prestación / concepto.

#### **Objetivo 2011.**

50 días.

*TABLA Nº V.22: INDICADOR 14: Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	AUTONOMÍA PERS. Y BIENESTAR SOC.	EDUCACIÓN	EMPLEO	TOTAL
ALGECIRAS	12,55			12,55
ALMERÍA	27,11	77,44		50,11
CÁDIZ	25,00	82,00		29,38
CÓRDOBA	23,89	34,00	23,50	24,33
GRANADA	28,73	29,40		29,07
HUELVA	27,91		34,50	28,89
JAÉN	16,95			16,95

CENTRO	AUTONOMÍA PERS. Y BIENESTAR SOC.	EDUCACIÓN	EMPLEO	TOTAL
JEREZ	22,00	5,00		21,15
MÁLAGA	28,83	84,91	32,00	42,51
<b>G2</b>	<b>24,57</b>	<b>65,86</b>	<b>31,22</b>	<b>33,07</b>
<b>G1</b>	<b>23,77</b>	<b>27,00</b>	<b>21,00</b>	<b>23,79</b>
<b>G3</b>	<b>33,81</b>	<b>80,79</b>	<b>19,36</b>	<b>35,12</b>
<b>G4</b>	<b>28,61</b>	<b>50,53</b>	<b>40,00</b>	<b>31,30</b>
<b>MEDIA GRAL.</b>	<b>28,49</b>	<b>62,00</b>	<b>26,98</b>	<b>31,46</b>

### **INDICADOR 15**

Actividades de animación sociocultural y deportivas.

#### **Explicación.**

Nº total de actividades de animación sociocultural y deportivas finalizadas por centro.

#### **Fuente.**

Centro de información. Estructura de Actividades socio-culturales. Informe 1: Actividades por centro

#### **Objetivo 2011.**

N/A

*TABLA Nº V.23: INDICADOR 15: Datos Centros Grupo 2.*

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
ALGECIRAS	96	76	35	35
ALMERÍA	102	98	56	43
CÁDIZ	165	128	87	78
CÓRDOBA	114	84	33	60
GRANADA	109	52	43	38
HUELVA	136	137	98	100
JAÉN	59	50	24	24
JEREZ	71	57	31	36
MÁLAGA	198	143	99	96
<b>G2</b>	<b>117</b>	<b>92</b>	<b>56</b>	<b>57</b>
<b>G1</b>	<b>174</b>	<b>133</b>	<b>91</b>	<b>81</b>

CENTRO	Dic. '09	Dic. '10	Jun 2010	Jun 2011
<b>G3</b>	<b>371</b>	<b>389</b>	<b>240</b>	<b>281</b>
<b>G4</b>	<b>199</b>	<b>148</b>	<b>96</b>	<b>99</b>
<b>MEDIA GRAL</b>	<b>190</b>	<b>157</b>	<b>101</b>	<b>206</b>

Hemos expuesto con anterioridad, con cierto nivel de detalle, la batería de indicadores que están siendo aplicados en la actualidad por algunos centros de la organización de forma sistemática, teniendo en consideración las limitaciones al estudio que ya han sido destacadas y que, por su relevancia, volvemos a reiterar, sintetizándolas de esta forma:

- a. Inexistencia de una batería de indicadores normalizada y homogénea, de aplicación generalizada a todos los centros de gestión.
- b. Es práctica habitual en un elevado número de centros, el diseño de indicadores de gestión que se aplican con criterios autónomos.

Con el detalle de la información recogida en el presente epígrafe, consideramos que disponemos de la base necesaria para abordar uno de los aspectos más trascendentes de nuestra investigación, tal es el análisis de las fortalezas y debilidades de los indicadores que actualmente están siendo empleados por algunos centros tal como se ha indicado, como punto de partida para la propuesta que realizamos.

### **V.3.3.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES: PROPUESTAS DE MEJORA**

Con la finalidad de mostrar las debilidades del conjunto de indicadores empleados por la organización, así como plantear propuestas de mejora, entendemos que un primer paso para el análisis que se pretende ha de ser clasificarlos en torno a un criterio que nos resulte de utilidad para el objetivo perseguido. Es por ello, por lo que optamos por agruparlos en función del objeto material que intentan medir, refiriéndonos con ello a la parcela de la realidad institucional sobre la que centran su atención:



TABLA N° V.24: AGRUPACIÓN DE INDICADORES POR EL OBJETO MATERIAL DE SU MEDICIÓN

OBJETO DE ANÁLISIS	INDICADORES	EXPLICACIÓN
Proceso de afiliación	1 2 3 4 5	Tratan de suministrar información relativa al grado de cumplimiento de un objetivo previamente establecido.
Plan de atención al usuario	6 7 8 9	Tratan de suministrar información relativa al grado de cumplimiento de un objetivo previamente establecido. En unos casos se trata de un objetivo cuantificado en días (6 y 7) y en otros, en porcentajes de ejecución de una determinada actuación (8). En otros, ni siquiera se ha establecido un objetivo a alcanzar (9).
Peso relativo de los servicios	10	No es un indicador de gestión propiamente dicho. Informa sobre la distribución porcentual de los gastos entre diferentes actividades, sin encontrarse definido el objetivo a alcanzar.
Tiempo medio de acceso a los servicios	11 12 13 14	Tratan de suministrar información relativa al grado de cumplimiento de un objetivo previamente establecido. En unos casos se trata de un objetivo cuantificado en días (11 <sub>A</sub> , 11 <sub>B</sub> , 11 <sub>C</sub> , 11 <sub>D</sub> y 14). En otros, ni siquiera se ha establecido un objetivo a alcanzar (11 <sub>E</sub> , 12 y 13).
Actividades socioculturales y deportivas finalizadas	15	Es un Indicador de Eficacia, aunque sin objetivo previamente marcado.

Fuente: *Elaboración propia*

Presentamos, seguidamente, un cuadro resumen de las fortalezas y debilidades detectadas para cada uno de los indicadores utilizados, mediante un análisis individualizado de los mismos. En los párrafos siguientes, esta forma esquemática de presentación de la información es complementada mediante conclusiones y propuestas de mejora referidas a determinados indicadores a título individual o bien, a un grupo homogéneo de ellos. Entendemos que es éste el procedimiento más adecuado para conseguir una equilibrada proporción entre la síntesis y el detalle necesario para acometer el fin que perseguimos.

**TABLA N° V.25: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS INDICADORES UTILIZADOS ACTUALMENTE**

<b>INDICADOR</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
% Altas afiliación / reconocimientos	-Utilidad para disminuir el gasto de quienes solicitan la afiliación sin cumplir los requisitos establecidos.	-No es un indicador de calidad propiamente dicho
% Acogidas / altas afiliación		-No es un indicador de calidad propiamente dicho. -El objetivo debiera encontrarse establecido en el 100%, de forma que todas las altas de afiliación dispongan de su correspondiente acogida.
Tiempo medio altas afiliación / acogidas	-Permite minorar plazos para inicio tratamientos.	-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
% Entrevistas / altas afiliación	-Trata de conseguir que todos los que son aceptados como afiliados, sean entrevistados.	-No es un indicador de calidad propiamente dicho. -El objetivo debiera encontrarse establecido en el 100%, de forma que todas las altas de afiliación dispongan de su correspondiente entrevista.
Tiempo medio de acogida / entrevista		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
Tiempo medio de entrevista / aceptación plan de adultos	-Interviene la decisión del afiliado.	
Tiempo medio aceptación plan de adultos / inicio atención		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
% Planes finalizados / planes aceptados adultos		-No considera la causa por la que no se finaliza el plan, que puede venir motivada tanto por razones internas como externas a la organización. -El objetivo del 65% marcado para 2011 resulta poco ambicioso en una institución prestadora de servicios como ONCE.
Tiempo medio de atención		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
Peso relativo de los servicios		-Imposibilidad de marcar una referencia como objetivo a conseguir o un estándar a comparar, por lo que pierde su utilidad como indicador.
Tiempo de acceso a los servicios / Área de Autonomía Personal. Total Área de Rehabilitación		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
Tiempo de acceso a los servicios / Área de		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.

INDICADOR	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Autonomía Personal. Solicitudes Área de Rehabilitación		
Tiempo de acceso a los servicios / Área de Autonomía Personal. Acogidas Área de Rehabilitación		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
Tiempo de acceso a los servicios / Área de Autonomía Personal. Solicitudes Área de Tiflotecnología		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio.
Tiempo de acceso a los servicios / Área de Autonomía Personal. Apoyo Psicosocial		-No es propiamente un indicador de calidad del servicio. -No ha sido definido un objetivo a alcanzar.
Lista espera servicios / Área de Autonomía Personal	-Informa del número de servicios pendientes de ser atendidos en un momento determinado, discriminando por Áreas.	-Información muy sesgada: indica el número de servicios pendientes, pero no se conoce el número de días que, por término medio, se encuentra el usuario en lista de espera.
Duración media de las Áreas	-Permite conocer las Áreas en las que el servicio se presta con menor duración de días.	-No es propiamente un indicador de calidad del servicio. -No ha sido definido un objetivo a alcanzar. -No se pueden establecer comparaciones entre diferentes áreas, dado que difieren significativamente los servicios prestados.
Tiempo medio para la resolución de las prestaciones económicas		-Variabilidad de los criterios seguidos por los centros: en unos casos el registro se realiza cuando se verifica la entrega de toda la documentación. -Escaso valor del indicador al encontrarse condicionado en muchas ocasiones por la actuación del usuario.
Actividades de animación sociocultural y deportivas	-Fomenta que las actividades emprendidas se finalicen, con lo que se mejora la planificación y el desarrollo correcto de las mismas.	-En sí mismo no incorpora criterios de calidad en relación con las actividades desarrolladas.

Fuente: Elaboración propia

Para las cuestiones que siguen, nos hemos apoyado en la opinión de Navarro (1998: 31-79) así como la de AECA<sup>92</sup> (2002: 17-18), optando por delimitar los

<sup>92</sup> Véase Documento nº 26 “Un Sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos”.

indicadores de gestión en cuatro grandes bloques, en parte ya comentados, que nos han de permitir centrar nuestro trabajo:

- a) Indicadores de Economicidad o Economía.- Informan de la relación entre las condiciones en que han sido adquiridos los inputs necesarios –precio, cantidad física, calidad técnica y momento del tiempo- y las mejores condiciones posibles en las que los mismos pudieron conseguirse.
- b) Indicadores de Eficacia.- Centran su atención en el grado de cumplimiento de objetivos, para lo que han de disponer de datos cuantitativos y han de estar definidos los objetivos deseados.
- c) Indicadores de Eficiencia.- Informan de la relación entre los outputs alcanzados y los recursos empleados. Estudian el nivel de aprovechamiento de los recursos en el desarrollo del proceso de las actividades o servicios que presta la ENL. Miden, en definitiva, logros conseguidos y costes incurridos.
- d) Indicadores de Excelencia.- Valoran el nivel de calidad del servicio prestado. Presentan un componente objetivo y otro subjetivo, relacionado éste último con la percepción que el afiliado tiene de la forma en que el servicio ha cubierto sus expectativas.

Una vez analizados los indicadores con los que actualmente se trabaja –parcialmente- en la entidad objeto de estudio y delimitados los bloques que hemos considerado relevantes para la investigación, podemos plantear las siguientes conclusiones y/o propuestas de mejora:

1. La principal debilidad del sistema la encontramos en que miden solamente el grado de cumplimiento de alguno/s objetivo/s, dejando al margen el uso de otros que suministren información en relación a los outputs alcanzados y los recursos empleados, la cantidad física o calidad del servicio prestado, nivel de satisfacción del beneficiario, condiciones en que se atiende al usuario, etc.
2. En algunos de ellos (nº 9, 10, 11e, 12, 13 y 15), ni siquiera se ha establecido un objetivo a alcanzar, con lo que difícilmente pueden resultar de utilidad. Si consideramos que el indicador nº 11 se ha subdividido en cinco, concluimos que *para el 31,58% de los indicadores de gestión utilizados no se ha previsto el logro de un objetivo*. Esta situación resulta especialmente relevante si

consideramos, como ya se ha indicado, que en todos los casos se trata de indicadores de eficacia, con lo que se producen ineficiencias difíciles de salvar. En sintonía con AECA (2000: 49), “Todo indicador necesita un referente para tener un significado, y éste tiene que ser consecuente con el indicador”. Si no disponemos de una base de comparación, los indicadores de gestión carecen de significado.

3. En relación con el indicador nº 1 “% Altas de afiliación / reconocimientos”, dado que, a nuestro criterio, tan sólo representa la medida de un adecuado sistema de información hacia la persona que pretende afiliarse, de forma que, en el caso de no reunir previsiblemente los requisitos necesarios, evite los costes a los que ha de hacer frente, entendemos que pueden plantearse otros que presten más atención a la calidad del proceso de afiliación:

- Nº días transcurridos desde la solicitud hasta cita médica para acto de revisión oftalmológica.
- Nº días transcurridos desde la cita para revisión oftalmológica hasta comunicación de la afiliación.
- Nº días transcurridos desde la solicitud de la cita para revisión oftalmológica hasta comunicación de la afiliación.

4. No se plantean otros indicadores relacionados con el comienzo de planes o inicio de la atención, dados que, implícitamente están recogidos en los indicadores 6 a 8.

Dado que presenta una información poco relevante para la gestión, planteamos el uso de este otro indicador, que permite conocer el número de días que, por término medio, tardan los usuarios en ser atendidos:

- Media días lista espera =  $(d_1+d_2+\dots+d_n) / n$

Donde  $d_1$  es el número de días en lista de espera del usuario 1, siendo n el número de usuarios.

Este indicador puede paralizarse por áreas de servicios, así como obtener uno general para el conjunto de la institución:

- Media días lista espera Área de Rehabilitación =  $(d_1+d_2+\dots+d_n) / n$

- Media días lista espera Área de Tiflotecnología =  $(d_1+d_2+\dots+d_n) / n$
  - Media días lista espera Área de Apoyo Psicosocial =  $(d_1+d_2+\dots+d_n) / n$
5. El indicador nº 14 “Tiempo Medio para la resolución de las Prestaciones Económicas”, indica el tiempo transcurrido desde que un usuario solicita una prestación hasta que se produce la resolución. Se trata de un indicador de Eficacia con poco valor, toda vez que la finalidad última es la atención en el menor tiempo posible de la necesidad planteada por el afiliado. En ese caso, habría que medir el tiempo transcurrido hasta la percepción de esa prestación por parte del usuario y no quedarnos en el momento de su resolución, ya que desde este acto hasta el pago pueden transcurrir demasiados días que den lugar a una menor satisfacción con el servicio recibido, incluso su recepción puede producirse cuando la necesidad no existe.

Planteamos, con ello, la incorporación de un nuevo indicador que realce el valor del anterior, tal es el “Tiempo Medio desde la resolución de las Prestaciones Económicas hasta su pago”.

Es así por lo que planteamos dos indicadores para reforzar la gestión en esta área:

- Tiempo Medio para la resolución de las Prestaciones Económicas.
- Tiempo Medio desde la resolución hasta el pago de las Prestaciones Económicas.

Al margen de lo anterior, como medida de mejora sería conveniente no computar los días en los que el plazo transcurre como consecuencia de una actuación incorrecta del usuario o de su propia inacción.

6. La batería de indicadores utilizados por la ONCE en la actualidad, presenta a nuestro criterio una visión sumamente reducida, habiéndose dejado al margen la preocupación por información relativa a servicios que no sólo están siendo atendidos plenamente, sino que al tiempo se constituyen en esenciales e inseparables de la institución. La información que suministran es limitada, reducida a determinados aspectos o áreas de atención, no habiéndose diseñado indicadores que cubran necesidades informativas relevantes para los siguientes programas y actividades:

❖ PROGRAMA 02010 SERVICIOS DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02011 Atención a la educación integrada.
- ❖ 02012 Servicio de escolarización combinada/compartida.
- ❖ 02013 Servicio de escolarización transitoria.
- ❖ 02014 Actividades extraescolares, complementarias, deportivas y encuentros lúdicos-formativos.
- ❖ 02015 Premios Fin de etapa educativa.
- ❖ 02016 Participación en programas de lenguas extranjeras.
- ❖ 02019 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02020 SERVICIOS DE APOYO COMPLEMENTARIOS A LA ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02021 Servicio de Formación de Profesionales.
- ❖ 02022 Servicio de investigación, elaboraciones didácticas y adaptaciones curriculares.
- ❖ 02023 Servicio de desarrollo y adaptación, en el ámbito educativo, de las tecnologías de la información y comunicación.
- ❖ 02024 Servicio de residencia.
- ❖ 02029 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02030 ESCUELA UNIVERSITARIA DE FISIOTERAPIA.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02031 Programas universitarios de fisioterapia.
- ❖ 02032 Programas de post-grado propios.
- ❖ 02033 Programa de post-grado oficiales.
- ❖ 02034 Difusión actividades de la Escuela Universitaria de Fisioterapia.
- ❖ 02039 Gastos del personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02040 ATENCIÓN EDUCATIVA, CONVENIO DE COLABORACIÓN CON ORGANISMOS OFICIALES.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02041 Personal docente y complementario del Centro escolar y equipo específico.
- ❖ 02042 Equipamiento de materiales para la adaptación de puestos de estudio.
- ❖ 02043 Atención educación especial: convenio "Mediadores Sordoceguera".
- ❖ 02044 Gastos generales del centro escolar.

❖ PROGRAMA 02060 APOYO AL EMPLEO.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02061 Orientación, inclusión laboral y formación para el empleo.
- ❖ 02069 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02070 VOLUNTARIADO.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02071 Voluntariado.
- ❖ 02079 Gastos de personal asignado al programa

❖ PROGRAMA 02130 APOYO PSICOSOCIAL.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02131 Apoyo psicosocial.
- ❖ 02139 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02150 PERROS-GUÍA.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02151 Aportaciones a la FOPG.
- ❖ 02152 Compensaciones por asistencia a cursos usuarios de perros guía.

❖ PROGRAMA 02170 ATENCIÓN AL MAYOR.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02171 Club de mayores y preparación a la jubilación.
- ❖ 02172 Vacaciones sociales.
- ❖ 02179 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02210 AFILIACIÓN Y PREVENCIÓN.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02211 Proceso de afiliación.
- ❖ 02212 Asesoramiento genético.
- ❖ 02213 Otras acciones de prevención y colaboración.
- ❖ 02219 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02220 ATENCIÓN A LA SORDOCEGUERA.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02221 Atención alumnos sordociegos en CRE's.
- ❖ 02222 Asesoramiento en materia de sordoceguera.
- ❖ 02223 Aportaciones a la FOAPS.
- ❖ 02224 Ayudas para certificación de sordoceguera.

❖ PROGRAMA 02270 PRODUCCIÓN DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO CIDAT.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02271 Diseño industrial.
- ❖ 02272 Producción.
- ❖ 02279 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02280 COMERCIALIZACIÓN DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02281 Adquisición de materiales.
- ❖ 02282 Distribución y venta de material tiflotécnico.
- ❖ 02283 Difusión de la tiflotecnología CIDAT.
- ❖ 02289 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02290 REPARACIONES DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO CIDAT.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02291 Reparaciones de material tiflotécnico CIDAT.
- ❖ 02299 Gastos del personal asignado al programa.



❖ PROGRAMA 02330 ADAPTACIÓN BIBLIOGRÁFICA CULTURAL E INSTITUCIONAL.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02331 Adaptación en braille cultural e institucional.
- ❖ 02332 Adaptación en sonido cultural e institucional.
- ❖ 02333 Adaptación en relieve cultural e institucional.
- ❖ 02339 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02340 ADAPTACIÓN BIBLIOGRÁFICA EDUCATIVA Y LABORAL.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02341 Adaptación en braille educativa y laboral.
- ❖ 02342 Adaptación en sonido educativa y laboral.
- ❖ 02343 Adaptación en relieve educativa y laboral.
- ❖ 02349 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02360 DESARROLLO Y NORMALIZACIÓN DEL BRAILLE.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02361 Proyectos para el desarrollo y la normalización del braille.
- ❖ 02362 Publicaciones periódicas braille.
- ❖ 02363 Bibliotecas y proyectos de desarrollo.
- ❖ 02369 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02370 MUSEO TIFLOLÓGICO.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02371 Gestión del Museo Tiflológico.
- ❖ 02372 Exposición itinerante del Museo Tiflológico.
- ❖ 02379 Gastos de personal asignado al programa.

❖ PROGRAMA 02380 FEDERACIONES DE DEPORTES PARA CIEGOS.

❖ *Actividades:*

- ❖ 02381 Federación Española de deportes para ciegos.
- ❖ 02382 Federaciones Autonómicas de deportes para ciegos.
- ❖ 02383 Compensaciones por asistencia a actos deportivos de competición.

Habiendo delimitado nuestro campo de investigación y analizadas las bondades y debilidades de los indicadores utilizados, entendemos que se hace necesario plantear una batería de indicadores de gestión, particularmente de las áreas de servicios sociales, que pueda ser aplicada de forma específica a cada una de las actividades desempeñadas por la organización. Esta demanda informativa podemos apoyarla en los siguientes pilares básicos:

- Inexistencia de un elenco de indicadores que trasciendan los que suministran información exclusivamente económica, normalizados para el conjunto de la organización, permitiendo proporcionar una información homogénea para todos los centros, de forma que se puedan realizar comparaciones entre ellos.
- Un porcentaje elevado de centros, el 78,78% ha acometido de manera individual el diseño de un sistema de indicadores de gestión, con mayor o menor nivel de desarrollo, cuya aplicación obedece a criterios autónomos. Esta cifra pone de manifiesto la necesidad de disponer de estas herramientas para valorar y medir lo realizado.
- Existencia de una larga lista de actividades esenciales en la organización para las que no se han configurado indicadores de ningún tipo que trate de evaluar la gestión desarrollada.
- Los indicadores utilizados en la actualidad, además de no estar siendo aplicados sistemáticamente por todos los centros, adolecen de fuertes debilidades, que les impide gozar de reconocimiento necesario para su aplicación.
- La evolución seguida por la organización, con cambios profundos en su estructura presupuestaria y territorial, hace necesario que se dote de un conjunto de indicadores de gestión cuya aplicación permita conocer con el mayor índice de detalle, los niveles de economía, eficacia, eficiencia y excelencia con que los servicios a sus afiliados están siendo prestados.

Optamos por tomar como referencia el documento nº 26 de AECA<sup>93</sup>, dado que, a nuestro entender, los ayuntamientos guardan cierta similitud con las ENL puesto que, por una parte, el desempeño de su actuación no está encaminado a la consecución de beneficio alguno, y por otro lado, el modelo de valoración de los servicios prestados presenta dificultades que, por analogía, podemos asimilar con las de este tipo de entidades. No obstante, somos conscientes, tal como opinan Torre y Pina (2006: 424) que “el sistema de indicadores resultante siempre permitirá un cierto debate sobre la composición concreta del mismo. Dependiendo de los aspectos que se pretendan evaluar mediante indicadores, el diseño de los mismos y las fuentes de obtención de datos variarán. Además, los indicadores no son neutrales, sino que

---

<sup>93</sup> “Un sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos”.

incentivan o desincentivan determinadas conductas, por lo que deben seleccionarse con precaución”.

En relación con la elaboración de la batería inicial de indicadores, se ha realizado tomando en consideración tres aspectos que hemos entendido básicos: de una parte, los escasos trabajos existentes hasta el momento en el ámbito de las ENL (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2010; Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España, 2010; Instituto de Censores Jurados de Cuenta, 2010; Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi, 2007; Fundación Edad & Vida, 2009; Conselleria de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, 2005; Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, 2009; AECA, 2008, 2010 y 2012); por lo que además hemos extendido el campo de consulta al sector público español. Es así como se han considerado, en este ámbito, entre otras, las aportaciones de AECA (2002), Navarro (1998), Navarro y otros (2003) y Pérez y otros (2011). De otro lado, el conocimiento propio previo de la ONCE y el completo análisis que se ha realizado de la misma en capítulos precedentes, en particular en cuanto se refiere a los ámbitos presupuestario y de control de gestión, con la finalidad de adaptar nuestro modelo a las peculiaridades que la caracterizan. Por último y en relación con los indicadores que actualmente están siendo utilizados por centros de una determinada demarcación territorial, cuyo análisis se ha realizado en páginas precedentes de este apartado, como consecuencia de las debilidades que presentan y que ya han sido expuestas, su incorporación a la batería inicial se ha efectuado mediante su integración en el conjunto de la propuesta, sin el detalle literal y exhaustivo de cada uno de ellos, en tanto que actuar de este modo podría suponer una limitación al trabajo.

Sobre dicha base, se formuló una batería de más de 100 indicadores para la evaluación de la gestión de los servicios sociales. Y a continuación fue presentada y sometida a un proceso de filtro previo por parte de determinados responsables de la ONCE, siendo consideradas y, en su caso, incorporadas las sugerencias que sobre los mismos fueron planteadas y, en función de todo ello, se definieron los 108 indicadores en que quedó concretada finalmente la mencionada propuesta inicial.

Con todo lo anterior, planteamos para su aplicación gradual en la ONCE, los siguientes indicadores de gestión para la valoración de las áreas sociales, considerados de forma global, de manera tal que se han de analizar de forma individual para cada una de las actividades, en función de la importancia relativa que tenga para la institución. Hemos optado por dividir los servicios prestados en siete grandes áreas de actuación, agrupados todos ellos por razones de homogeneidad:

I.- INDICADORES DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
1	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Atención Educativa / Nº de personas empleadas.
2	A.2.- Coste del Área de Atención Educativa por Afiliado.	- Costes totales del Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro.
3	A.3.- Coste del Área de Atención Educativa por Afiliado en edad escolar.	- Costes totales del Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro en edad escolar.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
4	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Nº usuarios potenciales en dicho Área.
5	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Atención Educativa / Gastos presupuestados en dicho Área.
6	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro.
7	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro en edad escolar.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
8	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Nº de personas empleadas en esta tarea.

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
9		- Nº de alumnos-curso en Enseñanza Integrada / Nº profesores
10	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Costes del personal.
11	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
12	D.1.- Recursos humanos por alumno en edad escolar	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro en edad escolar.
13	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Atención Educativa / Nº de afiliados.
14	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Atención Educativa.
15	D.4.- Tiempo medio de prestación del Área	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se demanda el servicio hasta que se presta al afiliado.
16	D.5.- Intensidad del Área	- Nº de sesiones de atención recibidas / nº días lectivos.
17	D.6.- Fracaso escolar	- Nº alumnos suspensos / Nº total de alumnos.
18		- Nº alumnos que abandonan / Nº total alumnos.

II.- INDICADORES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
19	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Prestaciones Económicas / Nº de personas empleadas.
20	A.2.- Coste del Área de Prestaciones Económicas por Afiliado.	- Costes totales del Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
21	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº usuarios previstos en dicho Área.
22		- Nº de prestaciones tramitadas / Nº de peticiones previstas.
23	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Prestaciones Económicas / Gastos presupuestados en dicho Área.
24	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
25	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de personas empleadas en esta tarea.
26	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Costes del personal.

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
27	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
28	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.
29	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados.
30	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Prestaciones Económicas.
31	D.4.- Tiempo medio de concesión de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la prestación hasta que se resuelve.
32	D.5.- Tiempo medio de pago de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se concede la prestación hasta que se paga al afiliado.

III.- INDICADORES DE APOYO AL EMPLEO:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
33	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Apoyo al Empleo / Nº de personas empleadas.

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
34	A.2.- Coste del Área de Apoyo al Empleo por Afiliado.	- Costes totales del Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
35	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº usuarios previstos en dicho Área.
36	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Apoyo al Empleo / Gastos presupuestados en dicho Área.
37	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro.
38	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo el Empleo / Nº de afiliados del centro que demandan empleo.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
39	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de personas empleadas en esta tarea.
40	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Costes del personal.
41	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
42	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro.
43	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados.



Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
44	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Apoyo al Empleo.
45	D.4.- Tiempo medio de tardanza en consecución de empleo	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se accede al Área de Apoyo al Empleo hasta que se encuentra un empleo.
46	D.5.- Tiempo medio de concesión de la prestación al empleo	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la prestación hasta que se resuelve.
47	D.6.- Tiempo medio de pago de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se concede la prestación hasta que se paga al afiliado.

IV.- INDICADORES DE REHABILITACIÓN INTEGRAL:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
48	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Rehabilitación Integral / Nº de personas empleadas.
49	A.2.- Coste del Servicio de Rehabilitación Integral por Afiliado.	- Costes totales del Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
50	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº usuarios previstos en dicho Servicio.

V.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
51	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Servicio de Rehabilitación Integral / Gastos presupuestados en dicho Servicio.
52	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.
53	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro que demandan dicho servicio.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
54	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de personas empleadas en esta tarea.
55	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Costes del personal.
56	C.3.- Eficiencia global del Servicio	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
57	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.
58	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados.
59	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Servicio de Rehabilitación Integral.

V.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
60	D.4.- Tiempo medio de tardanza en la atención	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita el Servicio de Rehabilitación Integral hasta que comienza la atención.

V.- INDICADORES DE AFILIACIÓN:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
61	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Afiliación / Nº de personas empleadas.
62	A.2.- Coste del Área de Afiliación por Afiliado.	- Costes totales del Área de Afiliación / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
63	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Nº usuarios previstos en dicho Área.
64	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Afiliación / Gastos presupuestados en dicho Área.
65	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Nº de afiliados del centro.
66	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Nº de solicitudes de afiliación.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS

V.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
67	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Nº de personas empleadas en esta tarea.
68	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Costes del personal.
69	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
70	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Afiliación / Nº de afiliados del centro.
71	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Afiliación / Nº de expedientes de afiliación tramitados en un año.
72	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Afiliación.
73	D.4.- Tiempo medio de tardanza en trámite de afiliación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la afiliación hasta que se resuelve.

VI.- INDICADORES DE ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
74	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de personas empleadas.

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
75	A.2.- Coste del Área de Animación Sociocultural y Deportiva por Afiliado.	- Costes totales del Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
76	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº usuarios previstos en dicho Área.
77		- Nº de actividades realizadas / Nº de actividades programadas.
78		- Nº de plazas ofertadas en actividad X / Nº previsto de plazas en actividad X
79	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Gastos presupuestados en dicho Área.
80	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
81	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados que solicitan participar en estas actividades.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
82	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de personas empleadas en esta tarea.

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
83	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Costes del personal.
84	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
85	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
86	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados.
87	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Animación Sociocultural y Deportiva.
88	D.4.- Usuarios reales del Área	- Nº de usuarios de las actividades el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
89	D.5.- Variabilidad de la oferta en actividades organizadas	- Nº de actividades nuevas de este ejercicio / Nº total actividades organizadas en ejercicio anterior.
90	D.6.- Grado de cobertura de las actividades	- Nº de actividades cubiertas al 100% / Nº actividades organizadas.
91	D.7.- Nivel aceptación propuestas afiliados	- Nº actividades organizadas / Nº actividades propuestas por los afiliados.
92		- Nº actividades propuestas ejercicio actual / Nº actividades propuestas ejercicio anterior.

VII.- INDICADORES DE COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
93	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de personas empleadas.
94	A.2.- Coste del Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico por Afiliado.	- Costes totales del Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
95	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº usuarios previstos en dicho Área.
96	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Gastos presupuestados en dicho Área.
97	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
98	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de personas empleadas en esta tarea.

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
99	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Costes del personal.
100	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Costes totales.
101		- Nº unidades vendidas / Costes totales.
102		- Nº reparaciones efectuadas / Costes totales
		D.- EXCELENCIA
103	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.
104	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados (en cientos).
105	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas confidenciales por el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico.
106	D.4.- Usuarios reales del Área	- Nº de usuarios de las actividades el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.



V.- LOS INDICADORES DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL

---

N°	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
107	D.5.- Unidades vendidas / unidades en existencias	- N° de unidades vendidas / Existencias medias en Tienda Exposición.
108	D.6.- Unidades reparadas sobre total afiliados	- N° de unidades reparadas / N° afiliados del centro.



## **CAPÍTULO SEXTO**

### **VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA**



Como complemento a la tarea de análisis realizada a lo largo de las páginas anteriores, presentamos los resultados del estudio que se ha llevado a cabo sobre una población de responsables institucionales de máximo nivel de la ONCE, directivos y/o encargados de Servicios Sociales, en relación con el objetivo central del trabajo, con el fin de validar empíricamente la propuesta presentada, expuesta en los siete cuadros anteriores y, en su caso, complementarla con las aportaciones de alta cualificación formuladas por dicho colectivo, de manera que se pueda implementar una batería normalizada de indicadores.

## **VI.1.- ENFOQUE DE LA CUESTIÓN**

### **VI.1.1.- DESDE EL PARADIGMA DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS, COMO VISIÓN GENERAL**

A lo largo de los capítulos precedentes hemos destacado el carácter diferenciador de las ENL, que se pone de manifiesto tanto en sus procesos internos de gestión como en el fuerte desarrollo que han experimentado en un entorno singular, carente de una regulación específica en los habituales marcos de referencia en los que desempeñan su actuación: contable, jurídico, económico, etc.

Como consecuencia de una peculiar idiosincrasia, del elevado auge experimentado por estas entidades en las últimas décadas, así como del entorno económico confuso en el que se desenvuelve nuestro país, su presencia es cada vez más valorada, llegando a convertirse en uno de los principales agentes en la identificación de problemas sociales y en el diseño de sistemas para dar cobertura a los mismos.

Se produce, por tanto, una evolución de las ENL hacia un papel cada vez más relevante en la sociedad, desarrollando su actividad en un ámbito de restricciones en relación a los recursos de que disponen. Es así como se sitúan estas entidades, ante un marco de necesidades crecientes, mayor responsabilidad y más presencia social, encontrándose, sin embargo, con una financiación mucho más limitada. Este es el nuevo paradigma al que se enfrentan y el motivo por el que han de ser gestionadas con los más elevados niveles de eficacia y eficiencia, mediante el empleo de las mejores herramientas a su alcance. En este entorno, le ha sido conferido sin duda, un puesto de privilegio a los indicadores de gestión.

### **VI.1.2.- HACIA UN CASO PARTICULAR: LA ONCE**

A lo largo del trabajo hemos analizado diversos aspectos claves de la gestión de las ENL, tales como el control económico-financiero, el presupuesto y los indicadores de gestión, destacando la singularidad de estas entidades como el principal elemento diferenciador. Es, precisamente en este ámbito, en el que surgen demandas de información específicas para este sector. Los indicadores de gestión se constituyen por sí mismos, así, en elementos claves para las organizaciones modernas, quienes paulatinamente los vienen introduciendo en los últimos años.

En nuestro caso, los indicadores cuya valoración se plantea, se encuentran referidos a aspectos que trascienden a otros cuyo contenido es exclusivamente económico. Concretamente, centramos nuestro análisis en un amplio abanico de procesos que, previamente, hemos clasificado en siete grandes grupos, según hemos visto en el capítulo anterior, y que pretenden informar en relación con los servicios que la ONCE presta a sus afiliados.

Como se ha dicho, la entidad ha realizado diversos intentos en el pasado con la finalidad de diseñar y utilizar indicadores de gestión, pero sin que se haya conseguido alcanzar los objetivos inicialmente planteados, de tal forma que no han dado lugar a su implantación mediante un procedimiento sistemático y riguroso. Motivo por el cual, en el momento actual, la organización se encuentra carente de un sistema de indicadores, debidamente contrastado y formalizado, y de uso generalizado en los diferentes centros, que le permita cubrir las necesidades de información que se demanda en el ámbito de los Servicios Sociales.

### **VI.2.- OBJETIVO**

Tomando como referencia, precisamente, esta situación en la ONCE, se plantea una batería de indicadores en los diferentes campos de los servicios sociales, y el objetivo inicial del presente estudio será su contrastación empírica, como paso previo a una proposición normalizada que igualmente el estudio nos permitirá introducir (objetivo principal).

### **VI.3.- DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

Para obtener un elenco de indicadores relevantes a los efectos de la valoración de la gestión de las actividades de carácter social en la ONCE, se barajaron varias alternativas, entre ellas la de hacer una consulta totalmente abierta a los cuadros de responsabilidad en las correspondientes áreas. Pero, la opción que se entendió más eficaz, fue la de elaborar una propuesta exhaustiva por nuestra parte, como base esencial de discusión y crítica, a validar por los referidos directivos o responsables de la ONCE, y ello complementado con la oportuna solicitud de aportaciones nuevas a dicho colectivo. Debiendo obtener como resultado una batería de indicadores que, por el citado procedimiento de su definición y contraste, pretendería convertirse en un sistema normalizado para la gestión de las actividades de carácter social. Por tanto, este proceso puede decirse que tiene tres partes, habiendo ya incorporado la primera en el tramo final del capítulo anterior:

1ª (ya explicada). Se establece y define una lista propia de indicadores, la cual está constituida por la relación expuesta en dicho capítulo, como se ha indicado, dividida en siete grandes áreas;

2ª Se somete dicha propuesta valoración;

3ª Se solicitan aportaciones adicionales de los expertos consultados, para mejorar, en su caso, la propuesta de partida.

Para cada uno de tales indicadores, hemos tratado de determinar el nivel de bondad que los representantes de la institución le otorgan, centrando el análisis en relación con dos atributos que hemos considerado claves a tal efecto: la utilidad que pueden proporcionar, y la facilidad o, en su caso, dificultad, que puede conllevar su implantación.

Respecto de la faceta de implementación de la propuesta base, simplemente hemos de redundar en que, junto a la evaluación de estos indicadores, al mismo tiempo se ha solicitado de los directivos de la institución la aportación de otros que, a su juicio, habrían de ser empleados.

De unos y otros, una vez clasificados y ordenados, según el criterio que más adelante se explica, se seleccionan y delimitan los de mayor valor, o más interesantes, en una propuesta final más restringida, de cara a constituirse en la base del modelo normalizado de indicadores para la evaluación de la gestión social en la ONCE.

## VI.4.- MÉTODO

### VI.4.1.- FASES DE LA METODOLOGÍA

La metodología que proponemos consta de las fases que seguidamente se exponen, quedando todas diferenciadas ya que cada una tiene un objetivo propio y diferente de las demás.

Las diferentes etapas han de transcurrir en el orden señalado, ya que para acometer cualquiera de ellas se hace necesario haber procedido a la captación de la información mediante el desarrollo del proceso inmediatamente anterior. En la tabla VI.1 se presentan, en forma de esquema, las diferentes fases, los objetivos perseguidos con cada una de ellas y los mecanismos de trabajo a utilizar para la consecución de los fines perseguidos. Para su elaboración nos apoyamos en la propuesta realizada por Navarro y Ortiz (2003: 116-117):

TABLA Nº VI.1: FASES DE LA PROPUESTA

FASES	OBJETIVO	MECANISMOS DE TRABAJO
<b>Preparatoria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento de la realidad a analizar: el marco de las ENL.</li> <li>• Observación de la realidad específica a estudiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de la información. Estudio del ámbito legal, contable, de gestión,...</li> <li>• Contacto con personas vinculadas a la institución, valoración de necesidades de información.</li> </ul>
<b>Contacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planteamiento de la investigación al ente objeto de estudio.</li> <li>• Determinación del estado de la cuestión en el ente analizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contacto con responsables directos a través de los medios más idóneos: conversaciones telefónicas, correo electrónico, entrevistas personales,...</li> </ul>
<b>Propuestas de indicadores: -Abierta -Cerrada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer la predisposición al uso de indicadores y el conocimiento de los mismos.</li> <li>• Conocer la valoración que otorgan a una batería de indicadores previamente elaborada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilación de la documentación mediante el empleo de cuestionarios.</li> </ul>



FASES	OBJETIVO	MECANISMOS DE TRABAJO
<b>Selección de los indicadores en función del grado de aceptación de la propuesta cerrada, y de la propuesta abierta formulada por el ente.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención de los datos necesarios con carácter previo a la cuantificación.</li> <li>• Valorar los indicadores propuestos según la opinión de los responsables.</li> <li>• Explicación de los resultados y comunicación al ente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis estadístico.</li> <li>• Reevaluación parcial de resultados obtenidos.</li> </ul>

Los aspectos relacionados con las fases “preparatoria”, en gran medida, la de “contacto”, y la presentación de una propuesta inicial de base, han sido expuestos con mayor nivel de detalle en los capítulos y apartados precedentes.

#### VI.4.2.- ASPECTOS PREVIOS DE LA INVESTIGACIÓN

Dada la relevancia que los mismos han de tener para las cuestiones metodológicas así como para el análisis posterior de los resultados, consideramos necesario realizar las siguientes consideraciones por cuanto las mismas pueden condicionar la metodología utilizada<sup>94</sup>.

##### A.- EL PROCESO COMO VALOR:

Esta iniciativa está enfocada con la finalidad de que tanto el proceso como la herramienta utilizada, otorguen valor a la misma. Se pretende, por tanto, que los procedimientos de trabajo, de búsqueda de información y de análisis sean fruto de un sistema de trabajo ampliamente participativo y plenamente abierto.

- Proceso participativo: de tal manera que se trate de recoger las opiniones de todas aquellas personas que tengan una aportación de interés en el ámbito de la gestión de los Servicios Sociales de la ONCE. Para conseguir tal logro, se ha tratado de ampliar el campo de opiniones al mayor rango posible.
- Proceso abierto: al tiempo que se han planteado unos indicadores para su evaluación mediante una formulación estructurada, se ha procedido a la

<sup>94</sup> Enfoque adaptado de la Red de Consultoría Social (2010: 6-8): Guía para la gestión con indicadores en acción social.

recogida de aportaciones de indicadores para su valoración y, en su caso, inclusión en la propuesta que formulamos.

#### B.- LA UTILIDAD COMO FINALIDAD:

Este estudio tiene como requisito que las conclusiones obtenidas puedan resultar de utilidad para la organización para la que se plantean. Para ello, la propuesta ha de ser efectiva, adecuada y persistente en el tiempo, sin perjuicio de que se vaya adecuando a los cambios producidos en el entorno. El resultado ha de ser útil desde las siguientes concepciones:

- Como instrumento de transparencia: de forma que informe en relación a los aspectos de buen gobierno y de gestión que sean considerados como relevantes por parte de la entidad.
- Como instrumento de gestión: orientando a la dirección en la consecución de objetivos calificados como prioritarios, para lo que han de estar adecuadamente diseñados.
- Como instrumento de innovación: mediante la comparación se llega a determinar el lugar que ocupa cada centro de la organización. Pero también puede propiciar determinadas acciones de innovación que permitan la mejora del ente en su conjunto.

#### C.- VARIABLES QUE CONDICIONAN LA UTILIDAD DE LA HERRAMIENTA:

Se ha pretendido en todo momento que, para que prevalezca la utilidad de los indicadores propuestos sobre cualquier otra cuestión considerada marginal, la definición de los mismos debía contar con las siguientes características consideradas claves:

- Interés de los indicadores: de manera que proporcionen información significativa, centrada en aspectos relevantes para la gestión, y dejando al margen cuestiones meramente secundarias.
- Fiabilidad en los datos: permitiendo un razonable proceso de verificación. No obstante, ha de ser la propia organización la que esté interesada en suministrar información fiable y libre de sesgos.

- Facilidad de implantación: un indicador útil pero complejo en cuanto a su implantación, carecerá de sentido.
- Comparabilidad: de tal forma que permitan establecer comparaciones entre distintos centros y dentro de un mismo ámbito, entre diferentes periodos. También han de resultar válidos para realizar comparaciones entre diferentes organizaciones cuando existan determinadas características homogéneas que lo permitan.
- Relevancia: centrándose en aspectos considerados claves en la gestión.

D.- FINALIDAD:

La finalidad perseguida con la propuesta normalizada tiene la pretensión de conseguir de la misma el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Posibilitar la comparación de variables entre los centros de la organización y, entre diferentes organizaciones del sector, simulando situaciones de competencia (benchmarking).
- Optimizar la adopción de decisiones por parte de los gestores responsables de los Servicios Sociales para Afiliados.
- Mejorar y aumentar la calidad de la información que se suministra a los diferentes interesados.
- Desarrollar modelos para el aprendizaje y mejora que se apoyan en la experiencia común.
- Posibilidad de proyectar el modelo a otras ENL que desempeñen su labor en el ámbito de los servicios sociales.

## VI.5.- FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO

<b>TABLA N° VI.2: FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO</b>	
<b>Objetivo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener una valoración de los indicadores propuestos.</li> <li>• Recopilar aportaciones para mejorar la propuesta.</li> </ul>
<b>Unidades de muestreo:</b>	Expertos en la gestión de los servicios sociales de la ONCE: Directores de Centros y/o Responsables de Servicios Sociales para Afiliados.
<b>Método de captación de la información:</b>	Entrevista por e-mail, mediante cuestionario estructurado. Seguimiento telefónico posterior.
<b>Periodo de realización:</b>	Noviembre – diciembre de 2012.
<b>Procedimiento de muestreo:</b>	Censo intencional, con tamaño final de muestra de 33 directivos (78,57%).

## VI.6.- POBLACIÓN

Si bien desde un primer momento habíamos decidido tomar como referente de estudio a la ONCE, por los motivos expuestos en el primer capítulo de este trabajo, apuntados ya en la introducción, el primer problema que se nos planteaba era designar los representantes institucionales a los que habríamos de dirigir la encuesta. En relación con ello, valoramos que quienes mejor podían analizar los indicadores planteados eran aquellos que se encontraban desempeñando tareas de gestión con una implicación directa en el Área de Servicios Sociales.

Puestos en contacto con la entidad, y de común acuerdo, optamos por elaborar un cuestionario dirigido exclusivamente a los directivos y mandos intermedios que asumen en la práctica las tareas de más elevado nivel de decisión en cada uno de los centros en los que se prestan estos servicios: Delegaciones Territoriales y Direcciones

de Zona. No obstante, dado que la organización acaba de estar sometida a un reciente proceso de cambio territorial, en el que las Direcciones Administrativas han pasado a denominarse Direcciones de Apoyo con dependencia funcional de las Direcciones de Zona, estimábamos relevante contar con la opinión que, en relación con el contenido nuclear de la investigación, pudieran transmitirnos los Directores de Apoyo, toda vez que actualmente continúan teniendo vinculación directa con la prestación de servicios, además de que durante muchos años han sido responsables directos de estas tareas.

Al margen de lo anterior, también optamos por ampliar la población objeto de estudio, recabando la opinión de otros directores de centros que, si bien no tienen a su cargo específico la prestación integral de servicios, puesto que no tienen afiliados adscritos a su demarcación, la propia misión de los centros cuya responsabilidad tienen encomendada, así como la experiencia directiva desempeñada a lo largo de un buen número de años, dotaba a su opinión de un valor añadido del que difícilmente podríamos haber prescindido.

Hemos optado por dejar libertad a cada centro para que el cuestionario fuera respondido por el Director del mismo o bien, por el Responsable de Servicios Sociales, con la intención última de disponer de la opinión de quienes verdaderamente se encuentran implicados de forma directa y real en la problemática cotidiana que tratamos de valorar mediante el uso de indicadores.

El detalle de la totalidad de centros a los que se envió el cuestionario, así como el cargo que responde al mismo, y los años de experiencia como directivo o mando intermedio de la ONCE queda detallado en la tabla que se presenta seguidamente y respecto de la que consideramos oportuno realizar las siguientes aclaraciones:

- Como se ha expuesto, los centros estudiados responden a la división administrativa de: Centro Especial, Delegación Territorial, Dirección de Zona, Dirección de Apoyo y Otros.
- El cargo que contesta a la encuesta es el máximo responsable del centro: Director -en el caso de Centros Especiales, Direcciones de Zona y Direcciones de Apoyo-, o Delegado Territorial, en las Delegaciones Territoriales. En los casos en que el centro autónomo haya optado por que la respuesta a la encuesta la formule el responsable máximo de los servicios sociales que la institución presta a sus afiliados, en la columna "CARGO" se recoge la expresión "MANDO INTERMEDIO", figura a la que le corresponde la gestión

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

directa de esta área, si bien la responsabilidad máxima del centro la tiene atribuida el Director o Delegado Territorial, según el tipo de centro.

- En la columna “AÑOS” se recoge información relativa al número de ellos en los que el cargo que responde se encuentra desempeñando un puesto de máxima responsabilidad en la gestión de la ONCE.

TABLA Nº VI.3: DETALLE DE CENTROS ONCE OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN, CON INDICACIÓN EXPRESA DE LOS RESPONSABLES QUE RESPONDEN Y TIEMPO EN EL CARGO

IDENTIFICACIÓN CENTRO		RESPONSABLE	
Nº CENTRO	TIPO CENTRO	CARGO	AÑOS
011 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE AUTONOMIA PERSONAL	OTROS	D.E.	18
022 CIDAT	CENTRO ESPECIAL	DIRECTOR	10
032 CRE BARCELONA	CENTRO ESPECIAL	DIRECTOR	16
033 CRE MADRID	CENTRO ESPECIAL	DIRECTOR	5
034 CRE PONTEVEDRA	CENTRO ESPECIAL	DIRECTOR	18
036 ESCUELA FISIOTERAPIA	CENTRO ESPECIAL	DIRECTOR	15
201 DT ANDALUCÍA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	9
202 DT ARAGÓN	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	17
204 DT BALEARES	DELEGACIÓN TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	27
206 DT CANTABRIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	12
207 DT CASTILLA Y LEON	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	1,5
208 DT CASTILLA LA MANCHA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	10
209 DT CATALUÑA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	22
211 DT GALICIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	6
212 DT MADRID	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	5
213 DT MURCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	19
215 DT PAIS VASCO	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	12
216 DT LA RIOJA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	DELEGADO TERRITORIAL	8
217 DT VALENCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	MANDO INTERMEDIO	2
218 DAp ALGECIRAS	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	12
220 DZ CÁDIZ	DIRECCIÓN DE ZONA	DIRECTOR	14
221 DAp CÓRDOBA	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	7

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

IDENTIFICACIÓN CENTRO		RESPONSABLE	
222 DZ GRANADA	DIRECCIÓN DE ZONA	DIRECTOR	10
223 DAp HUELVA	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	24
224 DAp JAÉN	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	9
225 DAp JEREZ	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	14
226 DZ MÁLAGA	DIRECCIÓN DE ZONA	DIRECTOR	17
227 DZ TENERIFE	DIRECCIÓN DE ZONA	DIRECTOR	12
228 DAp SALAMANCA	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	24
230 DAp VIGO	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	12
231 DAp CARTAGENA	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	10
232 DAp GUIPUZCOA	DIRECCIÓN DE APOYO	DIRECTOR	1
233 DZ ALICANTE	DIRECCIÓN DE ZONA	DIRECTOR	9

Conocer los años que un responsable lleva en el ejercicio de un puesto directivo nos permitiría valorar más adelante, si podía existir una correlación positiva entre la propensión a la utilización de indicadores y la antigüedad en la gestión. Posteriormente analizamos esta cuestión.

## VI.7.- RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El cuestionario, a cuyo contenido y estructuración nos referiremos en breve, se ha tramitado mediante correo electrónico, durante los meses de noviembre y diciembre de 2012.

El procedimiento de muestreo ha consistido en un censo intencional, con tamaño final de la muestra de 33 centros. El nivel de respuesta ha sido del 78,57% (33 centros sobre un total de 42 a los que se había dirigido el cuestionario).

La elección del método del “correo electrónico” se ha debido a la primacía que, a nuestro criterio, se produce de los aspectos positivos sobre los negativos.

Hemos de destacar, entre sus ventajas, el bajo coste económico, el fácil acceso a todos los centros de la ONCE que se encuentran distribuidos por el territorio nacional, la imposible distorsión de los entrevistadores respecto a la intención de las cuestiones de la encuesta y una mayor posibilidad de reflexión previa a la formulación de las respuestas.

No podemos dejar de señalar una de las mayores ventajas del procedimiento empleado: la excelente disposición mostrada por responsables del más alto nivel de la organización, tanto por parte del Jefe de Auditoría Interna como por el propio Director General. Este factor nos garantizaba a priori un alto porcentaje de respuestas. A lo que, sin duda, como aspecto incluso de mayor relevancia, se acompañaba la confianza de que la cumplimentación de la encuesta iba a ser elaborada bajo los más elevados niveles de reflexión y exigencia. A ello contribuyó, casi en exclusiva, el hecho de que la solicitud de cumplimentación de los cuestionarios fuese realizada mediante una petición particularizada del Director General a los responsables de los diferentes centros, encargándose el máximo responsable de la gestión de la entidad de su recepción, control y remisión a nosotros.

Ciertamente, no podemos obviar la existencia de inconvenientes, que provienen principalmente de la falta de profundización en determinados aspectos relacionados con los indicadores de gestión que se pretenden validar, toda vez que, con la intención de garantizar un elevado número de respuestas, se ha solicitado una cierta concisión, encontrándose las respuestas cerradas en un intervalo de 1 a 5. Por el contrario, en preguntas de contestación abierta nos encontramos con la limitación contraria: la excesiva diversidad y heterogeneidad de los indicadores propuestos por los diferentes centros, que ocasiona una elevada dificultad para el tratamiento de la información.

En cualquier caso, siendo conscientes de las ventajas y limitaciones del procedimiento empleado, creemos que se cumplen sobradamente los objetivos inicialmente planteados, más aún si consideramos el elevado número de respuestas obtenidas, así como la representatividad de los cargos que han procedido a su cumplimentación, cuya experiencia en la más alta gestión de la entidad, nos permite concluir que, difícilmente, se podrá volver a disponer de una fuente de información de tan elevado valor, por parte de la ONCE.

En cuanto a otras cuestiones formales relacionadas, hemos de indicar que a cada uno de los centros de la ONCE se envió un documento que contenía dos partes bien diferenciadas:

- Carta de presentación, dirigida al Jefe de Centro, en la que se recogen estos aspectos:



- Nombre de este doctorando y exposición de los motivos por los que se envía el cuestionario.
  - Breve explicación referente a qué son los indicadores de gestión, así como a la importancia que su utilización puede tener para la organización en el área que se pretende analizar, esto es, los Servicios Sociales para Afiliados.
  - Uso que se va a efectuar con la información obtenida.
  - Agradecimiento y otra información para atender posibles consultas.
- Cuestionario, cuya estructura es objeto de análisis en el epígrafe siguiente.

## VI.8.- ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO

El cuestionario se adjunta en el Anexo I de este Capítulo y, como puede verse, se divide en cuatro partes, de las cuales, es la última la que se configura como elemento fundamental de la investigación. Detallamos a continuación determinados aspectos relacionados con cada una de ellas:

- *Parte primera: Encabezamiento.*

Título, fecha a la que se refiere, y cargos a los que se dirige.

Se solicita a los centros su cumplimentación con datos referidos a 1 de noviembre de 2012. Aun siendo conscientes que el contenido de la información solicitada no ha de experimentar variaciones significativas en función del momento al que se vinculen los datos – siempre y cuando se refieran al ejercicio 2012- optamos por cerrar una fecha al objeto de disponer de una información homogénea, evitando posibles dudas en relación con estos aspectos, lo cual suponía facilitar la labor.

- *Parte segunda: Identificación del tipo de centro.*

Si bien es cierto que desde el primer momento no existía el menor interés en conocer el centro al que correspondía cada respuesta,

pretendiendo con ello garantizar el anonimato, no es menos cierto que disponer de determinada información nos podría resultar de un valioso interés para el análisis que habríamos de realizar más adelante.

No obstante lo anterior, destaca el hecho de que en la práctica nos hemos encontrado con que todos los centros están identificados con sus respuestas. A ello ha contribuido el procedimiento de envío de los cuestionarios elaborados –reenvíos de correos electrónicos con indicación de su origen-, o porque incluso, en los propios cuestionarios recibidos se hace constar el centro que lo cumplimenta.

En todo caso, consideramos que la circunstancia anterior no tiene relevancia alguna para la finalidad perseguida. Es más, puede llegar a suponer una fortaleza en determinados casos al permitir profundizar en determinadas cuestiones que resulten de interés para investigaciones futuras, conociendo de antemano la fuente de información.

Encuadramos en esta parte descriptora del centro, las preguntas 1, 4, 5, 6 y 7, las cuales fueron formuladas con la finalidad de determinar si existía alguna relación razonable entre las variables que en ellas se recogen (tipo de centro, número de afiliados, de trabajadores no vendedores y vendedores, administrativos y técnicos adscritos al Departamento de Servicios Sociales e información presupuestaria relacionada con la función de Servicios Sociales y global del centro) y el uso de indicadores de gestión. Estas cuestiones fueron planteadas en consonancia con lo indicado por Lininger y Warwick (1978: 49): “si el investigador presiente que cierta pregunta es valiosa para probar una hipótesis o aclarar un problema, puede desear incluirla aun en el caso de que sus referencias no estén en perfecto orden”.

○ *Parte tercera. Indicadores específicos para cada centro.*

Corresponde esta parte con la pregunta número 8, cuyo planteamiento se formula con la pretensión de conocer de primera mano cuál o cuáles son los indicadores utilizados por cada uno de los centros, de manera específica y autónoma, al margen de aquellos otros

que, a nivel general, pudieran estar siendo empleados por la organización en su conjunto.

Esta pregunta se incluye, ante el conocimiento del hecho de que un buen número de centros elaboran o han elaborado indicadores, con cuyo uso pretenden dotarse de unas herramientas de gestión que les permitan gozar de un carácter diferenciador respecto del resto de centros. Si bien las conclusiones obtenidas son analizadas con mayor rigor en apartados posteriores, la realidad nos llevó a comprobar que el planteamiento inicial se aproximaba razonablemente a la realidad estudiada.

Esta parte se divide en siete grandes áreas de trabajo, que se corresponden asimismo con las mismas siete en que se encuentran clasificados los indicadores cuyo análisis se realiza en el apartado siguiente.

○ *Parte cuarta: Indicadores generales para todos los centros.*

La finalidad perseguida no es otra que, conocer la opinión que, en relación con los indicadores propuestos, tienen los responsables de cada centro, auténticos conocedores de las necesidades de información de que adolece la gestión. A partir de este análisis, en su caso, se puede proceder, como se ha dicho, a la validación de una batería de indicadores, que se proponen para ser utilizados por parte de la ONCE, los cuales, como se ha dicho se encuentran divididos en las siguientes siete grandes áreas:

- ÁREA I.- INDICADORES DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO
- ÁREA II.- INDICADORES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS
- ÁREA III.- INDICADORES DE APOYO AL EMPLEO
- ÁREA IV.- INDICADORES DE REHABILITACIÓN INTEGRAL
- ÁREA V.- INDICADORES DE AFILIACIÓN

- ÁREA VI.- INDICADORES DE ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA
- ÁREA VII.- INDICADORES DE PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO

Cada grupo de indicadores se encuentra subdividido, a su vez, en la siguiente tipología:

- DE ECONOMÍA E INPUTS
- DE EFICACIA Y OTUPUTS
- DE EFICIENCIA Y PROCESOS
- DE EXCELENCIA

Son dos los aspectos que se pretenden medir para cada uno de los indicadores planteados: utilidad y facilidad de implantación.

Puesto que en total son 108 los indicadores propuestos y dos las variables a medir, nos encontramos con un total de 216 repuestas a cumplimentar.

La fórmula seguida para dar respuesta a este apartado es la valoración mediante una escala de 1 a 5, en la que el 5 es el valor máximo o más positivo y el 1 el valor mínimo o más negativo. Su cumplimentación había de realizarse mediante la señalización en una casilla. Consideramos importante indicar en este sentido, que hemos tratado de no dejar al margen, en ningún caso, las especiales dificultades de visión a las que se enfrentan los destinatarios de los cuestionarios, en unos casos con graves deficiencias visuales y, en otros, ciegos totales. Si bien todos ellos disponen de adaptaciones necesarias para el desarrollo de su trabajo, hemos optado por facilitar estas tareas con la pretensión última de conseguir un elevado nivel de respuestas.

Finalizamos esta cuarta parte, con la pregunta 10 que pretende determinar, para cada uno de los siete grupos de indicadores propuestos, cuales son los más interesantes para la gestión.

## VI.9.- RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación exponemos los resultados del estudio, comenzando por el perfil caracterizador de los centros de la ONCE, para continuar con la descripción y análisis de los hallazgos más importantes en cuanto al empleo de indicadores de gestión por parte de la institución, faceta en la que centramos nuestro trabajo. Finalizamos con un resumen en el que se recapitula sobre los puntos principales analizados y las conclusiones obtenidas.

### VI.9.1.- PERFIL DE LOS CENTROS ONCE

Las características más destacadas de los centros de la ONCE que han respondido a nuestro cuestionario y que, salvo errores de muestreo, generalizamos al conjunto de la población, quedan concretados en los apartados siguientes:

#### A.- NÚMERO DE TRABAJADORES, TANTO NO VENDEDORES COMO VENDEDORES:

Hemos optado por diferenciar los trabajadores no vendedores de los que ejercen la venta de los productos que habitualmente comercializa la ONCE, toda vez que, como puede observarse en el cuadro que sigue, existen determinados centros entre cuyas actividades no figura la venta. El criterio seguido para ordenar los centros es el número de trabajadores no vendedores.

TABLA Nº VI.4: CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS ONCE QUE RESPONDEN POR NÚMERO DE TRABAJADORES EN PLANTILLA

IDENTIFICACIÓN CENTRO		Nº TRABAJADORES	
Nº CENTRO	TIPO CENTRO	NO VDRES.	VDRES
209 DT CATALUÑA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	293	2949
212 DT MADRID	DELEGACIÓN TERRITORIAL	233	2095
033 CRE MADRID	CENTRO ESPECIAL	206	
217 DT VALENCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	145	1326
207 DT CASTILLA Y LEON	DELEGACIÓN TERRITORIAL	129	731
201 DT ANDALUCÍA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	128	1304
233 DZ ALICANTE	DIRECCIÓN DE ZONA	121	1156
211 DT GALICIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	91	525
226 DZ MÁLAGA	DIRECCIÓN DE ZONA	89	970
208 DT CASTILLA LA MANCHA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	86	603

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

IDENTIFICACIÓN CENTRO		Nº TRABAJADORES	
213 DT MURCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	84	743
202 DT ARAGÓN	DELEGACIÓN TERRITORIAL	80	370
215 DT PAIS VASCO	DELEGACIÓN TERRITORIAL	73	442
022 CIDAT	CENTRO ESPECIAL	72	
222 DZ GRANADA	DIRECCIÓN DE ZONA	67	411
204 DT BALEARES	DELEGACIÓN TERRITORIAL	62	602
227 DZ TENERIFE	DIRECCIÓN DE ZONA	62	488
032 CRE BARCELONA	CENTRO ESPECIAL	60	
220 DZ CÁDIZ	DIRECCIÓN DE ZONA	56	398
223 DA <sub>p</sub> HUELVA	DIRECCIÓN DE APOYO	51	315
221 DA <sub>p</sub> CÓRDOBA	DIRECCIÓN DE APOYO	48	439
225 DA <sub>p</sub> JEREZ	DIRECCIÓN DE APOYO	44	398
206 DT CANTABRIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	43	198
034 CRE PONTEVEDRA	CENTRO ESPECIAL	41	
228 DA <sub>p</sub> SALAMANCA	DIRECCIÓN DE APOYO	39	197
224 DA <sub>p</sub> JAÉN	DIRECCIÓN DE APOYO	38	160
232 DA <sub>p</sub> GUIPUZCOA	DIRECCIÓN DE APOYO	38	168
218 DA <sub>p</sub> ALGECIRAS	DIRECCIÓN DE APOYO	37	278
231 DA <sub>p</sub> CARTAGENA	DIRECCIÓN DE APOYO	36	180
230 DA <sub>p</sub> VIGO	DIRECCIÓN DE APOYO	32	171
216 DT LA RIOJA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	24	115
011 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE AUTONOMIA PERSONAL	OTROS	19	
036 ESCUELA FISIOTERAPIA	CENTRO ESPECIAL	17	

**B.- NÚMERO DE TRABAJADORES TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS, DEL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS:**

Seguidamente, los centros son clasificados tomando como variable diferenciadora el número de trabajadores técnicos que desempeñan su labor en el ámbito de los Servicios Sociales para Afiliados. Nos hemos inclinado por esta tipología de trabajadores puesto que, a nuestro criterio, se trata de una información más ilustrativa que la que puede ser proporcionada por el número de trabajadores administrativos. Podemos observar que son dos centros de los denominados “especiales”, en concreto, Centros de Recursos Educativos, los que se encuentran dotados de mayor número de profesionales cualificados, circunstancia que podemos

entender como natural, dado que son muchos los técnicos del ámbito de la enseñanza los que realizan su trabajo en estos centros.

En ningún caso podemos dejar al margen la perspectiva de que el objetivo principal de nuestro trabajo se sitúa en torno al empleo de indicadores en una faceta primordial para la institución como es la prestación de servicios, por lo que difícilmente podríamos entender el desempeño de esta tarea sin conocer, como planteamiento previo de la cuestión, los recursos humanos empleados en esta misión. Por este motivo, consideramos de interés, el conocimiento de los trabajadores que cada centro tiene adscritos con implicación directa, a las áreas de Servicios Sociales, tanto administrativos como técnicos de alta cualificación: Psicólogos, Profesores, Técnicos de Rehabilitación, Instructores Tiflotécnicos, Oftalmólogos, Trabajadores Sociales, etc. La distribución de los mismos la encontramos en la tabla siguiente:

TABLA Nº VI.5: CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS POR NÚMERO DE TRABAJADORES TÉCNICOS EN EL ÁMBITO DE SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS

IDENTIFICACIÓN CENTRO		TRABAJADORES	
Nº CENTRO	TIPO CENTRO	ADMVOS.	TEC.
033 CRE MADRID	CENTRO ESPECIAL	31	129
032 CRE BARCELONA	CENTRO ESPECIAL	4	56
212 DT MADRID	DELEGACIÓN TERRITORIAL	13	48
209 DT CATALUÑA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	19	37
217 DT VALENCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	8	36
207 DT CASTILLA Y LEON	DELEGACIÓN TERRITORIAL	7	33
202 DT ARAGÓN	DELEGACIÓN TERRITORIAL	5	30
208 DT CASTILLA LA MANCHA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2	24
022 CIDAT	CENTRO ESPECIAL	52	20
201 DT ANDALUCÍA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	5	18
204 DT BALEARES	DELEGACIÓN TERRITORIAL	4	18
213 DT MURCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	3	18
222 DZ GRANADA	DIRECCIÓN DE ZONA	4	18
034 CRE PONTEVEDRA	CENTRO ESPECIAL	5	17
215 DT PAIS VASCO	DELEGACIÓN TERRITORIAL	6	17
224 DA <sub>p</sub> JAÉN	DIRECCIÓN DE APOYO	3	17
211 DT GALICIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	3	16
228 DA <sub>p</sub> SALAMANCA	DIRECCIÓN DE APOYO	3	16
221 DA <sub>p</sub> CÓRDOBA	DIRECCIÓN DE APOYO	2	14
226 DZ MÁLAGA	DIRECCIÓN DE ZONA	7	14
233 DZ ALICANTE	DIRECCIÓN DE ZONA	3	14
206 DT CANTABRIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	4	12

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

IDENTIFICACIÓN CENTRO		TRABAJADORES	
220 DZ CÁDIZ	DIRECCIÓN DE ZONA	4	12
036 ESCUELA FISIOTERAPIA	CENTRO ESPECIAL	4	10
216 DT LA RIOJA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	1	9
218 DA <sub>p</sub> ALGECIRAS	DIRECCIÓN DE APOYO	2	9
223 DA <sub>p</sub> HUELVA	DIRECCIÓN DE APOYO	3	9
225 DA <sub>p</sub> JEREZ	DIRECCIÓN DE APOYO	3	9
227 DZ TENERIFE	DIRECCIÓN DE ZONA	2	9
232 DA <sub>p</sub> GUIPUZCOA	DIRECCIÓN DE APOYO	3	9
231 DA <sub>p</sub> CARTAGENA	DIRECCIÓN DE APOYO	2	7
011 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE AUTONOMIA PERSONAL	OTROS	10	6
230 DA <sub>p</sub> VIGO	DIRECCIÓN DE APOYO	4	5

C.- PRESUPUESTO DE GASTOS APROBADO PARA ATENCIONES EN EL ÁMBITO DE SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS:

En sintonía con lo ya expuesto, una faceta necesaria a nuestro criterio, para el desarrollo de la cuestión, ha de ser el conocimiento previo de los recursos económicos que la organización destina a la finalidad social perseguida cual es la atención a sus afiliados. Por este motivo, otra clasificación de los centros la realizamos en función del presupuesto de gastos aprobado para el ejercicio 2012 en el Área de Servicios Sociales para Afiliados. Puede observarse que las Direcciones de Apoyo no gestionan presupuesto alguno puesto que, en virtud de la nueva estructura territorial de la ONCE, a partir de 2012 no tienen autonomía presupuestaria. En la última columna figura el presupuesto global de gastos que, en ocasiones, coincide con el de la función 2 para aquellos centros cuya única labor está relacionada directamente con la prestación de servicios.

TABLA Nº VI.6: CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS EN FUNCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO EN LA FUNCIÓN 2

IDENTIFICACIÓN CENTRO		PRESUPUESTO (MILES €)	
Nº CENTRO	TIPO CENTRO	F.2	TOTAL
033 CRE MADRID	CENTRO ESPECIAL	11.844,72	11.844,72
209 DT CATALUÑA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	7.565,86	199.018,59
011 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE AUTONOMIA PERSONAL	OTROS	6.407,60	
022 CIDAT	CENTRO ESPECIAL	6.293,27	6.293,27
212 DT MADRID	DELEGACIÓN TERRITORIAL	4.700,95	128.099,25



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

IDENTIFICACIÓN CENTRO		PRESUPUESTO (MILES €)	
032 CRE BARCELONA	CENTRO ESPECIAL	3.976,00	3.976,00
217 DT VALENCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	3.390,18	89.466,62
222 DZ GRANADA	DIRECCIÓN DE ZONA	3.389,85	73.001,74
207 DT CASTILLA Y LEON	DELEGACIÓN TERRITORIAL	3.194,28	49.708,96
226 DZ MÁLAGA	DIRECCIÓN DE ZONA	3.105,89	98.076,71
201 DT ANDALUCÍA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2.918,19	112.407,03
220 DZ CÁDIZ	DIRECCIÓN DE ZONA	2.628,51	73.943,22
211 DT GALICIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2.465,21	53.763,19
213 DT MURCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2.212,33	57.140,43
034 CRE PONTEVEDRA	CENTRO ESPECIAL	2.145,46	2.145,46
202 DT ARAGÓN	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2.000,00	
208 DT CASTILLA LA MANCHA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	1.899,93	47.267,26
215 DT PAIS VASCO	DELEGACIÓN TERRITORIAL	1.875,43	39.110,75
036 ESCUELA FISIOTERAPIA	CENTRO ESPECIAL	1.678,69	1.678,69
233 DZ ALICANTE	DIRECCIÓN DE ZONA	1.560,93	105.006,00
204 DT BALEARES	DELEGACIÓN TERRITORIAL	1.161,78	40.291,53
227 DZ TENERIFE	DIRECCIÓN DE ZONA	1.127,65	40.578,14
206 DT CANTABRIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	985,87	14.480,01
216 DT LA RIOJA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	498,41	8.013,82
218 DAp ALGECIRAS	DIRECCIÓN DE APOYO		
221 DAp CÓRDOBA	DIRECCIÓN DE APOYO		
223 DAp HUELVA	DIRECCIÓN DE APOYO		
224 DAp JAÉN	DIRECCIÓN DE APOYO		
225 DAp JEREZ	DIRECCIÓN DE APOYO		
228 DAp SALAMANCA	DIRECCIÓN DE APOYO		
230 DAp VIGO	DIRECCIÓN DE APOYO		
231 DAp CARTAGENA	DIRECCIÓN DE APOYO		
232 DAp GUIPUZCOA	DIRECCIÓN DE APOYO		

**D.- NÚMERO DE AFILIADOS ADSCRITOS:**

La razón de ser de la organización, definida en los propios Estatutos, sitúa a los afiliados en el centro de toda la labor desarrollada por la entidad. De esta forma, en el artículo 1, se indica textualmente: "(...) cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas ciegas y con deficiencia visual grave, mediante la prestación de servicios sociales, que ejerce

en todo el territorio español funciones delegadas de las administraciones públicas, bajo el protectorado del Estado.”

Es por ello que consideramos de gran valor presentar la información que sigue, referida a los centros que han contestado al cuestionario, debidamente clasificados en función del número de afiliados adscritos a los mismos. Puede observarse que los llamados “Centros Especiales” no tienen en su circunscripción afiliados vinculados a ellos, toda vez que su labor se realiza para el resto de centros y se encuentra adscrita a un número determinado de afiliados.

TABLA Nº VI.7: CLASIFICACIÓN DE CENTROS POR NÚMERO DE AFILIADOS

IDENTIFICACIÓN CENTRO		
Nº CENTRO	TIPO CENTRO	Nº AFIL.
209 DT CATALUÑA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	9787
212 DT MADRID	DELEGACIÓN TERRITORIAL	9643
201 DT ANDALUCÍA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	3800
217 DT VALENCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	3455
208 DT CASTILLA LA MANCHA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2834
226 DZ MÁLAGA	DIRECCIÓN DE ZONA	2741
207 DT CASTILLA Y LEON	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2704
215 DT PAIS VASCO	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2683
202 DT ARAGÓN	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2200
213 DT MURCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	2025
211 DT GALICIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	1829
222 DZ GRANADA	DIRECCIÓN DE ZONA	1607
227 DZ TENERIFE	DIRECCIÓN DE ZONA	1504
228 DAp SALAMANCA	DIRECCIÓN DE APOYO	1459
221 DAp CÓRDOBA	DIRECCIÓN DE APOYO	1350
204 DT BALEARES	DELEGACIÓN TERRITORIAL	1282
220 DZ CÁDIZ	DIRECCIÓN DE ZONA	1137
225 DAp JEREZ	DIRECCIÓN DE APOYO	1031
230 DAp VIGO	DIRECCIÓN DE APOYO	1007
223 DAp HUELVA	DIRECCIÓN DE APOYO	941
206 DT CANTABRIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	932
232 DAp GUIPUZCOA	DIRECCIÓN DE APOYO	823
218 DAp ALGECIRAS	DIRECCIÓN DE APOYO	724
224 DAp JAÉN	DIRECCIÓN DE APOYO	677
216 DT LA RIOJA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	611

IDENTIFICACIÓN CENTRO		
231 DA <sub>p</sub> CARTAGENA	DIRECCIÓN DE APOYO	534
011 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE AUTONOMIA PERSONAL	OTROS	
022 CIDAT	CENTRO ESPECIAL	
032 CRE BARCELONA	CENTRO ESPECIAL	
033 CRE MADRID	CENTRO ESPECIAL	
034 CRE PONTEVEDRA	CENTRO ESPECIAL	
036 ESCUELA FISIOTERAPIA	CENTRO ESPECIAL	
233 DZ ALICANTE	DIRECCIÓN DE ZONA	

**E.- RELACIÓN ENTRE LA OPINIÓN DE LOS RESPONSABLES RESPECTO DE LOS INDICADORES PROPUESTOS, EL TAMAÑO Y LA EXPERIENCIA:**

Nuestra proposición de indicadores puede considerarse como una lista relativamente amplia. En este contexto, sería factible entender que la necesidad de contar con más y mejor número de indicadores de gestión debería estar relacionada con la complejidad de la organización, en el sentido de que mayor número de personas, departamentos, niveles, etc., requerirían un mayor esfuerzo de control de la actividad. De otro lado, la especial idiosincrasia de estas organizaciones mengua la importancia relativa de la formación reglada, debiendo ser sustituida por la experiencia directa como forma de “aprender” a gestionar estas organizaciones. Fruto de esta experiencia, las personas van asumiendo la naturaleza de la gestión, lo que podría hacerlas más proclives a adoptar indicadores especiales, no establecidos de antemano, como complemento a su actividad. En esta fase se ha tratado de estudiar si es posible determinar una mayor propensión al uso de esos indicadores en función de dos elementos que consideramos clave:

- Número de años en el desempeño de un puesto directivo: en cuanto pudiera inferirse anticipadamente que, en la medida que mayor es el tiempo que el responsable lleva dedicado a tareas de gestión, mayor habría de ser también, la valoración que le otorga al uso de los indicadores de gestión.
- Volumen del centro: determinado en función del número de trabajadores cuyos costes se encuentran asignados al ámbito de los Servicios Sociales,

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

concretamente los destinados a tareas administrativas y los técnicos que realizan sus tareas en atención directa a los afiliados.

Para analizar la relación entre estas dos variables y las valoraciones de los indicadores de gestión propuestos se han calculado los coeficientes de correlación lineal, entre ellas y la media de los indicadores de cada grupo y la media global, para el caso de la facilidad –TABLA VI.8- y de la utilidad percibida –TABLA VI.9-

TABLA N° VI.8: CORRELACIÓN ENTRE LA VARIABLE “FACILIDAD” Y LOS ELEMENTOS: NÚMERO DE AÑOS COMO DIRECTIVO Y VOLUMEN DEL CENTRO POR N° DE TRABAJADORES EN SERVICIOS SOCIALES

		MEDIA ÁREA f1	f2	f3	f4	f5	f6	f7	MEDIA TOTAL
<b>Años</b>	COEF. CORR.	,125	,284	,141	,224	,292	,055	,137	,172
	Sig. (bilateral)	,534	,128	,484	,235	,140	,781	,505	,339
<b>Trabajadores</b>	Correlación de Pearson	,265	,078	- ,221	,303	,001	,049	,306	,131
	Sig. (bilateral)	,182	,682	,268	,103	,995	,806	,128	,467

TABLA N° VI.9: CORRELACIÓN ENTRE LA VARIABLE “UTILIDAD” Y LOS ELEMENTOS: NÚMERO DE AÑOS COMO DIRECTIVO Y VOLUMEN DEL CENTRO POR N° DE TRABAJADORES EN SERVICIOS SOCIALES

		Años	Trab.	Utot	U1	U2	U3	U4	U5	U6	U7
<b>Años</b>	Correlación de Pearson	1	-,214	,172	,125	,284	,141	,224	,292	,055	,137
	Sig. (bilateral)		,231	,339	,534	,128	,484	,235	,140	,781	,505
	N	33	33	33	27	30	27	30	27	28	26
<b>Trab.</b>	Correlación de Pearson	-,214	1	,131	,265	,078	-,221	,303	,001	,049	,306
	Sig. (bilateral)	,231		,467	,182	,682	,268	,103	,995	,806	,128
	N	33	33	33	27	30	27	30	27	28	26

Los resultados muestran una clara ausencia de correlaciones significativas en ambos casos, lo que podría interpretarse como que la implantación de estos indicadores es independiente del tamaño o complejidad de la organización y que la

experiencia de los directivos no supone, en esencia, una mejor apreciación de los mismos.

De los análisis anteriores, se concluye que no se puede inferir correlación alguna entre el número de años que el directivo lleva ocupando un puesto de responsabilidad y la propensión al uso de indicadores.

Concluimos igualmente que tampoco se puede inferir correlación alguna entre el volumen de un centro y la propensión al uso de indicadores.

## **VI.9.2.- VALORACIÓN DE PROPUESTAS**

### **A.- RESPECTO DEL USO DE INDICADORES ELABORADOS AUTONOMAMENTE POR PARTE DE LOS CENTROS:**

Una primera cuestión que nos puede orientar en el camino de esta investigación, la encontramos en la respuesta que los diferentes centros de la ONCE dan a la pregunta nº 8, cuya formulación es: "SI ELABORA ALGÚN TIPO DE INDICADOR, CON EL OBJETIVO DE EVALUAR LA GESTIÓN RELACIONADA CON LA FUNCIÓN 2, INDÍQUELO Y SEÑALE LA FINALIDAD DEL MISMO. POR FAVOR, PONGA TODOS LOS INDICADORES DE GESTIÓN QUE UTILICE AUNQUE SEA DE MANERA ESPORÁDICA PARA CADA UNA DE LAS ÁREAS QUE SE LE INDICAN".

La Tabla VI.10 muestra la distribución de las respuestas, pudiendo observarse una escala que va desde aquellos casos en los que se utilizan indicadores de gestión en todas las áreas propuestas hasta los que no los utilizan en ninguna, pasando por otros en los que su empleo se encuentra adscrito exclusivamente a alguna de las áreas.

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

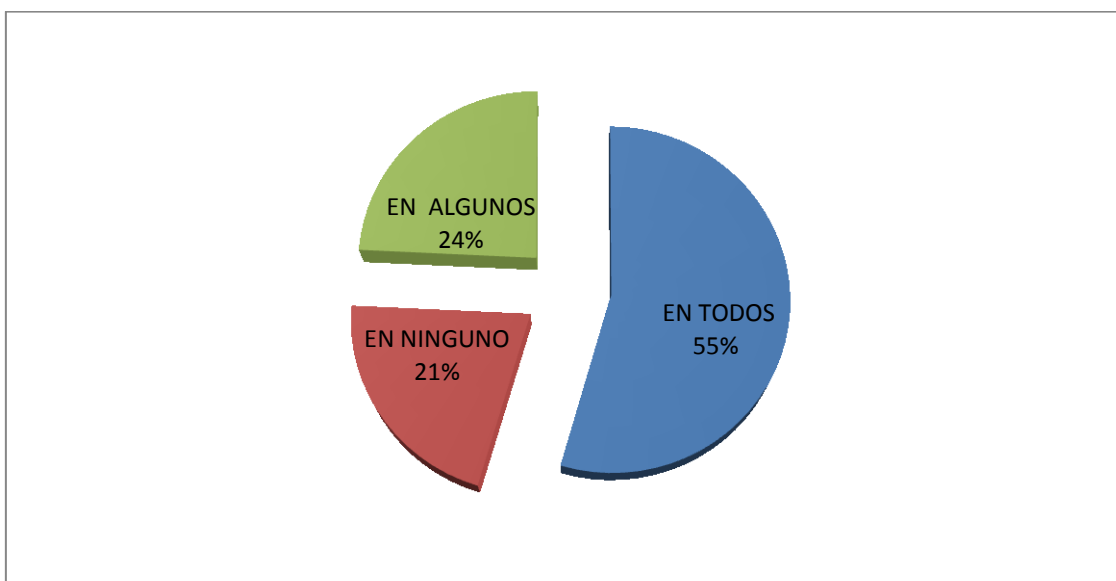
TABLA Nº VI.10: USO DE INDICADORES AUTÓNOMOS SEGREGADOS POR ÁREAS

IDENTIFICACIÓN CENTRO		INDICADORES AUTÓNOMOS POR ÁREAS						
Nº CENTRO	TIPO CENTRO	1	2	3	4	5	6	7
011 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE AUTONOMIA PERSONAL	OTROS	N/P	N/P	N/P	SÍ	N/P	SÍ	N/P
022 CIDAT	CENTRO ESPECIAL	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	N/P	SÍ
032 CRE BARCELONA	CENTRO ESPECIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
033 CRE MADRID	CENTRO ESPECIAL	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ
034 CRE PONTEVEDRA	CENTRO ESPECIAL	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
036 ESCUELA FISIOTERAPIA	CENTRO ESPECIAL	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
201 DT ANDALUCÍA	DELEGACIÓN TERRITORIAL		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
202 DT ARAGÓN	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
204 DT BALEARES	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
206 DT CANTABRIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
207 DT CASTILLA Y LEON	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
208 DT CASTILLA LA MANCHA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
209 DT CATALUÑA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
211 DT GALICIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
212 DT MADRID	DELEGACIÓN TERRITORIAL	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
213 DT MURCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
215 DT PAIS VASCO	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
216 DT LA RIOJA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
217 DT VALENCIA	DELEGACIÓN TERRITORIAL	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
218 DAp ALGECIRAS	DIRECCIÓN DE APOYO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
220 DZ CÁDIZ	DIRECCIÓN DE ZONA	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
221 DAp CÓRDOBA	DIRECCIÓN DE APOYO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
222 DZ GRANADA	DIRECCIÓN DE ZONA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
223 DAp HUELVA	DIRECCIÓN DE APOYO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
224 DAp JAÉN	DIRECCIÓN DE APOYO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
225 DAp JEREZ	DIRECCIÓN DE APOYO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
226 DZ MÁLAGA	DIRECCIÓN DE ZONA	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
227 DZ TENERIFE	DIRECCIÓN DE ZONA	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
228 DAp SALAMANCA	DIRECCIÓN DE APOYO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
230 DAp VIGO	DIRECCIÓN DE APOYO	N.P	N.P	NO	NO	NO	NO	NO
231 DAp CARTAGENA	DIRECCIÓN DE APOYO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
232 DAp GUIPUZCOA	DIRECCIÓN DE APOYO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
233 DZ ALICANTE	DIRECCIÓN DE ZONA	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

De su observación debemos inferir que una mayoría de centros ha desarrollado su propio sistema de indicadores, de manera autónoma y diferente a los del resto de centros. Estas cifras las podemos expresar conforme al detalle siguiente:

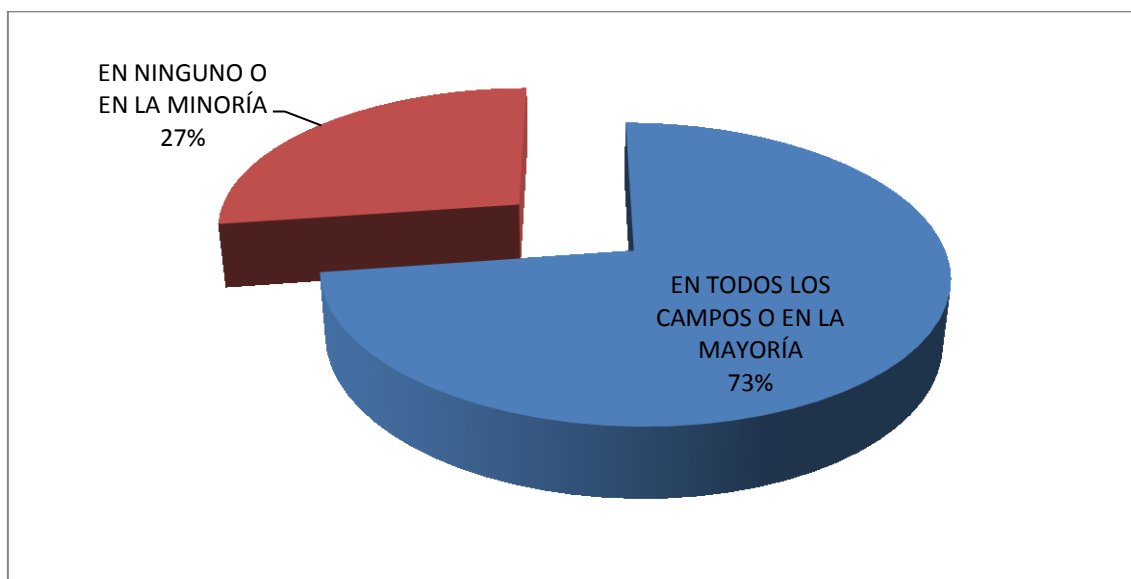
- Un 54.55% de los centros (18) han diseñado indicadores y los emplean con habitualidad en la totalidad de los campos analizados.
- Un 24,25% (8) han diseñado indicadores y los emplean con habitualidad en algunos, pero no en todos, los campos analizados. De estos 8 centros, en un 75% de ellos (6) se utilizan indicadores en la mayoría de los campos, siendo la respuesta negativa en el 25% restante (2 centros).
- Un 21,20% de los centros (7) no han diseñado indicadores y, por tanto, no son empleados en ninguno de los campos analizados.

GRÁFICO N° VI.1: ANÁLISIS POR CENTROS: UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS CAMPOS PROPUESTOS



- Como resultado de la suma de los primeros puntos, el 78,79% (26) han diseñado y emplean indicadores con habitualidad en todos o algunos de los campos analizados.

GRÁFICO N° VI.2: ANÁLISIS POR CENTROS: UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS CAMPOS PROPUESTOS

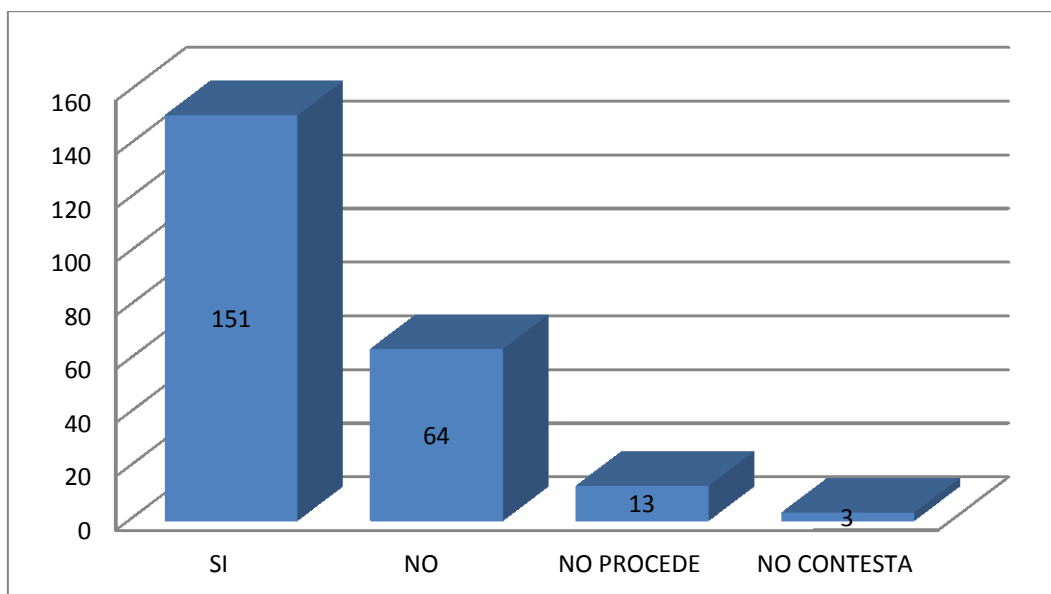


No obstante lo anterior, si hacemos abstracción del número de centros y dirigimos nuestro estudio hacia el número de campos en los que se utilizan indicadores, obtenemos que:

- Son 231 aquellos en los que podrían utilizarse indicadores elaborados autónomamente por los centros (33 centros que responden por 7 campos de indicadores propuestos para cada uno de ellos).
- En el conjunto de respuestas, observamos que en 13 campos, su cumplimentación no procedía en determinados centros por entender que existe una delegación específica de las tareas que tratan de medir (ejemplo: determinadas Delegaciones Territoriales que tienen en su ámbito un Centro de Recursos Educativos y han considerado que los indicadores del área educativa no son de su responsabilidad). Al margen de lo anterior, en 3 ocasiones no se obtiene respuesta.
- Con todo lo indicado, por total de campos, son utilizados indicadores en 151 de ellos, mientras que no lo emplean en 64 casos.



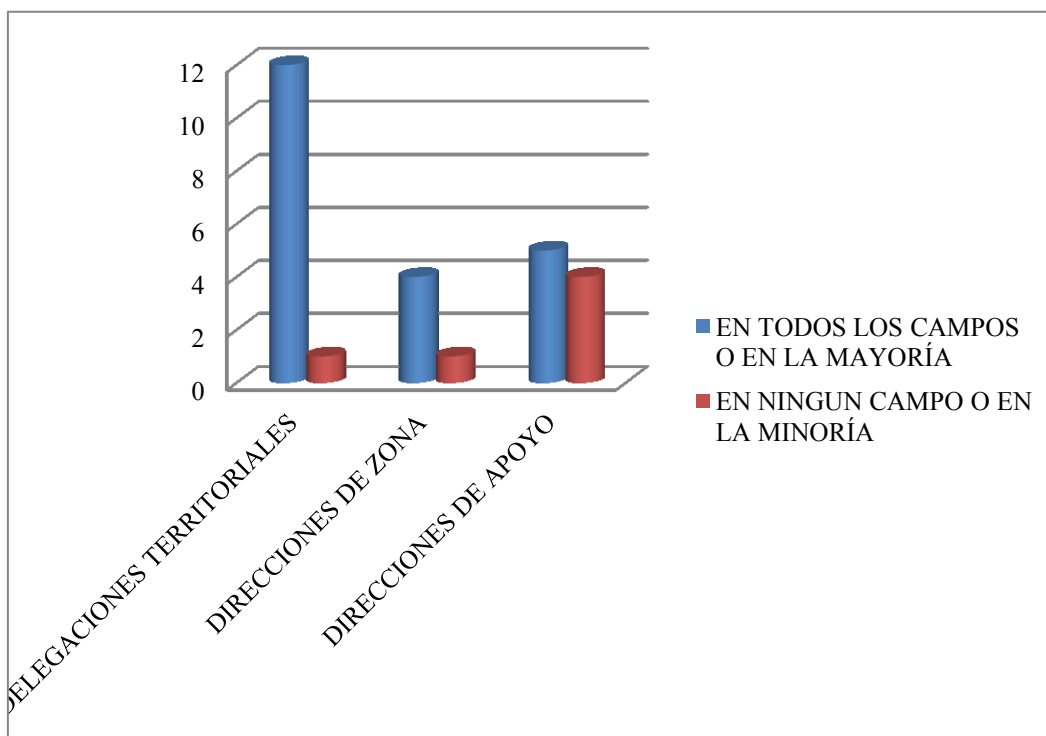
GRÁFICO N° VI.3: ANÁLISIS POR CENTROS: UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS CAMPOS PROPUESTOS



Como información complementaria a la anterior, hemos tratado de conocer cuáles son los centros que utilizan en mayor o menor medida indicadores, en relación a la tipología en que se encuentran divididos. Para lo cual, partiendo del tipo de centro, los hemos comparado con el empleo de indicadores en la mayoría o todos los campos o, por el contrario, en una minoría de ellos o ningún campo. De este estudio se deduce que son los que se encuentran configurados con mayor nivel jerárquico a efectos de la estructura territorial de la ONCE, los que presentan mayor propensión al uso de indicadores, tal como se observa:

- DELEGACIONES TERRITORIALES: 92,3%
- DIRECCIONES DE ZONA: 80%
- DIRECCIONES DE APOYO: 55,5%

GRÁFICO VI.4: USO DE INDICADORES POR TIPO DE CENTRO



**B.- RESPECTO DE LOS INDICADORES PROPUESTOS A LA ONCE:**

Se trataba de pulsar y validar la propuesta de los 108 indicadores de gestión sobre servicios sociales, diseñada inicialmente por nuestra parte, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo V y referido al principio de este estudio.

Así, en la pregunta nº 9 se plantean dichos indicadores con la referida finalidad de conocer la valoración que los diferentes responsables de los centros ONCE realizan de los mismos. Concretamente, la pregunta se había formulado en los términos siguientes: “A CONTINUACIÓN LE DETALLAMOS UNA BATERÍA DE INDICADORES, RESULTADO DE UN ANÁLISIS QUE REALIZAMOS SOBRE MEJORAS PARA LA GESTIÓN PARTICULARIZADO A LA ONCE, CON EL RUEGO DE QUE VALORE, EN UNA ESCALA DE 1 A 5, TANTO LA UTILIDAD QUE PODRÍAN TENER PARA LA GESTIÓN, COMO LA FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN. EN LA REFERIDA ESCALA EL 5 ES EL VALOR MÁXIMO O MÁS POSITIVO (MÁXIMA UTILIDAD/MÁXIMA FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN) Y EL 1 ES EL VALOR MÍNIMO O MÁS NEGATIVO (NULA UTILIDAD/NINGUNA FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN).”

Como cuestiones formales que consideramos convenientes recordar antes de comenzar nuestro análisis, señalamos las siguientes:

- Indicadores propuestos: 108
- Variables cuya valoración se solicita: utilidad y facilidad de implantación.
- Procedimiento de medición: escala de 1 (valor mínimo o más negativo) a 5 (valor máximo o más positivo).
- Indicadores divididos en 7 grandes áreas. Subdivisión de cada área en 4 tipologías.

Puesto que a lo largo de este apartado habremos de recurrir con cierto nivel de reiteración a alguno o varios de los indicadores propuestos, hemos optado por codificar con una numeración a cada uno de ellos, con lo que el tratamiento de los mismos puede realizarse con mayor nivel de síntesis. Por ello, en la lista de los inicialmente propuestos que se presenta al final del Capítulo V, queda representado en la columna izquierda, el número que, a los únicos efectos descriptivos de este trabajo, le hemos otorgado a cada indicador.

De los 33 centros que responden, algunos de ellos no cumplimentan uno o varios campos del cuestionario, al entender que se trata de parcelas cuya gestión no la tienen delegada. Se trata, fundamentalmente, de centros especiales, aunque se da también la casuística de determinadas Delegaciones Territoriales que, en el ámbito de su demarcación, tienen otros centros para atender estos servicios.

Destaca el significativo valor que, en términos generales, se les otorga a los indicadores propuestos, tanto en lo que se refiere a su utilidad como a la facilidad para su implantación. Concretamente, las medias del conjunto son:

	Media	Desviación típica
FACILIDAD	3,9994	,28090
UTILIDAD	3,6638	,35626

Los datos anteriores nos llevan a concluir que, dadas las necesidades de información que demanda la entidad para la correcta gestión de sus Servicios Sociales, los indicadores que se proponen presentan un razonable índice de utilidad

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

(media de 3,66 sobre 5 puntos), pero es más, la ONCE dispone por lo general de medios suficientes para acometer su implantación, no existiendo dificultad para que los mismos se pongan en funcionamiento (facilidad media de casi 4 puntos).

Como cuestión previa a un análisis en mayor profundidad de los indicadores segregados tanto por Áreas como por Tipos, consideramos necesario representar para cada uno de ellos, cual ha sido la valoración otorgada por los responsables institucionales, mediante la cumplimentación del cuestionario.

TABLA Nº VI.11: VALORACIÓN MEDIA POR INDICADOR

IND.	FACILIDAD	UTILIDAD	IND.	FACILIDAD	UTILIDAD	IND.	FACILIDAD	UTILIDAD
1	3,93	3,78	37	4,38	3,35	73	4,41	4,37
2	3,78	3,52	38	4,33	4,33	74	4,11	3,46
3	3,93	3,93	39	4,07	3,63	75	4,32	3,71
4	3,92	3,74	40	4,33	3,56	76	3,71	3,68
5	4,22	4,22	41	4,19	3,41	77	4,11	4,04
6	3,93	2,67	42	4,27	3,38	78	3,96	3,71
7	3,89	3,63	43	4,12	3,12	79	4,41	4,26
8	4,22	4,04	44	3,87	3,58	80	4,46	4,04
9	4,12	4,20	45	3,88	3,44	81	4,32	4,29
10	3,92	4,04	46	4,26	4,30	82	4,07	3,64
11	3,78	3,70	47	4,30	3,93	83	4,21	3,64
12	3,59	3,26	48	4,20	3,67	84	4,18	3,71
13	3,37	3,15	49	4,37	3,93	85	4,07	3,32
14	3,25	3,83	50	4,03	3,93	86	3,71	3,39
15	4,42	4,54	51	4,17	4,03	87	3,54	3,85
16	3,65	3,62	52	4,20	3,77	88	4,25	3,96
17	3,65	3,27	53	4,33	4,50	89	4,25	3,89
18	3,74	3,26	54	4,27	4,03	90	4,21	4,18
19	3,96	3,17	55	4,20	3,77	91	3,93	3,86
20	4,10	3,73	56	4,14	3,63	92	3,93	3,68
21	3,66	3,59	57	4,20	3,57	93	3,85	3,62
22	3,73	3,57	58	3,93	3,63	94	3,85	3,35
23	4,33	4,07	59	3,57	3,82	95	3,50	3,35
24	4,13	3,55	60	4,30	4,40	96	3,85	3,81
25	4,17	3,47	61	4,07	3,44	97	4,00	3,38
26	3,87	3,33	62	3,78	3,15	98	3,96	3,69
27	4,13	3,73	63	3,50	3,38	99	3,96	3,46
28	3,80	3,10	64	4,15	3,88	100	4,04	3,54

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

IND.	FACILIDAD	UTILIDAD		IND.	FACILIDAD	UTILIDAD		IND.	FACILIDAD	UTILIDAD
29	4,03	3,17		65	4,04	3,27		101	3,46	3,23
30	3,43	3,52		66	4,27	3,73		102	3,69	3,54
31	4,60	4,43		67	3,59	3,44		103	4,08	3,38
32	4,57	4,13		68	3,73	3,35		104	3,85	3,46
33	4,26	3,56		69	3,85	3,63		105	3,58	3,65
34	4,15	3,22		70	4,00	3,15		106	3,92	3,58
35	3,74	3,52		71	4,07	3,63		107	3,88	3,31
36	4,22	3,96		72	3,40	3,68		108	3,76	3,00

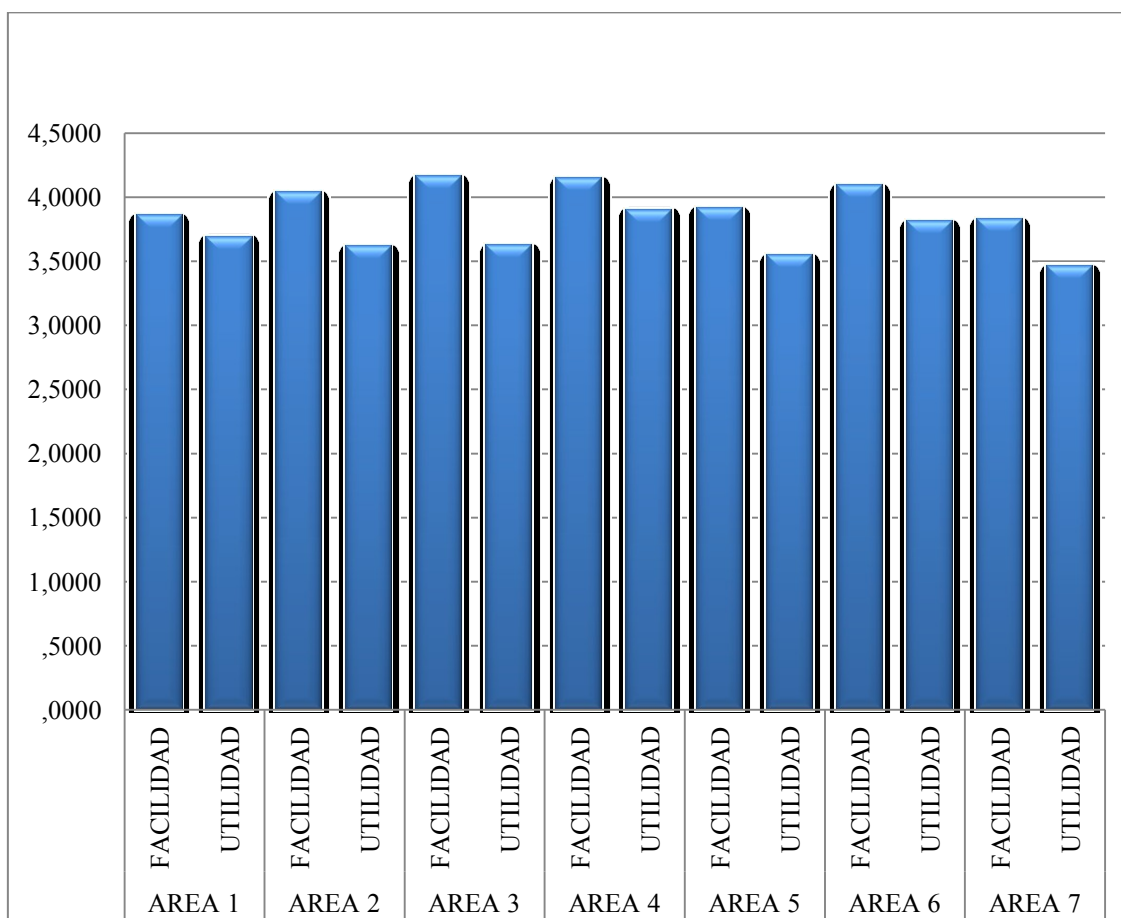
En consonancia con lo anterior, llama la atención el hecho de que en 93 de los 108 indicadores propuestos, un 86,11% de los casos, la facilidad de implantación es mayor que la utilidad percibida, lo cual nos puede llevar a inferir que, siempre y cuando el nivel de utilidad exigible supere un determinado valor previamente establecido, no han de existir inconvenientes serios para su incorporación. En los 15 casos restantes, habrá que valorar los costes que ocasiona su aplicación y profundizar en cualquier otra dificultad que pudiera encontrarse intrínseca en las respuestas recibidas. De estos 15 casos, el 40% (6), pertenecen al Área de Atención Educativa, mientras que se detectan 3 indicadores en el Área 4<sup>95</sup>, 2 en el Área 3 y uno en las Áreas 2, 5, 6 y 7.

Segregando por áreas de indicadores, obtenemos esta representación de los valores medios de cada una de los dos atributos indagados:

<sup>95</sup> Como elemento de apoyo para mejor ilustrar el estudio en este punto, y si bien en apartados precedentes se hace mención a ello, las Áreas en que se han parcelado los servicios de la ONCE son:

ÁREA	DENOMINACIÓN
I	ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO
II	PRESTACIONES ECONÓMICAS
III	APOYO AL EMPLEO
IV	REHABILITACIÓN INTEGRAL
V	AFILIACIÓN
VI	ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA
VII	PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO

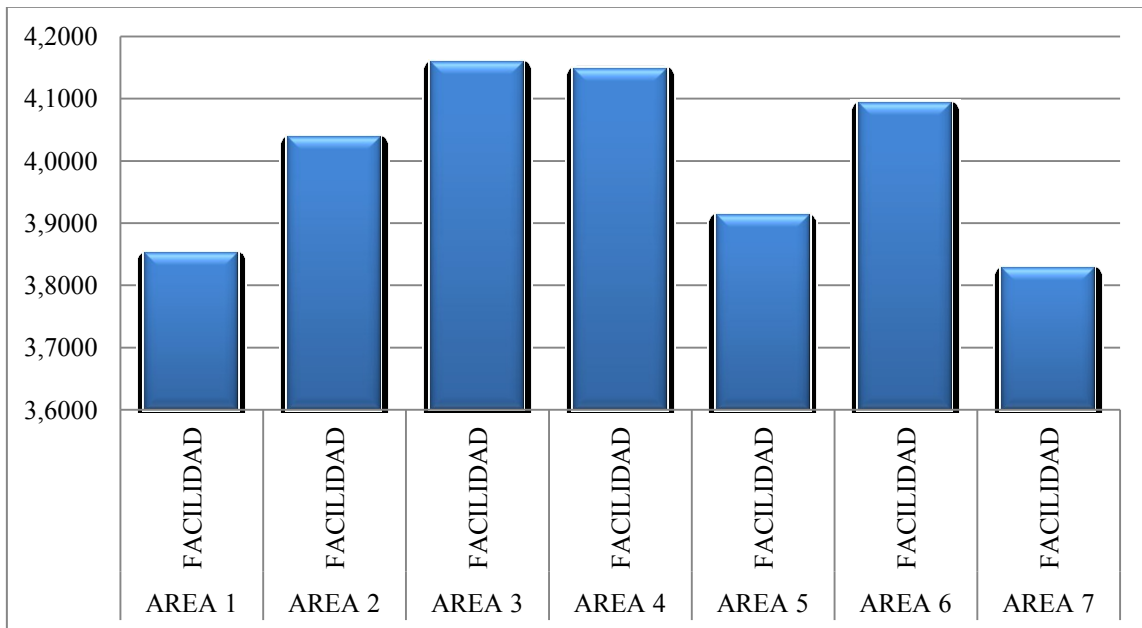
GRÁFICO VI.5: FACILIDAD / UTILIDAD POR ÁREAS ANALIZADAS



Mediante su observación, y sin perjuicio de que más adelante completemos este análisis, se confirma la evidencia general antes comentada del notable valor que los destinatarios del cuestionario otorgan tanto a una variable como a la otra, encontrándose todas ellas por encima de la puntuación intermedia (3), con predominio de la facilidad sobre la utilidad en la mayoría de casos.

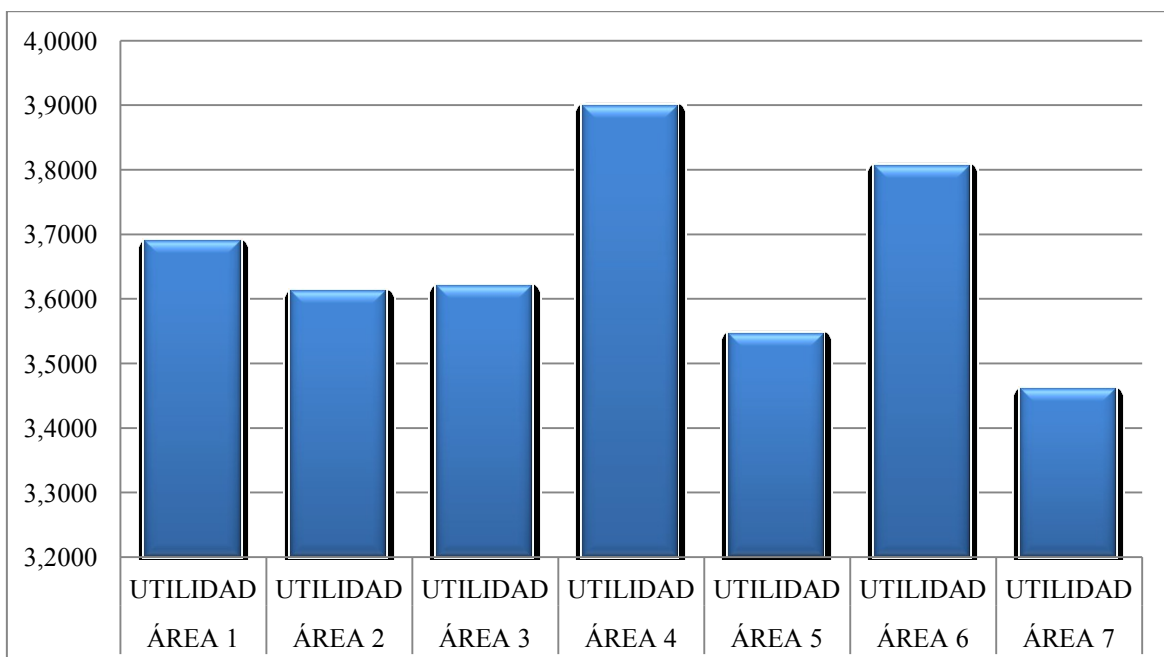
La disgregación del gráfico anterior, entre facilidad y utilidad, nos da los dos siguientes, en los que se puede observar más fácilmente las áreas consideradas de mayor facilidad y las que igualmente suponen una mayor utilidad, a la hora de implantar los indicadores propuestos:

GRÁFICO VI.6: MEDIAS DE FACILIDAD POR ÁREAS



Las Áreas en las que resulta más fácil la implantación de indicadores son, por este orden, la número 3, seguida de la 4 y de la 6, presentando mayor dificultad la 7, seguida de la 1 y de la 5. Bien es cierto que este nivel de dificultad es necesario relativizarlo, puesto que, tal como advertimos, la menor facilidad de implantación se produce en el área 7, cuya valoración es de 3,82 puntos.

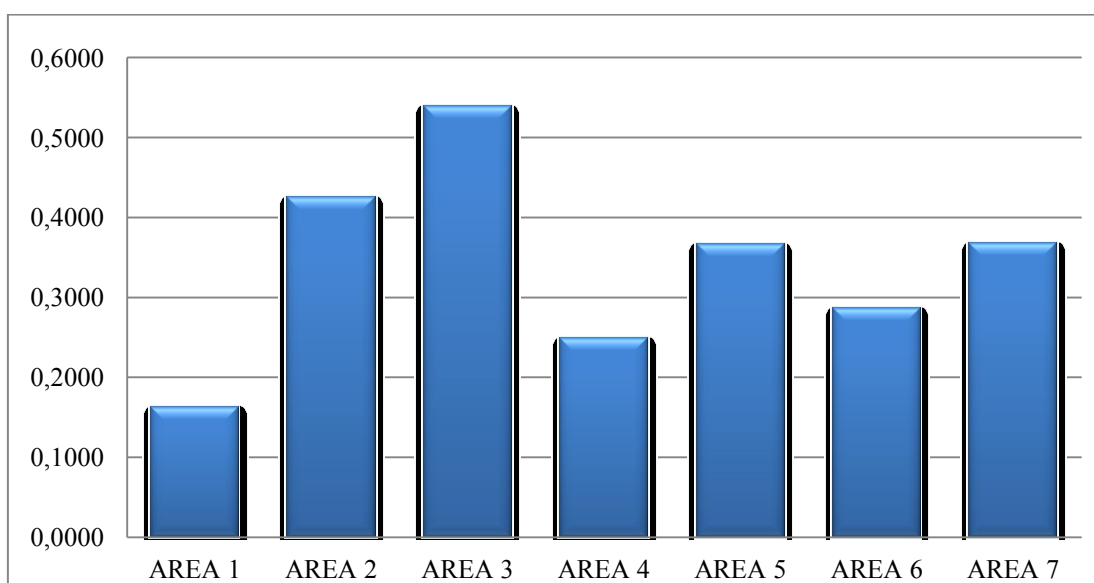
GRÁFICO VI.7: MEDIAS DE UTILIDAD POR ÁREAS



En este caso, comprobamos, por tanto, que los indicadores del área 4 son los más valorados en cuanto a utilidad, seguidos de la 6 y de la 1. Por el contrario, los que resultan de menor utilidad se encuentran en las áreas 7, 5 y 2, por este orden.

Otra vertiente de nuestro estudio la podemos orientar a la comparación, por áreas, de los diferenciales que existen entre las dos variables estudiadas, empleando para su mejor interpretación el cuadro siguiente:

GRÁFICO VI. 8: DIFERENCIAL ENTRE FACILIDAD Y UTILIDAD SEGREGADO POR ÁREAS.

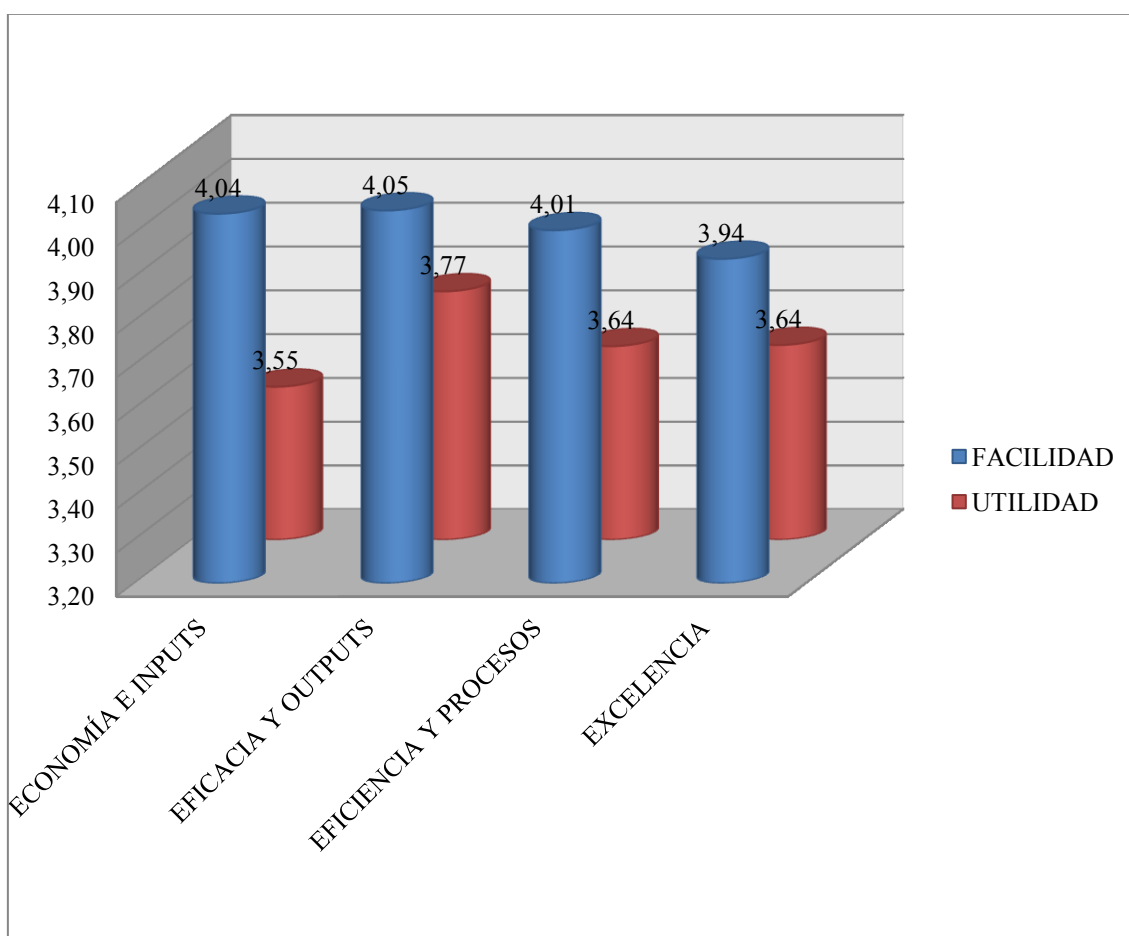


Observamos, en este sentido, que son las áreas 1, 4 y 6, por este orden, las que aproximan en mayor medida los valores entre la facilidad de implantación y la utilidad, mientras que las mayores diferencias las encontramos en las número 3, 2 y 7. Esta información puede resultar especialmente útil para decidir, si así fuera necesario, en relación a la prioridad de un grupo de indicadores sobre otros, cuando el criterio a emplear fuese la implantación selectiva de uno o algunos de los campos en exclusiva, en función de la facilidad de implantación y siempre que el nivel de utilidad se aproxime a valores elevados. Trataríamos, en ese caso, de primar la menor variabilidad existente entre las variables “facilidad” y “utilidad”.

Desde otro punto de vista, interesa evidenciar los referidos resultados tomando como punto de referencia la división del conjunto de los indicadores en función de las cuatro grandes tipologías económicas en que se han dividido, que se representan en el gráfico que sigue:



GRÁFICO VI.9: MEDIAS POR TIPO DE INDICADOR



Se deduce que los clasificados como de “eficacia y outputs” son los que obtienen mayor puntuación en cuanto a facilidad de implantación, seguidos muy de cerca por los de “economía e inputs”, siendo los más complicados de implantar, los de “excelencia”. Por su parte, los que mayor utilidad presentan son también los de “eficacia y outputs”, seguidos por los de “eficiencia y procesos” y “excelencia”, estos dos últimos, con valoración similar. En resumen:

- Los de “eficacia y outputs” son los más fáciles de implantar y, al mismo tiempo, los más útiles.
- Los de “economía e inputs”, son fáciles de implantar pero poco útiles.
- Los de “eficiencia y procesos” y “excelencia”, presentan una elevada facilidad de implementación y, al tiempo, son razonablemente útiles.

## **VI.10.- SELECCIÓN DE INDICADORES SOCIALES: CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO**

Una vez tratada la información recibida de los diferentes responsables institucionales de la ONCE, mediante su incorporación a diferentes programas informáticos, se ha continuado con las siguientes fases de trabajo y obtenido los resultados que se comentan:

### **A.- DETERMINACIÓN DE LOS VALORES DE SIGNIFICACIÓN PARA LA ACEPTACIÓN DE UN INDICADOR COMO PARTE DE LA PROPUESTA:**

En esta fase se procede a delimitar el nivel de opiniones favorables que un indicador ha de recabar para ser incluido en la batería a proponer con vistas a su formalización. Se trata de determinar a partir de qué valoración se decide su aceptación o, en su defecto, se descarta.

A falta de un consenso general sobre el particular, nos inclinamos por aproximar nuestro criterio al seguido por Navarro y Ortiz<sup>96</sup> (2003), de tal forma que las propiedades de utilidad y facilidad de implantación, a tales efectos, alcanzaran, al menos, y de forma simultánea, el 70% de aceptación. Ese nivel de exigencia lo fundamentamos en dos hechos: si bien el cuestionario se ha enviado a la totalidad de nuestra población objeto de estudio, alcanzando el 100% de la misma, con un índice de respuesta del 79%, consideramos que se trata de un número no excesivo. Por otra parte, existe en algunas ocasiones, una valoración dispar entre los distintos directivos en relación a un mismo indicador.

---

<sup>96</sup> El umbral de significación establecido en el estudio de estos autores fue del 75% de forma conjunta, en las propiedades exigidas: factibilidad de cálculo y representatividad, si bien con el objetivo de alcanzar el mayor número de indicadores, aceptan la inclusión de los que superen el 60% en factibilidad y, al mismo tiempo, el 85% en representatividad.

En nuestra investigación optamos por no ampliar el umbral, puesto que son 70 los indicadores inicialmente que cuentan con una valoración satisfactoria en ambas propiedades, de acuerdo al umbral establecido.

**B.- INCORPORACIÓN A LA BATERÍA DE LOS INDICADORES  
PROPUESTOS POR LOS DIRECTIVOS ONCE:**

Como hemos visto anteriormente, en el cuestionario planteado se incluía un apartado en forma de pregunta de respuesta abierta, por la que se solicitaba a los responsables de la ONCE que propusieran indicadores diferentes a los sometidos a examen, útiles igualmente para el control de la gestión social y, de la misma forma, separados en las siete grandes áreas de referencia.

Ha sido elevado el número de propuestas formuladas en lo concerniente a necesidades de información, sin alcanzar muchas de ellas la consideración de indicadores, a nuestro juicio. Y también, como era en cierto modo previsible, nos hemos encontrado con un alto grado de heterogeneidad.

No obstante, pensando que los indicadores derivados de estas aportaciones deben ser tenidos en cuenta a los efectos de su posible incorporación a la batería de indicadores a normalizar, por proceder de la experiencia directa de los responsables en la prestación de los servicios que estudiamos, hemos realizado un análisis de los mismos en profundidad, y delimitado un criterio para su inclusión a tales efectos. Dicho criterio es el siguiente: haber sido propuestos por, al menos, la mitad de los centros que presentan indicadores en el área en cuestión.

Entre los indicadores que se incorporan a instancias de los responsables de la ONCE, algunos ya estaban en realidad contemplados en la batería sometida a consulta, aunque es cierto que los aspectos a medir se orientaron, por nuestra parte, con un carácter más general a fin de cubrir mayores espacios de las actividades relacionadas. Sin embargo, y a pesar de suponer una cierta redundancia, hemos optado por incluirlos en la propuesta final derivada del proceso, precisamente por provenir de los centros de la misma ONCE y por superar el umbral tomado como referencia, respetando incluso por ello su denominación inicial.

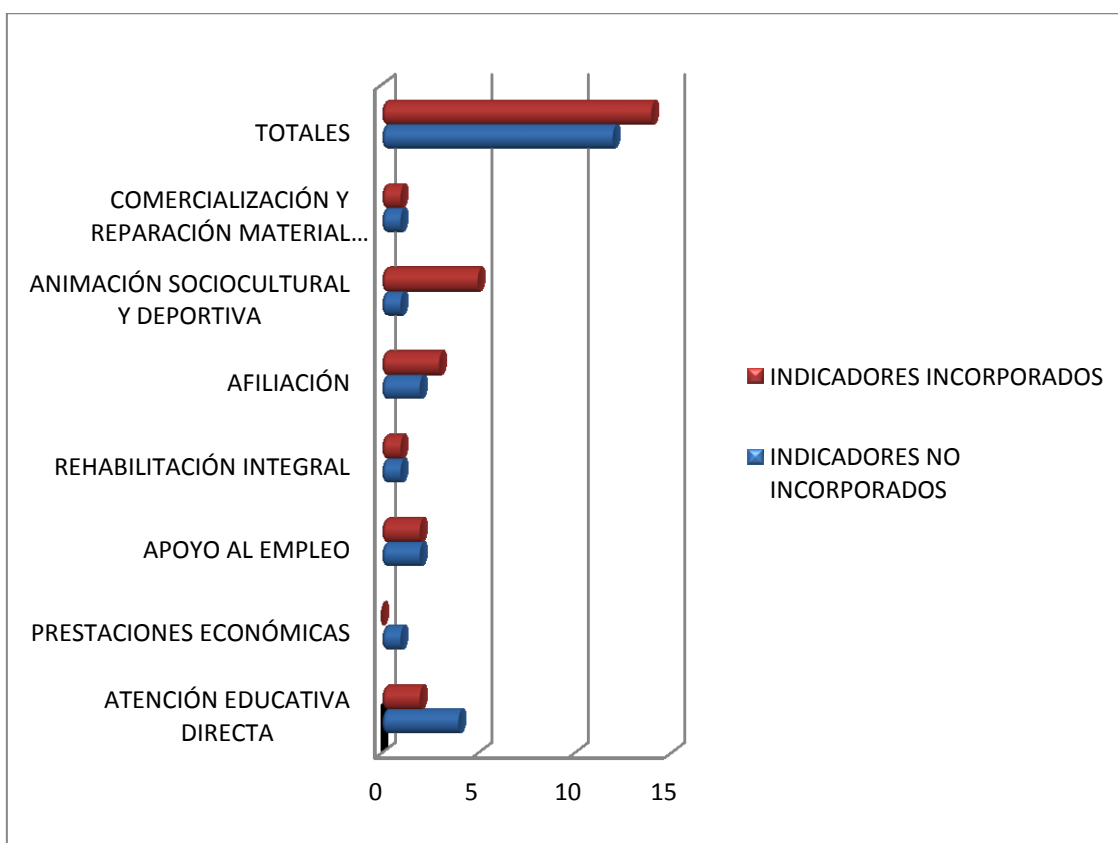
En la tabla siguiente se detalla el número de los indicadores propuestos por áreas, distinguiendo entre los aceptados y no aceptados para la deseada batería normalizada. Apuntando, como cuestión interesante que, de los 14 indicadores que son incorporados, el 93% corresponden a los clasificados en la tipología de "excelencia".

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

TABLA N° VI.12: DETALLE DE LA PROPUESTA DE INDICADORES REALIZADA POR LOS CENTROS

	INDICADORES NO VALORADOS	INDICADORES NO INCORPORADOS	INDICADORES INCORPORADOS
ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA	22	4	2
PRESTACIONES ECONÓMICAS	12	1	0
APOYO AL EMPLEO	43	2	2
REHABILITACIÓN INTEGRAL	31	1	1
AFILIACIÓN	9	2	3
ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA	20	1	5
COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO	6	1	1
<b>TOTALES</b>	<b>143</b>	<b>12</b>	<b>14</b>

GRÁFICO VI.10: DISTRIBUCIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS POR LOS CENTROS



El Área de “ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO” y la de “ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA” son las más dinámicas, y las que más propuestas reciben para la incorporación de indicadores. No obstante, la que goza de mayor consenso en los centros ONCE es la últimamente citada, incorporándose cinco de ellos a la batería normalizada; y le sigue, a continuación, con tres indicadores, el Área de “AFILIACIÓN”, en la que se presta mucha atención al cumplimiento de procesos de atención al afiliado inmediatamente después de adquirir tal condición.

El conjunto de los indicadores aportados por los directivos ONCE seleccionados para su incorporación a la batería normalizada final se integra en la correspondiente tabla, que se incluye en el siguiente apartado.

### C.- SELECCIÓN DE LA BATERÍA DE INDICADORES:

Conforme a los criterios seguidos para tal finalidad –recordamos, las propiedades de utilidad y facilidad de implantación, han de alcanzar, al menos, y de forma simultánea, el 70% de aceptación-, detallamos a continuación los indicadores que finalmente se incorporan a la propuesta que debería pretender normalizarse, figurando separados por Áreas de servicios prestados en el seno de la ONCE. Señalamos en primer lugar los que proceden de nuestra aportación inicial y, seguidamente, los que derivan de la propia entidad. Finalmente quedan expuestos todos ellos en lo que se configura como nuestra propuesta definitiva.

#### C.1.- INDICADORES SELECCIONADOS PROCEDENTES DE LA PROPUESTA INICIAL:

Seguidamente mostramos, para cada una de las áreas de referencia, las siguientes fuentes, elementos o formatos de información:

- Representación de la dispersión de los indicadores en relación a la valoración de la utilidad y facilidad de implantación que les otorgan los responsables de la ONCE. En el cuadrante superior derecho se encuentran los indicadores que superan el umbral de significación establecido para las dos propiedades. En el superior izquierdo, los que superan la facilidad pero no la utilidad. En el inferior derecho, los que superan la utilidad pero no la facilidad. En el inferior izquierdo, los que no superan ninguna de esas propiedades.
- Tabla informativa que ordena jerárquicamente los indicadores aceptados.

I.- INDICADORES DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO:

GRÁFICO Nº VI.11: DISPERSIÓN ÁREA 1

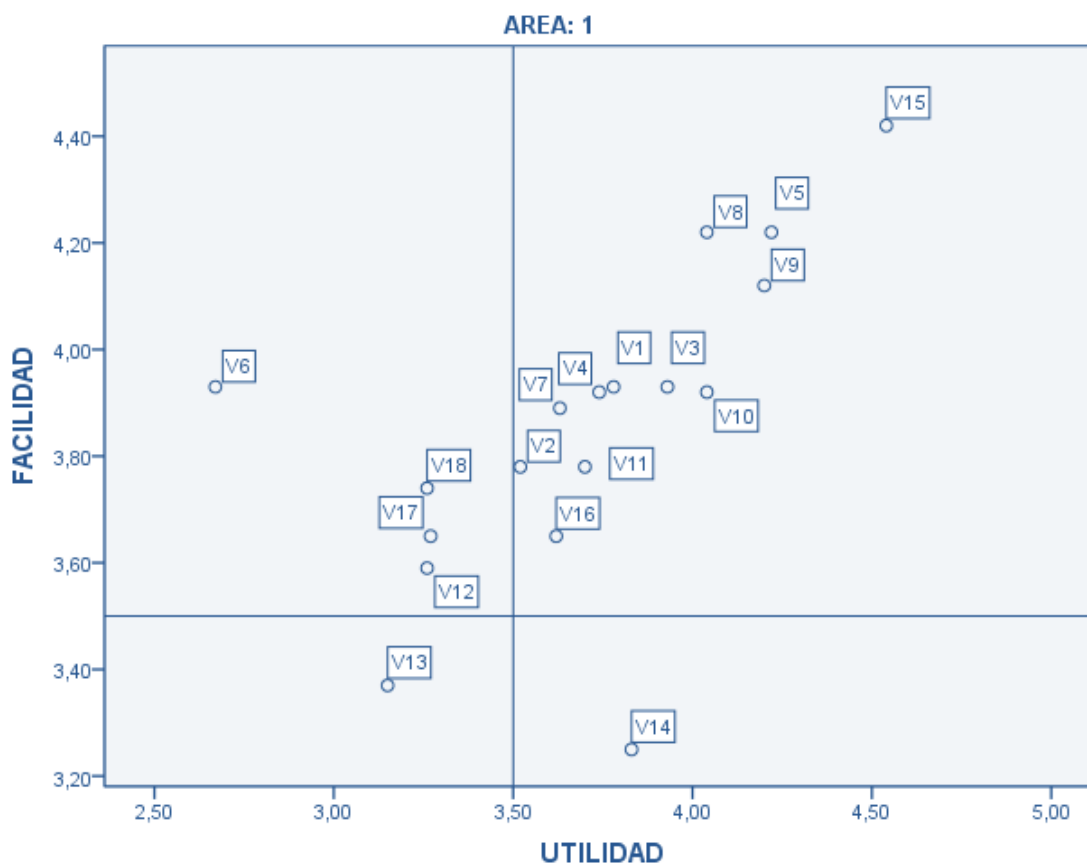


TABLA Nº VI.13: INDICADORES DEL ÁREA 1 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
<b>15</b>	26	4,42	0,945	26	4,54	0,582	4,48
<b>5</b>	27	4,22	1,086	27	4,22	0,698	4,22
<b>9</b>	26	4,12	1,177	25	4,20	0,866	4,16
<b>8</b>	27	4,22	1,188	27	4,04	1,055	4,13
<b>10</b>	26	3,92	1,055	26	4,04	0,774	3,98
<b>3</b>	27	3,93	1,207	27	3,93	0,829	3,93
<b>1</b>	27	3,93	1,141	27	3,78	0,801	3,86
<b>4</b>	26	3,92	1,230	27	3,74	1,228	3,83
<b>7</b>	27	3,89	1,340	27	3,63	1,305	3,76
<b>11</b>	27	3,78	0,974	27	3,70	0,869	3,74
<b>2</b>	27	3,78	1,281	27	3,52	1,087	3,65
<b>16</b>	26	3,65	1,231	26	3,62	1,134	3,64

II.- INDICADORES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS:

GRÁFICO N° VI.12: DISPERSIÓN ÁREA 2

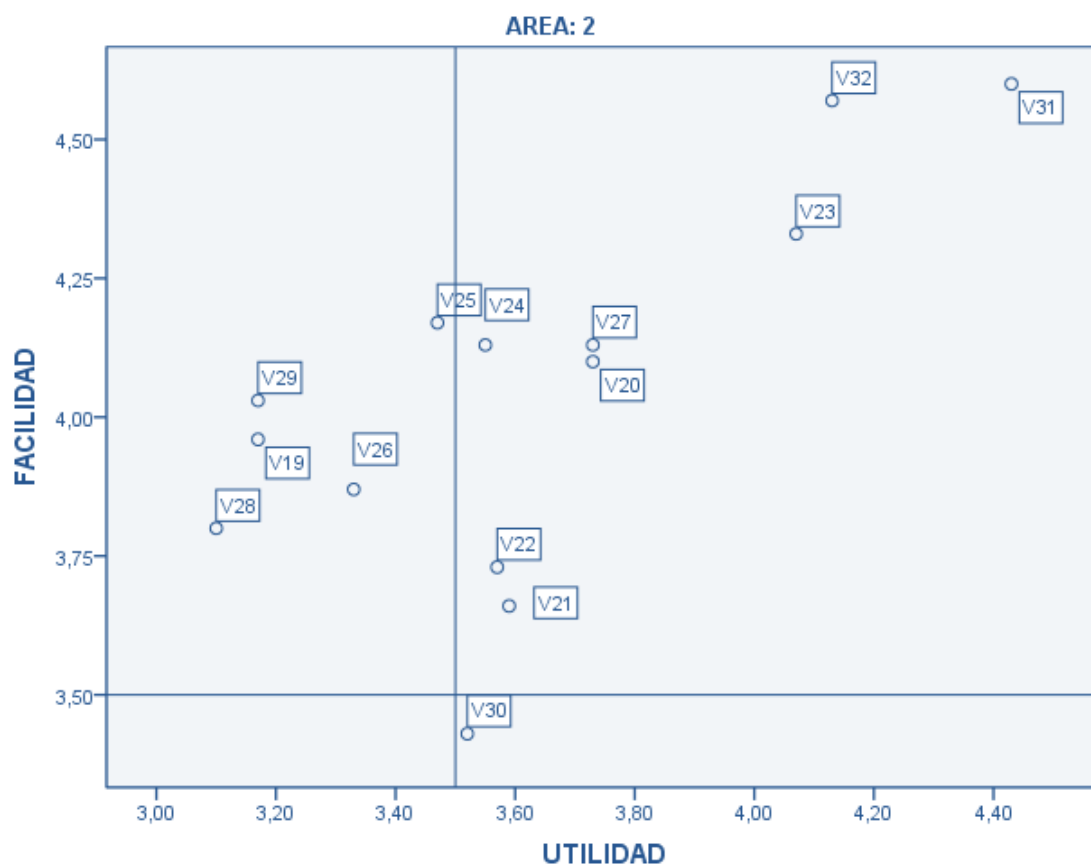


TABLA N° VI.14: INDICADORES DEL ÁREA 2 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
<b>31</b>	30	4,60	0,675	30	4,43	0,728	4,52
<b>32</b>	30	4,57	0,679	30	4,13	0,819	4,35
<b>23</b>	30	4,33	0,884	30	4,07	1,081	4,20
<b>27</b>	30	4,13	0,937	30	3,73	1,048	3,93
<b>20</b>	30	4,10	0,995	30	3,73	1,143	3,92
<b>24</b>	30	4,13	0,973	29	3,55	1,121	3,84
<b>22</b>	30	3,73	1,311	30	3,57	1,331	3,65
<b>21</b>	29	3,66	1,233	29	3,59	1,350	3,63

III.- INDICADORES DE APOYO AL EMPLEO:

GRÁFICO N° VI.13: DISPERSIÓN ÁREA 3

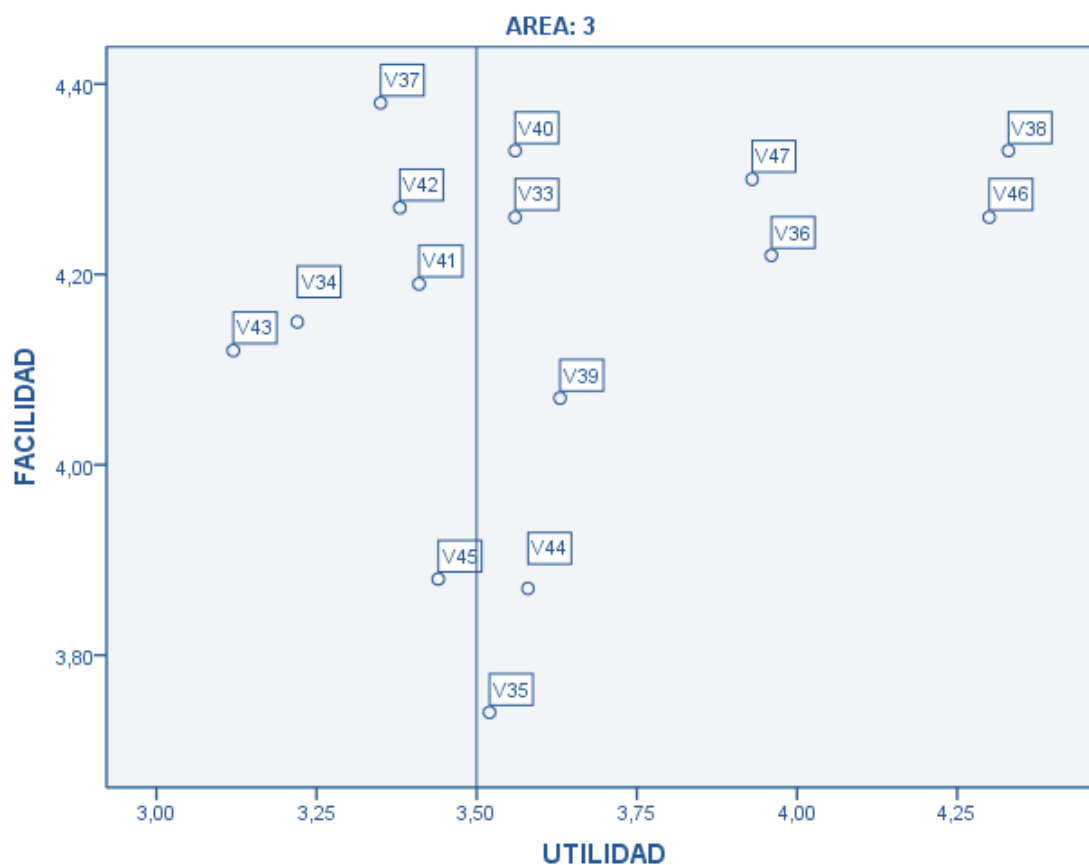


TABLA N° VI.15: INDICADORES DEL ÁREA 3 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
<b>38</b>	27	4,33	0,961	27	4,33	0,784	4,33
<b>46</b>	27	4,26	0,764	27	4,30	0,775	4,28
<b>47</b>	27	4,30	0,993	27	3,93	1,035	4,12
<b>36</b>	27	4,22	0,892	27	3,96	1,126	4,09
<b>40</b>	27	4,33	0,734	27	3,56	1,121	3,95
<b>33</b>	27	4,26	0,813	27	3,56	0,847	3,91
<b>39</b>	27	4,07	1,141	27	3,63	1,149	3,85
<b>44</b>	23	3,87	1,014	24	3,58	1,060	3,73
<b>35</b>	27	3,74	1,228	27	3,52	1,087	3,63



IV.- INDICADORES DE REHABILITACIÓN INTEGRAL:

GRÁFICO N° VI.14: DISPERSIÓN ÁREA 4

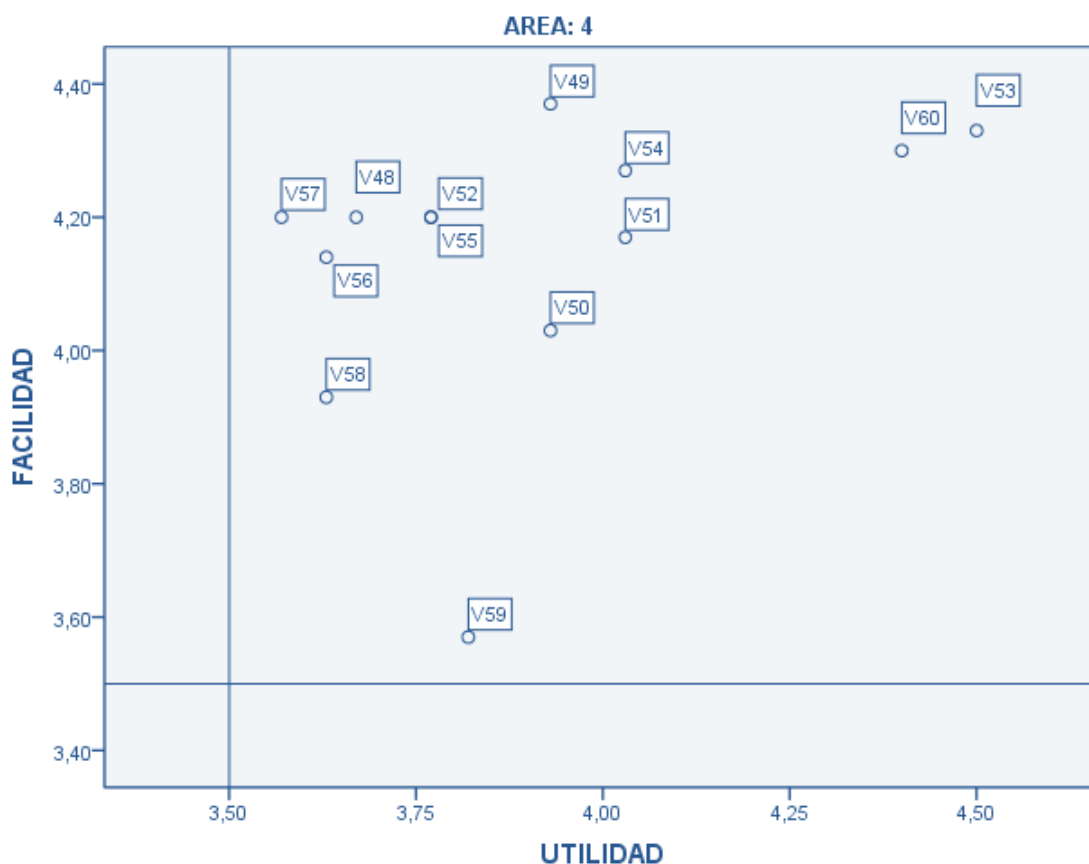


TABLA N° VI.16: INDICADORES DEL ÁREA 4 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
<b>53</b>	30	4,33	0,844	30	4,50	0,731	4,42
<b>60</b>	30	4,30	0,915	30	4,40	0,814	4,35
<b>49</b>	30	4,37	0,809	30	3,93	0,868	4,15
<b>54</b>	30	4,27	0,868	30	4,03	0,850	4,15
<b>51</b>	30	4,17	1,053	30	4,03	1,033	4,10
<b>52</b>	30	4,20	0,887	30	3,77	1,073	3,99
<b>55</b>	30	4,20	0,887	30	3,77	0,935	3,99
<b>50</b>	30	4,03	1,033	30	3,93	1,172	3,98
<b>48</b>	30	4,20	0,847	30	3,67	0,994	3,94
<b>56</b>	29	4,14	0,875	30	3,63	1,066	3,89
<b>57</b>	30	4,20	0,847	30	3,57	1,104	3,89
<b>58</b>	30	3,93	0,907	30	3,63	0,999	3,78
<b>59</b>	28	3,57	0,836	28	3,82	0,772	3,70

V.- INDICADORES DE AFILIACIÓN:

GRÁFICO Nº VI.15: DISPERSIÓN ÁREA 5

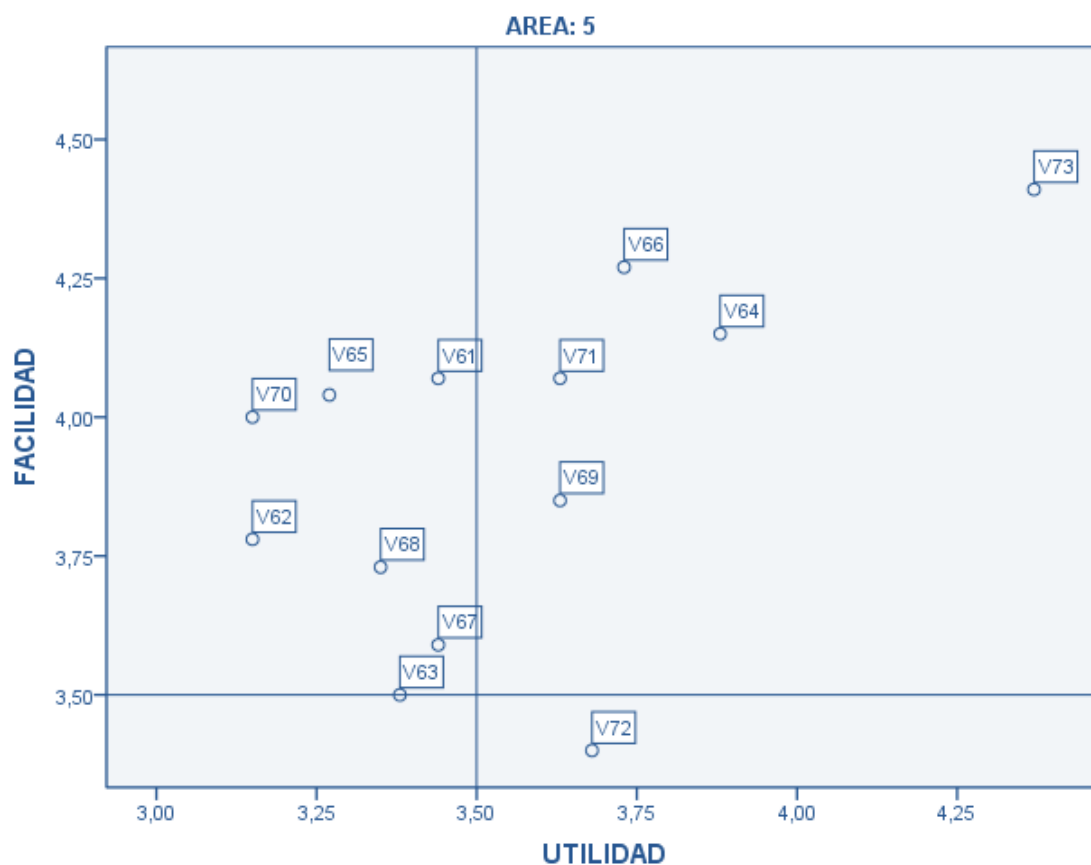


TABLA Nº VI.17: INDICADORES DEL ÁREA 5 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
<b>73</b>	27	4,41	0,844	27	4,37	0,792	4,39
<b>64</b>	26	4,15	0,881	26	3,88	0,952	4,02
<b>66</b>	26	4,27	0,827	26	3,73	1,313	4,00
<b>71</b>	27	4,07	1,035	27	3,63	1,006	3,85
<b>69</b>	27	3,85	1,027	27	3,63	1,079	3,74

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

VI.- INDICADORES DE ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA:

GRÁFICO N° VI.16: DISPERSIÓN ÁREA 6

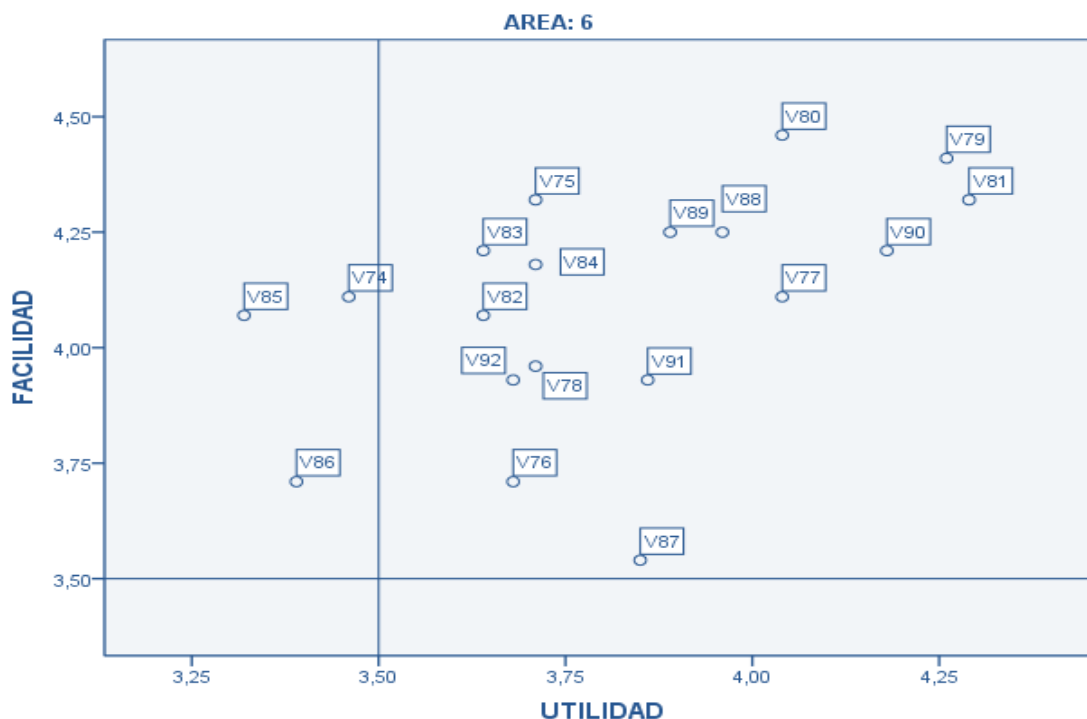


TABLA N° VI.18: INDICADORES DEL ÁREA 6 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
79	27	4,41	0,747	27	4,26	0,903	4,34
81	28	4,32	0,863	28	4,29	0,854	4,31
80	28	4,46	0,693	28	4,04	0,838	4,25
90	28	4,21	0,995	28	4,18	0,772	4,20
88	28	4,25	0,887	28	3,96	0,793	4,11
77	28	4,11	0,916	28	4,04	0,922	4,08
89	28	4,25	1,076	28	3,89	0,994	4,07
75	28	4,32	0,772	28	3,71	0,897	4,02
84	28	4,18	0,905	28	3,71	1,049	3,95
83	28	4,21	0,876	28	3,64	0,989	3,93
91	28	3,93	0,900	28	3,86	0,891	3,90
82	27	4,07	0,958	28	3,64	0,989	3,86
78	28	3,96	0,922	28	3,71	0,897	3,84
92	28	3,93	1,120	28	3,68	1,124	3,81
76	28	3,71	1,117	28	3,68	0,983	3,70
87	26	3,54	1,029	26	3,85	0,784	3,70

VII.- INDICADORES DE PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO:

GRÁFICO N° VI.17: DISPERSIÓN ÁREA 7

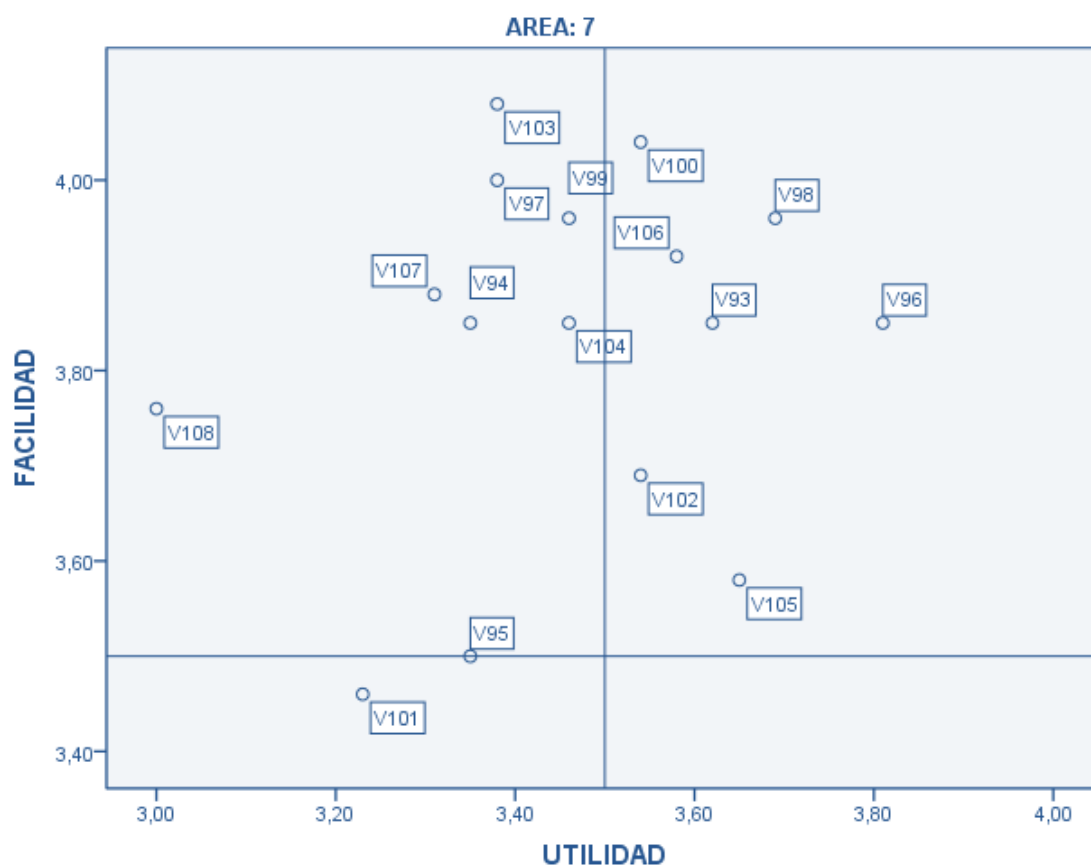


TABLA N° VI.19: INDICADORES DEL ÁREA 7 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN

INDICADOR	FACILIDAD			UTILIDAD			Media FACILIDAD + UTILIDAD
	N	Media	Desv. típ.	N	Media	Desv. típ.	
<b>96</b>	26	3,85	1,156	26	3,81	0,939	3,83
<b>98</b>	26	3,96	0,916	26	3,69	1,123	3,83
<b>100</b>	26	4,04	1,038	26	3,54	0,989	3,79
<b>106</b>	25	3,92	1,077	26	3,58	0,857	3,75
<b>93</b>	26	3,85	0,784	26	3,62	0,804	3,74
<b>102</b>	26	3,69	0,970	26	3,54	1,029	3,62
<b>105</b>	26	3,58	0,987	26	3,65	0,745	3,62

**C2.- INDICADORES INCORPORADOS A PROPUESTA DE LOS DIRECTIVOS ONCE:**

TABLA N° VI.20: INDICADORES SEGREGADOS POR ÁREAS QUE, A PROPUESTA DE LA ONCE, SE INCORPORAN A LA BATERÍA NORMALIZADA

INDICADORES DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° de alumnos asignados con estudios confirmados y planes de educación en ejecución / N° total de alumnos del centro.</li> <li>- Número de días que por término medio se tarda en la adaptación de un puesto de estudio.</li> </ul>
INDICADORES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS	
INDICADORES DE APOYO AL EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° de empleos conseguidos / N° total de solicitantes de empleo.</li> <li>- Número de días que por término medio transcurren desde que se solicita la adaptación de un puesto de trabajo hasta que se encuentra operativo.</li> </ul>
INDICADORES DE REHABILITACIÓN INTEGRAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de días que por término medio transcurren desde que comienza la atención hasta que se finaliza.</li> </ul>
INDICADORES DE AFILIACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° de afiliaciones concedidas / N° afiliaciones solicitadas.</li> <li>- N° de afiliados que reciben la acogida institucional / N° de afiliados nuevos.</li> <li>- N° de afiliados con entrevista inicial de evaluación / N° de afiliados nuevos.</li> </ul>
INDICADORES DE ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N° afiliados nuevos en el uso de este servicio / N° de usuarios del ejercicio anterior.</li> <li>- N° actividades en la sede / N° actividades en la zona o fuera de la sede.</li> <li>- Número de días que por término medio transcurren desde que se solicita la incorporación a una actividad hasta que se recibe la atención.</li> <li>- N° actividades finalizadas / N° actividades propuestas.</li> <li>- N° usuarios distintos / N° total de afiliados.</li> </ul>
INDICADORES DE PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de días que por término medio transcurren desde que se envía material a reparación hasta que se procede a la entrega.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

**C3.- BATERÍA DE INDICADORES CON FINES DE NORMALIZACIÓN:**

Queda expuesta seguidamente la batería de indicadores que se obtienen como consecuencia de haber superado el umbral mínimo establecido para los que habían sido propuestos a los responsables de la ONCE, de una parte, y los que se incorporan como resultado de la aportación que ellos mismos formulan, tras la aplicación del antes comentado criterio de selección. En las tablas siguientes queda representada la batería normalizada que se propone.

En la columna correspondiente a código de indicador, figuran los números primitivos relativos a la propuesta inicial, encontrándose identificados con letras aquellos que se incorporan como consecuencia de la solicitud de los centros ONCE.

**I.- INDICADORES DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO:**

<b>Cod.</b>	<b>ASPECTO A MEDIR</b>	<b>INDICADOR</b>
		<b>A.- ECONOMÍA E INPUTS</b>
<b>1</b>	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Atención Educativa / N° de personas empleadas.
<b>2</b>	A.2.- Coste del Área de Atención Educativa por Afiliado.	- Costes totales del Área de Atención Educativa / N° de afiliados del centro.
<b>3</b>	A.3.- Coste del Área de Atención Educativa por Afiliado en edad escolar.	- Costes totales del Área de Atención Educativa / N° de afiliados del centro en edad escolar.
		<b>B.- EFICACIA Y OUTPUTS</b>
<b>4</b>	B.1.- Eficacia operativa	- N° de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / N° usuarios potenciales en dicho Área.

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

<b>Cod.</b>	<b>ASPECTO A MEDIR</b>	<b>INDICADOR</b>
<b>5</b>	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Atención Educativa / Gastos presupuestados en dicho Área.
<b>7</b>	B.4.- Eficacia específica	- N° de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / N° de afiliados del centro en edad escolar.
<b>a</b>		- N° de alumnos asignados con estudios confirmados y planes de educación en ejecución / N° total de alumnos del centro.
		<b>C.- EFICIENCIA Y PROCESOS</b>
<b>8</b>	C.1.- Eficiencia real del personal	- N° de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / N° de personas empleadas en esta tarea.
<b>9</b>		- N° de alumnos-curso en Enseñanza Integrada / N° profesores
<b>10</b>	C.2.- Eficiencia económica del personal	- N° de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Costes del personal.
<b>11</b>	C.3.- Eficiencia global del Área	- N° de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Costes totales.
		<b>D.- EXCELENCIA</b>
<b>15</b>	D.4.- Tiempo medio de prestación del Área	- N° de días que por término medio transcurren desde que se demanda el servicio hasta que se presta al afiliado.
<b>16</b>	D.5.- Intensidad del Área	- N° de sesiones de atención recibidas / n° días lectivos.

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

<b>Cod.</b>	<b>ASPECTO A MEDIR</b>	<b>INDICADOR</b>
<b>b</b>	D.6.- Tiempo medio de adaptación puesto al estudio.	- Número de días que por término medio se tarda en la adaptación de un puesto de estudio.

II.- INDICADORES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS:

<b>Nº</b>	<b>ASPECTO A MEDIR</b>	<b>INDICADOR</b>
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
<b>20</b>	A.2.- Coste del Área de Prestaciones Económicas por Afiliado.	- Costes totales del Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
<b>21</b>	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº usuarios previstos en dicho Área.
<b>22</b>		- Nº de prestaciones tramitadas / Nº de peticiones previstas.
<b>23</b>	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Prestaciones Económicas / Gastos presupuestados en dicho Área.
<b>24</b>	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
<b>27</b>	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Costes totales.



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		D.- EXCELENCIA
31	D.4.- Tiempo medio de concesión de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la prestación hasta que se resuelve.
32	D.5.- Tiempo medio de pago de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se concede la prestación hasta que se paga al afiliado.

III.- INDICADORES DE APOYO AL EMPLEO:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
33	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Apoyo al Empleo / Nº de personas empleadas.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
35	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº usuarios previstos en dicho Área.
36	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Apoyo al Empleo / Gastos presupuestados en dicho Área.
38	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro que demandan empleo.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
39	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de personas empleadas en esta tarea.
40	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Costes del personal.
		D.- EXCELENCIA
44	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Apoyo al Empleo.
46	D.5.- Tiempo medio de concesión de la prestación al empleo	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la prestación hasta que se resuelve.
47	D.6.- Tiempo medio de pago de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se concede la prestación hasta que se paga al afiliado.
c	D.7.- Consecución de empleo	- Nº de empleos conseguidos / Nº total de solicitantes de empleo.
d	D.8.- Tiempo medio adaptación puesto de trabajo.	- Número de días que por término medio transcurren desde que se solicita la adaptación de un puesto de trabajo hasta que se encuentra operativo.

IV.- INDICADORES DE REHABILITACIÓN INTEGRAL:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
48	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Rehabilitación Integral / N° de personas empleadas.
49	A.2.- Coste del Servicio de Rehabilitación Integral por Afiliado.	- Costes totales del Servicio de Rehabilitación Integral / N° de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
50	B.1.- Eficacia operativa	- N° de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / N° usuarios previstos en dicho Servicio.
51	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Servicio de Rehabilitación Integral / Gastos presupuestados en dicho Servicio.
52	B.3.- Eficacia general	- N° de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / N° de afiliados del centro.
53	B.4.- Eficacia específica	- N° de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / N° de afiliados del centro que demandan dicho servicio.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
54	C.1.- Eficiencia real del personal	- N° de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / N° de personas empleadas en esta tarea.

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
55	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Costes del personal.
56	C.3.- Eficiencia global del Servicio	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
57	D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.
58	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados.
59	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Servicio de Rehabilitación Integral.
60	D.4.- Tiempo medio de tardanza en la atención	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita el Servicio de Rehabilitación Integral hasta que comienza la atención.
e	D.5.- Tiempo medio de atención	- Número de días que por término medio transcurren desde que comienza la atención hasta que se finaliza.

V.- INDICADORES DE AFILIACIÓN:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
64	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Afiliación / Gastos presupuestados en dicho Área.
66	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Nº de solicitudes de afiliación.
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
69	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Afiliación / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
71	D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Afiliación / Nº de expedientes de afiliación tramitados en un año.
73	D.4.- Tiempo medio de tardanza en trámite de afiliación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la afiliación hasta que se resuelve.
f	D.5.- Proporción de afiliaciones aprobadas	- Nº de afiliaciones concedidas / Nº de afiliaciones solicitadas.
g	D.6.- Grado de cobertura de Acogidas Institucionales	- Nº de afiliados que reciben la acogida institucional / Nº de afiliados nuevos.
h	D.7.- Grado de cobertura de entrevistas iniciales de evaluación	- Nº de afiliados con entrevista inicial de evaluación / Nº de afiliados nuevos.

VI.- INDICADORES DE ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
75	A.2.- Coste del Área de Animación Sociocultural y Deportiva por Afiliado.	- Costes totales del Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
76	B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº usuarios previstos en dicho Área.
77		- Nº de actividades realizadas / Nº de actividades programadas.
78		- Nº de plazas ofertadas en actividad X / Nº previsto de plazas en actividad X
79	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Gastos presupuestados en dicho Área.
80	B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
81	B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados que solicitan participar en estas actividades.

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		C.- EFICIENCIA Y PROCESOS
82	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de personas empleadas en esta tarea.
83	C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Costes del personal.
84	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Costes totales.
		D.- EXCELENCIA
87	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Animación Sociocultural y Deportiva.
88	D.4.- Usuarios reales del Área	- Nº de usuarios de las actividades el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.
89	D.5.- Variabilidad de la oferta en actividades organizadas	- Nº de actividades nuevas de este ejercicio / Nº total actividades organizadas en ejercicio anterior.
90	D.6.- Grado de cobertura de las actividades	- Nº de actividades cubiertas al 100% / Nº actividades organizadas.
91	D.7.- Nivel aceptación propuestas afiliados	- Nº actividades organizadas / Nº actividades propuestas por los afiliados.
92		- Nº actividades propuestas ejercicio actual / Nº actividades propuestas ejercicio anterior.
i	D.8.- Variabilidad de los usuarios de las	- Nº afiliados nuevos en el uso de

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
	actividades organizadas	este servicio / N° de usuarios del ejercicio anterior.
j	D.9.- Dispersión geográfica Actividades	- N° Actividades en la sede / N° Actividades en la zona o fuera de la sede.
k	D.8.- Tiempo medio de atención	- Número de días que por término medio transcurren desde que se solicita la incorporación a una actividad hasta que se recibe la atención.
l	D.9.- Grado de finalización de las actividades	- N° Actividades finalizadas / N° actividades propuestas.
m	D.10.- Grado de incorporación de nuevos usuarios	- N° Usuarios distintos / N° total de afiliados.

VII.- INDICADORES DE COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO:

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		A.- ECONOMÍA E INPUTS
93	A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / N° de personas empleadas.
		B.- EFICACIA Y OUTPUTS
96	B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Gastos



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

Nº	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
		presupuestados en dicho Área.
		<b>C.- EFICIENCIA Y PROCESOS</b>
<b>98</b>	C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de personas empleadas en esta tarea.
<b>100</b>	C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Costes totales.
<b>102</b>		- Nº reparaciones efectuadas / Costes totales
		<b>D.- EXCELENCIA</b>
<b>105</b>	D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas confidenciales por el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico.
<b>106</b>	D.4.- Usuarios reales del Área	- Nº de usuarios de las actividades el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.
<b>n</b>	D.5.- Tiempo medio de reparación	- Número de días que por término medio transcurren desde que se envía material a reparación hasta que se procede a la entrega.

## **VI.11.- CONCLUSIONES DEL ESTUDIO**

### **SOBRE ASPECTOS ACTUALES DE LA ONCE RELACIONADOS:**

1. Si bien es cierto que la entidad ha realizado diversos intentos en el pasado con la finalidad de diseñar y utilizar indicadores de gestión, hemos podido constatar que los mismos no han conseguido alcanzar los objetivos inicialmente planteados, de tal forma que no han dado lugar a su implantación mediante un procedimiento sistemático y riguroso. Por este motivo, podemos afirmar que, en el momento actual, la organización se encuentra carente de un sistema de indicadores, debidamente contrastado y formalizado, y de uso generalizado en los diferentes centros, que le permita cubrir las necesidades de información que se demanda en el ámbito de los Servicios Sociales.
2. No se puede inferir correlación alguna entre el número de años que el directivo lleva ocupando un puesto de responsabilidad y la propensión al uso de indicadores. De igual forma, tampoco se puede inferir correlación alguna entre el volumen de un centro, medido en función del número de trabajadores asignados al ámbito de los Servicios Sociales, tanto técnicos como administrativos, y la propensión al uso de indicadores. En definitiva, los resultados muestran una clara ausencia de correlaciones significativas en ambos casos, lo que podría interpretarse como que la implantación de estos indicadores es independiente del tamaño o complejidad de la organización y que la experiencia de los directivos no supone, en esencia, una mejor apreciación de los mismos.
3. Con la finalidad de dar cobertura a unas necesidades de información cada vez más apremiantes, una mayoría de centros ONCE ha desarrollado su propio sistema de indicadores, de manera autónoma y diferente a los del resto de centros. Dicha batería de indicadores no ha sido objeto de un proceso de contrastación, careciendo de validez para realizar comparaciones entre centros y no permitiendo, por tanto, determinar el nivel de bondad con que la organización en su conjunto, presta su labor en el área de Servicios Sociales.
4. Ante la inexistencia de un sistema de indicadores de gestión formalizado, se hace necesaria la elaboración del mismo, de tal manera que, en un campo tan sensible para la organización como son los Servicios Sociales, pueda disponer

de un elenco de indicadores que le permita valorar y medir lo realizado, adoptando las oportunas decisiones de mejora cuando así se requiera.

#### **SOBRE LOS INDICADORES PROPUESTOS:**

5. Dadas las necesidades de información que demanda la entidad para la correcta gestión de sus Servicios Sociales, los indicadores que se proponen presentan un interesante índice de utilidad (media de 3,66 sobre 5 puntos), pero es más, se dispone de medios suficientes para acometer su implantación, no existiendo dificultad para esta actuación (facilidad media de casi 4 puntos).
6. Destaca el hecho de que en 93 de los 108 indicadores propuestos, un 86,11% de los casos, la facilidad de implantación es mayor que la utilidad percibida, lo cual nos puede llevar a inferir que, siempre y cuando el nivel de utilidad exigible supere un determinado valor previamente establecido, no han de existir inconvenientes serios para su incorporación
7. Estableciendo una correlación entre la facilidad de implantación y la utilidad de los indicadores planteados, comprobamos que son las Áreas 1 “ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO”, 4 “REHABILITACIÓN INTEGRAL” y 6 “ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA”, por este orden, las que aproximan en mayor medida estos valores, mientras que las mayores diferencias las encontramos en las números 3 “APOYO AL EMPLEO”, 2 “PRESTACIONES ECONÓMICAS” y 7 “PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO”.
8. Las Áreas en las que resulta más fácil la implantación de indicadores son, por este orden, la número 3 “APOYO AL EMPLEO”, seguida de la 4 “REHABILITACIÓN INTEGRAL” y de la 6 “ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA”, presentando mayor dificultad la 7 “PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO”, seguida de la 1 “ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO” y de la 5 “AFILIACIÓN”. Bien es cierto que este nivel de dificultad es necesario relativizarlo, puesto que, tal como advertimos, la menor facilidad de implantación se produce en el área 7

“PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO”, cuya valoración es de 3,82 puntos.

9. Los indicadores del área 4 “REHABILITACIÓN INTEGRAL” son los más valorados en cuanto a utilidad, seguidos de la 6 “ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA” y de la 1 “ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO”. Por el contrario, los que resultan de menor utilidad se encuentran en las áreas 7 “PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO”, 5 “AFILIACIÓN” y 2 “PRESTACIONES ECONÓMICAS”, por este orden.

10. Atendiendo a la tipología en la que figuran clasificados los indicadores propuestos:

- Los de “eficacia y outputs” son los más fáciles de implantar y, al mismo tiempo, los más útiles.
- Los de “economía e inputs” son fáciles de implantar pero relativamente poco útiles.
- Los de “eficiencia y procesos” y “excelencia”, presentan una elevada facilidad de implementación y, al tiempo, son razonablemente útiles.

#### **SOBRE LA APORTACIÓN DE LOS CENTROS:**

11. En cuanto a la propuesta de indicadores por parte de los centros, el Área 1 “ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO”, junto con la 6 “ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA”, son las más dinámicas, y las que más propuestas reciben para la incorporación de indicadores. No obstante, la que goza de mayor consenso en los centros ONCE es ésta última, incorporándose cinco de ellos a la batería normalizada, y le sigue el Área 5 “AFILIACIÓN”, en la que se presta mucha atención al cumplimiento de procesos de atención al afiliado inmediatamente después de adquirir tal condición.

12. En relación a la tipología de centros que utilizan en mayor o menor medida indicadores, se deduce que son los que se encuentran configurados con mayor

nivel jerárquico a efectos de la estructura territorial de la ONCE, los que presentan mayor propensión al uso de indicadores, por este orden:

- DELEGACIONES TERRITORIALES: 92,3%
- DIRECCIONES DE ZONA: 80%
- DIRECCIONES DE APOYO: 55,5%

13. Dada la existencia de un gran número de ENL que gozan de características y persiguen objetivos similares a la ONCE, en especial las que orientan su actividad al desarrollo integral de personas discapacitadas y/o a la superación de enfermedades con altos niveles de limitaciones, físicos o psíquicos o sensoriales, la aportación realizada en este trabajo, en forma de una herramienta de gestión (indicadores) en el ámbito de los servicios sociales, que pretende convertirse en vía normalizada de medición, puede servir en el corto plazo de sustento y base para la implementación de instrumentos similares en una buena parte de las referidas ENL.

14. En el medio plazo, las semillas plantadas con esta clase de iniciativas, contribuirán a buen seguro, a la extensión cada vez con más vigor de tales medidas de gestión, en un proceso de no retorno en el que el resultado final será una nueva cultura de gestión más profesional que implicará cumplir cada vez de forma más eficiente y eficaz los fines que suponen la razón de ser de cualquier ente sin ánimo de lucro.

#### **SOBRE CONTRASTE Y SÍNTESIS DE EVIDENCIAS:**

Por lo que antecede, y como resumen de las conclusiones relativas a los aspectos sustanciales de la investigación:

15. La hipótesis 1, que se formulaba haciendo referencia a que las ENL, y en particular la ONCE, utilizan modelos de control de gestión económica y sistemas presupuestarios, insuficientes hoy día para la valoración de la gestión de los servicios sociales bajo los condicionantes económicos actuales de mayor competencia y exigencia de mejora de la eficiencia, eficacia y excelencia, ha quedado contrastada.

16. La hipótesis 2, que consideraba la posibilidad real de desarrollar un conjunto integral de indicadores de gestión para medir los servicios sociales de la ONCE, con la participación y validación de la propia institución, desde los ámbitos de la eficiencia, eficacia y excelencia, con vocación de normalizarse y de servir de base a otras ENL que desarrollan su actividad en el mismo ámbito social, ha quedado igualmente confirmada. Aunque, el tiempo dirá si la propuesta validada es en realidad implantada y resulta de utilidad para la mejor valoración de la gestión de servicios sociales en la ONCE, así como si tiene el efecto de servir de cauce para crear o, en su caso, abundar en una cultura de auténtica gestión profesionalizada en otras ENL con objetivos sociales similares.

## VI.12.- ANEXOS ESPECÍFICOS DEL CAPÍTULO

### CARTA DE PRESENTACIÓN Y CUESTIONARIO

Jaén, 9 de noviembre de 2012

Estimado/a Sr /Sra. Jefe de Centro:

Mi nombre es Antonio Luis Moreno Albarracín. Actualmente trabajo como Profesor Asociado de la Universidad de Jaén y me encuentro realizando una Tesis Doctoral relacionada con el uso de indicadores de gestión en entidades sin ánimo de lucro. Por este motivo, me resultaría de gran utilidad procedieran a responder el cuestionario que más adelante les presento y cuya finalidad es conocer la opinión de cada centro de la O.N.C.E. acerca del uso de unas herramientas denominadas indicadores de gestión.

En los últimos años, está siendo habitual en las organizaciones el empleo de estos instrumentos. Los indicadores de gestión deben ser entendidos como unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables de una organización, mediante su comparación con los correspondientes referentes internos y externos. Proporcionan, por tanto, la información necesaria para adoptar las oportunas decisiones que permitan la mejora de la gestión. Los indicadores cuya valoración les propongo van referidos a aspectos que trascienden a otros cuyo contenido es exclusivamente económico, y que actualmente pueden estar siendo utilizados por esa entidad. Solicitamos, por tanto, su opinión en relación a los indicadores que proponemos y que se encuentran referidos exclusivamente al Área de Servicios Sociales para Afiliados.

La información que obtengamos de este trabajo será tratada de forma confidencial y, en ningún caso, cuestionará la forma de proceder de ningún centro ni de la propia Organización. Tan sólo deseamos conocer la valoración que, sobre cada uno de los indicadores propuestos, puede tener cada centro en torno tanto a su utilidad como a la facilidad de implantación, así como conocer otros indicadores que puedan estar siendo aplicados o, a su criterio, pudiera resultar interesante su aplicación.

No existen respuestas correctas o incorrectas, únicamente desearía conocer su opinión al respecto.

Por último, les transmito mi más sincero agradecimiento por la ayuda que, para este trabajo de investigación, puedan prestarme. Unos minutos de su tiempo significan mucho para mí. Naturalmente, la información que de este trabajo se obtenga quedará a su disposición.

Cualquier consulta o sugerencia pueden dirigirla a mí a través de los medios siguientes:

TELÉFONO: 953212624

E-MAIL: [almoreno@ujaen.es](mailto:almoreno@ujaen.es)

Reciban un cordial saludo

## **CUESTIONARIO RELATIVO AL USO DE INDICADORES DE GESTIÓN EN ENTIDADES NO LUCRATIVAS.**

ENTIDAD ANALIZADA: O.N.C.E.

CUESTIONARIO REFERIDO A FECHA: 1 DE NOVIEMBRE DE 2012

DIRIGIDO A:

DELEGACIONES TERRITORIALES Y DIRECCIONES DE ZONA Y DIRECCIONES DE APOYO:

(SE RUEGA LA CUMPLIMENTACIÓN POR PARTE DE LOS JEFES DE CENTRO O, EN SU CASO, POR QUIENES MEJOR CONSIDEREN)

### **CUESTIONARIO:**

1. EL CENTRO ES:

- DELEGACIÓN TERRITORIAL
- DIRECCIÓN DE ZONA
- DIRECCIÓN DE APOYO

2. CARGO DENTRO DEL CENTRO DE LA PERSONA QUE RESPONDE A ESTA ENCUESTA:

- DIRECTOR DEL CENTRO
- RESPONSABLE DE SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS
- OTROS

3. POR FAVOR, INDIQUE EL NÚMERO DE AÑOS QUE LLEVA VD. COMO DIRECTIVO O MANDO INTERMEDIO EN LA ONCE: \_\_\_\_\_

4. NÚMERO DE AFILIADOS ADSCRITOS AL CENTRO (En caso de tratarse de una Dirección de Zona se excluirán los de las Direcciones de Apoyo. Si se trata de una Delegación Territorial, se excluirán los de las Direcciones de Zona y los de las Direcciones de Apoyo): \_\_\_\_\_

5. NÚMERO DE TRABAJADORES DEL CENTRO (INCLUIDAS AGENCIAS):

- NO VENDEDORES: \_\_\_\_\_
- VENDEDORES: \_\_\_\_\_



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA  
NORMALIZADA

---

6. NÚMERO DE TRABAJADORES NO VENDEDORES ADSCRITOS AL DEPARTAMENTO DE  
ÁREAS SOCIALES:

- ADMINISTRATIVOS: \_\_\_\_\_
- TÉCNICOS: \_\_\_\_\_

7. IMPORTE AL QUE ASCIENDE EL PRESUPUESTO DE GASTOS APROBADO PARA EL  
EJERCICIO 2012:

- FUNCIÓN 2: \_\_\_\_\_
- TOTAL CENTRO, INCLUIDA FUNCIÓN 2: \_\_\_\_\_

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

---

8. SI ELABORA ALGÚN TIPO DE INDICADOR, CON EL OBJETIVO DE EVALUAR LA GESTIÓN RELACIONADA CON LA FUNCIÓN 2, INDÍQUELO Y SEÑALE LA FINALIDAD DEL MISMO. POR FAVOR, PONGA TODOS LOS INDICADORES DE GESTIÓN QUE UTILICE AUNQUE SEA DE MANERA ESPORÁDICA PARA CADA UNA DE LAS ÁREAS QUE SE LE INDICAN:

ÁREA:	INDICADOR:	FINALIDAD:
ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO:		
PRESTACIONES ECONÓMICAS		
APOYO AL EMPLEO		
REHABILITACIÓN INTEGRAL		
AFILIACIÓN		
ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA		
PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO		

9. A CONTINUACIÓN LE DETALLAMOS UNA BATERÍA DE INDICADORES, RESULTADO DE UN ANÁLISIS QUE REALIZAMOS SOBRE MEJORAS PARA LA GESTIÓN PARTICULARIZADO A LA ONCE, CON EL RUEGO DE QUE VALORE, EN UNA ESCALA DE 1 A 5, TANTO LA UTILIDAD QUE PODRÍAN TENER PARA LA GESTIÓN, COMO LA FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN. EN LA REFERIDA ESCALA EL 5 ES EL VALOR MÁXIMO O MÁS POSITIVO (MÁXIMA UTILIDAD/MÁXIMA FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN) Y EL 1 ES EL VALOR MÍNIMO O MÁS NEGATIVO (NULA UTILIDAD/NINGUNA FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN).

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

ASPECTO A MEDIR	INDICADOR	UTILIDAD					FACILIDAD DE IMPLANTACIÓN				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
INDICADORES DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO		(Muy baja)				(Muy alta)	(Muy baja)				(Muy alta)
	A.- ECONOMÍA E INPUTS										
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Atención Educativa / Nº de personas empleadas.										
A.2.- Coste del Área de Atención Educativa por Afiliado.	- Costes totales del Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro.										
A.3.- Coste del Área de Atención Educativa por Afiliado en edad escolar.	- Costes totales del Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro en edad escolar.										
	B.- EFICACIA Y OUTPUTS										
B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Nº usuarios potenciales en dicho Área.										
B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Atención Educativa / Gastos presupuestados en dicho Área.										
B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Atención Educativa / Nº de afiliados del centro.										



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

INDICADORES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS														
	A.- ECONOMÍA E INPUTS													
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Prestaciones Económicas / Nº de personas empleadas.													
A.2.- Coste del Área de Prestaciones Económicas por Afiliado.	- Costes totales del Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.													
	B.- EFICACIA Y OUTPUTS													
B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº usuarios previstos en dicho Área.													
	- Nº de prestaciones tramitadas / Nº de peticiones previstas.													
B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Prestaciones Económicas / Gastos presupuestados en dicho Área.													
B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.													
	C.- EFICIENCIA Y PROCESOS													
C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de personas empleadas en esta tarea.													
C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Costes del personal.													

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Prestaciones Económicas / Costes totales.																		
	D.- EXCELENCIA																		
D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados del centro.																		
D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Prestaciones Económicas / Nº de afiliados.																		
D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Prestaciones Económicas.																		
D.4.- Tiempo medio de concesión de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la prestación hasta que se resuelve.																		
D.5.- Tiempo medio de pago de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se concede la prestación hasta que se paga al afiliado.																		
INDICADORES DE APOYO AL EMPLEO																			
	A.- ECONOMÍA E INPUTS																		
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Apoyo al Empleo / Nº de personas empleadas.																		
A.2.- Coste del Área de Apoyo al Empleo por Afiliado.	- Costes totales del Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro.																		
	B.- EFICACIA Y OUTPUTS																		
B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº usuarios																		

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

	previstos en dicho Área.																		
B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Apoyo al Empleo / Gastos presupuestados en dicho Área.																		
B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro.																		
B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo el Empleo / Nº de afiliados del centro que demandan empleo.																		
	C.- EFICIENCIA Y PROCESOS																		
C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de personas empleadas en esta tarea.																		
C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Costes del personal.																		
C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Apoyo al Empleo / Costes totales.																		
	D.- EXCELENCIA																		
D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados del centro.																		
D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Apoyo al Empleo / Nº de afiliados.																		
D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Apoyo al Empleo.																		
D.4.- Tiempo medio de tardanza en consecución de empleo	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se accede al Área de Apoyo al Empleo hasta que se encuentra un empleo.																		



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

D.5.- Tiempo medio de concesión de la prestación al empleo	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita la prestación hasta que se resuelve.																		
D.6.- Tiempo medio de pago de la prestación	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se concede la prestación hasta que se paga al afiliado.																		
INDICADORES DE REHABILITACIÓN INTEGRAL																			
A.- ECONOMÍA E INPUTS																			
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Rehabilitación Integral / Nº de personas empleadas.																		
A.2.- Coste del Servicio de Rehabilitación Integral por Afiliado.	- Costes totales del Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.																		
B.- EFICACIA Y OUTPUTS																			
B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº usuarios previstos en dicho Servicio.																		
B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Servicio de Rehabilitación Integral / Gastos presupuestados en dicho Servicio.																		
B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.																		
B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro que demandan dicho servicio.																		

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

	C.- EFICIENCIA Y PROCESOS																			
C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de personas empleadas en esta tarea.																			
C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Costes del personal.																			
C.3.- Eficiencia global del Servicio	- Nº de usuarios atendidos en el Servicio de Rehabilitación Integral / Costes totales.																			
	D.- EXCELENCIA																			
D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados del centro.																			
D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Servicio de Rehabilitación Integral / Nº de afiliados.																			
D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Servicio de Rehabilitación Integral.																			
D.4.- Tiempo medio de tardanza en la atención	- Nº de días que por término medio transcurren desde que se solicita el Servicio de Rehabilitación Integral hasta que comienza la atención.																			
INDICADORES DE AFILIACIÓN																				
	A.- ECONOMÍA E INPUTS																			
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Afiliación / Nº de personas empleadas.																			
A.2.- Coste del Área de Afiliación por Afiliado.	- Costes totales del Área de Afiliación / Nº de afiliados del centro.																			



VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

afiliación	afiliación hasta que se resuelve.																			
INDICADORES DE ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA																				
	A.- ECONOMÍA E INPUTS																			
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de personas empleadas.																			
A.2.- Coste del Área de Animación Sociocultural y Deportiva por Afiliado.	- Costes totales del Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.																			
	B.- EFICACIA Y OUTPUTS																			
B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº usuarios previstos en dicho Área.																			
	- Nº de actividades realizadas / Nº de actividades programadas.																			
	- Nº de plazas ofertadas en actividad X / Nº previsto de plazas en actividad X																			
B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Gastos presupuestados en dicho Área.																			
B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.																			
B.4.- Eficacia específica	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados que solicitan participar en estas actividades.																			
	C.- EFICIENCIA Y PROCESOS																			

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de personas empleadas en esta tarea.																		
C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Costes del personal.																		
C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Costes totales.																		
	D.- EXCELENCIA																		
D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.																		
D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados.																		
D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas por el Área de Animación Sociocultural y Deportiva.																		
D.4.- Usuarios reales del Área	- Nº de usuarios de las actividades el Área de Animación Sociocultural y Deportiva / Nº de afiliados del centro.																		
D.5.- Variabilidad de la oferta en actividades organizadas	- Nº de actividades nuevas de este ejercicio / Nº total actividades organizadas en ejercicio anterior.																		
D.6.- Grado de cobertura de las actividades	- Nº de actividades cubiertas al 100% / Nº actividades organizadas.																		
D.7.- Nivel aceptación propuestas afiliados	- Nº actividades organizadas / Nº actividades propuestas por los afiliados.																		
	- Nº actividades propuestas ejercicio actual / Nº actividades propuestas ejercicio anterior.																		

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

INDICADORES DE COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO												
	A.- ECONOMÍA E INPUTS											
A.1.- Coste unitario del personal	- Costes totales del personal de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de personas empleadas.											
A.2.- Coste del Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico por Afiliado.	- Costes totales del Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.											
	B.- EFICACIA Y OUTPUTS											
B.1.- Eficacia operativa	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº usuarios previstos en dicho Área.											
B.2.- Eficacia presupuestaria en gastos	- Gastos ejecutados en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Gastos presupuestados en dicho Área.											
B.3.- Eficacia general	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.											
	C.- EFICIENCIA Y PROCESOS											
C.1.- Eficiencia real del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de personas empleadas en esta tarea.											
C.2.- Eficiencia económica del personal	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Costes del personal.											

VI.- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

C.3.- Eficiencia global del Área	- Nº de usuarios atendidos en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Costes totales.																		
	- Nº unidades vendidas / Costes totales.																		
	- Nº reparaciones efectuadas / Costes totales																		
	D.- EXCELENCIA																		
D.1.- Recursos humanos por afiliado	- Nº de trabajadores empleados en el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.																		
D.2.- Volumen quejas o reclamaciones	- Nº de reclamaciones en relación con el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados (en cientos).																		
D.3.- Valoración de los afiliados	- Puntuación obtenida en encuestas confidenciales por el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico.																		
D.4.- Usuarios reales del Área	- Nº de usuarios de las actividades el Área de Comercialización y Reparación del Material Tiflotecnológico / Nº de afiliados del centro.																		
D.5.- Unidades vendidas / unidades en existencias	- Nº de unidades vendidas / Existencias medias en Tienda Exposición.																		
D.6.- Unidades reparadas sobre total afiliados	- Nº de unidades reparadas / Nº afiliados del centro.																		

VI- ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES Y RESULTADOS PARA UNA PROPUESTA NORMALIZADA

---

10. DE LOS INDICADORES PROPUESTOS EN LA PREGUNTA ANTERIOR, PARA CADA UNA DE LAS ÁREAS ANALIZADAS INDIQUE LOS DOS QUE CONSIDERA MAS INTERESANTES PARA LA GESTIÓN.

ÁREA:	INDICADOR:
ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA Y ÁREAS DE APOYO COMPLEMENTARIO:	1º.-
	2º.-
PRESTACIONES ECONÓMICAS	1º.-
	2º.-
APOYO AL EMPLEO	1º.-
	2º.-
REHABILITACIÓN INTEGRAL	1º.-
	2º.-
AFILIACIÓN	1º.-
	2º.-
ACTIVIDADES DE ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTIVA	1º.-
	2º.-
PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y REPARACIÓN DEL MATERIAL TIFLOTECNOLÓGICO	1º.-
	2º.-



## **RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES**



A continuación exponemos las principales evidencias que se derivan del conjunto de la Tesis Doctoral, si bien en relación con las referentes a la parte del estudio empírico sobre la propuesta de indicadores para la ONCE, únicamente resumimos las esenciales, dado que han quedado suficientemente explicadas en el capítulo correspondiente.

#### **RESPECTO DE LAS ENL, EN GENERAL:**

1. Dificultad para encontrar una adecuada definición de las ENL, soportada por la falta de concreción del mismo sector, por su heterogeneidad y débil nitidez, a pesar de la existencia de un elemento común a todas cual es el hecho de que la finalidad perseguida no se centra en la consecución de un beneficio económico. El decir “organizaciones no lucrativas” implica una definición negativa, en el sentido en el cual se expresa que este tipo de entidades no tienen que ver con las gubernamentales ni con las privadas lucrativas.
2. La consecuencia de lo anterior se traduce en el ámbito jurídico, en la carencia de un cuerpo normativo propio o texto refundido que aglutine el ámbito de las ENL. Su regulación legal está caracterizada por una gran dispersión normativa.
3. Tradicionalmente las ENL han dedicado pocos medios a la mejora de su gestión, tal vez en el convencimiento -equivocado, por otra parte- de que el empleo de ciertos recursos con este objetivo implica al mismo tiempo distraerlos de la finalidad última para la que nacieron.
4. Como consecuencia de una estructura organizativa mucho más flexible, este tipo de entidades suelen dar respuesta a los problemas de su entorno con mayor inmediatez, capacitándolas al mismo tiempo, para actuar con cierto margen de innovación, toda vez que no se encuentran excesivamente burocratizadas, lo que les permite con mucha frecuencia detectar rápidamente los problemas y adecuar los medios para su resolución.
5. El elevado desarrollo alcanzado por las organizaciones sin ánimo de lucro en los últimos años, junto a su creciente influencia económica y la complejidad de su gestión, son factores que han acentuado la necesidad de que estas organizaciones se encuentren dotadas de instrumentos de control rigurosos que

permitan la elaboración de una información fiable puesta a disposición de las diferentes personas y estamentos interesados en ella.

6. Nos encontramos en un entorno de profundo cambio, tanto en el ámbito social como en el económico, financiero y político. En el caso de las ENL en nuestro país, en una época de fuertes ajustes en el presupuesto de 2012 y 2013, van a ser cada vez mayores las dificultades de estas organizaciones para conseguir recursos provenientes de las administraciones públicas, debiendo por tanto, enfocar su actuación a la captación de financiación como si se tratase de cualquier entidad lucrativa.
7. Lo anterior nos lleva a concluir que las ENL han de competir tanto en calidad del servicio prestado como en el precio del mismo, con otro tipo de organizaciones que actúan dentro del sector privado, lo que implica que, para sobrevivir, han de gestionar todas sus actuaciones con los mayores niveles de eficacia, eficiencia y excelencia.
8. Es frecuente que los directivos de estas entidades no sean auténticos profesionales de la gestión económico-financiera, convirtiéndose esta situación en una de las grandes debilidades de este tipo de organizaciones; provocando, a menudo, una falta de preocupación por la medida del resultado y que, con frecuencia, se adopten decisiones sin apoyo de ningún tipo de información y, por supuesto, obviando cualquier sistema de control de gestión.
9. Al no existir la figura del accionista, también es habitual que no se valore y premie económicamente la labor de los gestores, que en multitud de ocasiones son al tiempo miembros de los órganos directivos, por lo que la motivación es menor que en organizaciones lucrativas. Este hecho da lugar, entre otros, a que en los últimos años se haya acrecentado el interés por el estudio del gobierno de estas organizaciones y la elaboración de los llamados “Códigos de buen gobierno”.
10. Dificultad de valorar el output que producen. En el caso del servicio recibido de las ENL, el hecho en sí mismo de no disponer de precio de referencia dificulta la valoración que el consumidor pueda tener del mismo, siendo además muy diferente la percepción que cada beneficiario tiene, en términos de la satisfacción que recibe.

A todo ello se une el hecho de que los servicios prestados por estas entidades poseen el atributo de intangibles en muchas ocasiones, también considerados bienes “semipúblicos”, con la lógica dificultad de falta de definición y medición en relación con los que son prestados por entidades lucrativas.

11. Es una necesidad imperiosa en los momentos actuales contar con un adecuado sistema de control de gestión en cualquier organización lucrativa, Pero, igualmente es de suma importancia un sistema tal en el ámbito de las ENL, toda vez que el uso inadecuado o ineficiente de los recursos disponibles va a limitar o incluso impedir la satisfacción de las necesidades últimas para las que han sido creadas.
12. La transparencia se ha configurado como un elevado valor estratégico de las ENL.
13. En el proceso de gestión de las ENL se ha de buscar la excelencia, con la finalidad de alcanzar los más elevados niveles de eficiencia que permitan el cumplimiento más amplio de los objetivos para los que ha nacido la entidad, debiendo la racionalidad de las decisiones regir por encima de los más nobles sentimientos.
14. Aunque podemos cuestionarnos no ya la exigencia, sino incluso el valor de la información presupuestaria en las ENL toda vez que de un lado en el sector privado no es obligatoria y de otro, y por contra, en el sector público se configura como la herramienta legal que guía y condiciona la actuación del poder ejecutivo, el presupuesto seguirá teniendo un papel insustituible en dichas entidades, así como el correspondiente elenco de indicadores que se puedan derivar del mismo.

Sin embargo, tanto los estados financieros como los indicadores de gestión pueden llegar a suministrar información más relevante con efectos frente a terceros que el presupuesto y su liquidación. Los indicadores no son más que un instrumento al servicio del usuario que permite establecer un sistema de evaluación relativo a la gestión realizada en el período en que se aplica dicho indicador. Es por ello que deben entenderse como un mecanismo al servicio de la gestión, pero en ningún caso como un objetivo en sí mismo, ya que si se constituyen en esto último, su uso carecería de cualquier sentido.

15. En el proceso de implantación de indicadores en una ENL es prácticamente imposible abarcar la totalidad de tipos y clases, por lo que cada ENL deberá

adaptar los indicadores de gestión, en función de la dimensión de la misma, sus necesidades de información y el nivel de profesionalización alcanzado por la gestión. No obstante, para antes que se encuadren en sectores o áreas similares, puede ser oportuno ensayar modelos de indicadores con vocación de normalizarse, al menos en los ámbitos más comunes, y ser útiles a un conjunto mayor.

16. En términos generales, podemos afirmar que un gran número de ENL no han abordado el reto de modernizar sus sistemas de información económica, encontrándose motivada esta situación por el convencimiento de que la información proporcionada por los sistemas actuales es más que suficiente. La contabilidad suele ser vista como un mero elemento de rendición de cuentas o de accesos a determinadas subvenciones públicas que la exigen, pero no como un instrumento eficiente de gestión.
17. La rendición de cuentas en las ENL presenta una gran complejidad. No existen propietarios en sentido estricto, sino socios o patronos. Otros partícipes o grupos de interés “*stakeholders*” -donantes, financiadores, voluntarios, gestores, colaboradores, beneficiarios, etc.- asumen diversos riesgos en la organización y actúan como determinantes de su supervivencia a largo plazo.

#### **RESPECTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA ONCE:**

18. El presupuesto en la ONCE ha sido utilizado como la herramienta más importante de apoyo a la gestión económica, siendo una constante habitual en la institución el hecho de que los aspectos contables y presupuestarios se encontraran tan íntimamente relacionados que difícilmente se podría concebir uno de ellos sin prestar atención al otro.
19. En relación con el presupuesto, en el aprobado para el 2012 se produce el *momentum* de un cambio organizativo relevante en la ONCE.
20. El referido cambio ha dado lugar a la superación de determinadas debilidades relacionadas principalmente con una estructura presupuestaria por funciones

inadecuada, particularmente en lo que se refiere a un exceso tanto de programas como de actividades, e incluso de funciones, que no aportaban información verdaderamente útil.

21. A pesar de lo anterior, no se han resuelto, al menos definitivamente, ciertas debilidades como la distribución de las retribuciones del personal no vendedor entre actividades o el reparto de determinados gastos generales entre funciones de servicios sociales o juego.
22. La implantación de indicadores de gestión en áreas de servicios sociales en la ONCE ha sido una tarea iniciada en varias ocasiones y, habitualmente inacabada, no habiendo definido la institución, en la actualidad, un elenco de indicadores para su aplicación a todos los centros como un sistema normalizado.
23. Existen numerosas actividades, esenciales en la organización, para las que no se han configurado indicadores que permitan evaluar la gestión desarrollada en las áreas de servicios sociales.
24. Los indicadores utilizados en la actualidad, además de no estar siendo aplicados sistemáticamente por todos los centros, adolecen de fuertes debilidades, que les impide gozar de reconocimiento necesario para su normalización.
25. La evolución seguida por la organización, con cambios profundos en su estructura presupuestaria y territorial, hace necesario que se dote de un conjunto de indicadores de gestión cuya aplicación permita conocer con el mayor índice de detalle, los niveles de economía, eficacia, eficiencia y excelencia con que los servicios a sus afiliados están siendo prestados.

**EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA Y ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE INDICADORES EN LA ONCE:**

26. Ha sido posible configurar una propuesta de indicadores de gestión para el ámbito de los servicios sociales que, por estar basada en estudios de contrastada solvencia, así como por el análisis exhaustivo realizado sobre la entidad y por las oportunas aportaciones de directivos de alto nivel de la ONCE, se presumía con

suficiente validez de partida al efecto de ofrecerse a un proceso de validación institucional de amplio espectro, materializado por medio del oportuno trabajo de campo para responder a una encuesta.

27. En dicho proceso, tras el correspondiente tratamiento metodológico de los datos, se ha obtenido una selección de indicadores de gestión, en número de 84, de las citadas áreas sociales que, por el mismo hecho de la alta participación de los cuadros directivos de la entidad, se entiende válida para constituirse en una lista normalizada de utilidad para el conjunto de centros de la ONCE.
28. Dada la similitud de los servicios sociales que presta la ONCE, en relación con otras ENL del ámbito de la protección a colectivos desfavorecidos, particularmente discapacitados, es posible que el elenco de indicadores propuesto se convierta en un referente para la implementación de herramientas similares en dichas entidades y que, por tanto, contribuya a una toma de conciencia sobre la necesidad de ampliar una cultura profesional de buena gestión en las ENL.

### **LIMITACIONES DEL TRABAJO:**

- Las propias que se derivan del empleo del método del caso, y a las que se hacen referencia con mayor nivel de detalle en el apartado correspondiente.
- Sobre la posibilidad de extensión de la propuesta realizada, su dificultad por las propias peculiaridades de las diferentes entidades, toda vez que hay que considerar el marco heterogéneo en el que se desenvuelven y la singularidad propia de cada ENL.

### **FUTURAS VÍAS DE INVESTIGACIÓN:**

Finalmente, queremos poner de manifiesto algunas de las futuras vías de investigación, que pueden salvar las propias limitaciones del trabajo o abrir nuevas posibilidades:



- Apoyándonos en la base que nos otorga el conocimiento de la realidad de las ENL, desarrollo de propuestas de modelos de costes que afronten la problemática inherente a este tipo de organizaciones, en relación con la valoración de los outputs que producen.
- Análisis del posicionamiento entre entidades del mismo sector, mediante el empleo de técnicas de “benchmarking” que, simulando situaciones de competencia propias del ámbito empresarial, utilizan la comparación de los valores de los indicadores de gestión, como punto de partida para la mejora de los procesos.
- Ampliación del ámbito de aplicación del modelo que proponemos, haciéndolo extensivo a otras organizaciones no lucrativas cuyo campo de actuación se circunscribe, preferentemente, al área de los servicios sociales.



## ÍNDICES



## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

ABELL, P. (1995): *Política y estrategia de empresa*. DEADE, Comisión Europea.

ALFORD, L. P. Y J. R. BANGS. (1972): *Manual de la producción* (Tomo I). Edición Revolucionaria. La Habana.

ALVAREZ, J. Y F. BLANCO. (1993): "La contabilidad de dirección estratégica en el proceso empresarial de mejora continua". *Revista Técnica Contable*.

ALVAREZ-DARDET ESPEJO, M.C. Y GUTIÉRREZ HIDALGO, F. (COORD.) Y OTROS (2010): *Contabilidad de Gestión. Profundización en el cálculo de coste y proceso de planificación y control*. Ediciones Pirámide. Madrid.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, L.I., VAZQUEZ CASIELLES, R., SANTOS VIJANDE, M.L. (2001): *Definición del sector no lucrativo en cuanto a unidad relevante de análisis en la disciplina de marketing*. Documentos de Trabajo. Universidad de Oviedo. Departamento de Administración de Empresas y Contabilidad, julio.

AMAT I SALAS, J. M. (1989): "La importancia del control de gestión en el proceso directivo". *Revista Novamáquina*, No.149, Marzo 1989. pp. 135-138.

AMAT, J.M, SODEVILA, P. Y CASTELLÓ, G. (2001): *El control presupuestario*. Ed. Gestión 2000. Barcelona.

AMMONS, D. Y RIVENBARK, W. (2008): "Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project", *Public Administration Review*, 68 (2), pp 304-318.

ANDERSON, S.; WIDENER, S. (2007): "Doing Quantitative Field Research in Management Accounting", en *Handbook of Management Accounting Research: Vol. 1*, Christopher Chapman and Anthony Hopwood and Michael Shields, Eds. Oxford Elsevier.

ANTHONY R.N. y HERZLINGER, R.E. (1975): *Management control in nonprofit organizations* (Homewood, Illinois: Irwin).

ANTHONY R.N. y YOUNG, D.W. (1988): *Management Control in Nonprofit Organizations* (Homewood, Illinois: Irwin. Cuarta Edición).

ANTHONY, R. (1990): *El control de gestión*. Ediciones DEUSTO S.A., Bilbao. España.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA (1995): *Glosario de Contabilidad de Gestión. Documento nº 0. Principios de Contabilidad de Gestión*. AECA. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA. (2000): *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Documento nº 16. Principios de Contabilidad de Gestión*. AECA. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA. (2001): *La Contabilidad de Gestión en las Entidades sin Fines de Lucro. Documento nº 24. Principios de Contabilidad de Gestión*. AECA. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA. (2002): *Un Sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos. Documento nº 26. Contabilidad de Gestión*. AECA. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA. (2008): *Marco Conceptual de la Información Financiera para Entidades Sin Fines Lucrativos. Documento nº 1. Entidades Sin Fines Lucrativos*. AECA. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA. (2010): *Los Estados Contables de las Entidades sin Fines Lucrativos. Documento nº 2. Entidades Sin Fines Lucrativos*. AECA. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. AECA. (2012): *Indicadores para Entidades Sin Fines Lucrativos. Documento nº 3. Entidades Sin Fines Lucrativos*. AECA. Madrid.

AYUSO MORA, A. Y RIPOLL FELIÚ, V. (2005): “El estudio de casos como prototipo de la investigación en Contabilidad de Gestión desde una perspectiva cualitativa”. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*. Nº 5, pp.131-168.

BAREA, J. y MONZÓN, J.L. (Dir.) (2002): *La Economía Social en España en el año 2000*, CIRIEC España, Valencia.

BAREA, J. y PULIDO, A. (2001): “El Sector de Instituciones sin Fines de Lucro en España”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Abril, nº 37, pp. 35-49.

BAREA TEJEIRO, J. (2004): “Economía Social: concepto y delimitación”. *En Mediterráneo Económico. Colección de Estudios Socioeconómicos*. Número titulado “Economía Social. La actividad económica al servicio de las personas”. Ed. Cajamar. Coordinador: Juan Francisco Juliá Igual. pp. 23-34.

BARLEY, S.R. (1990): “Images of imaging: notes on doing longitudinal field work”. *Organization Science*, 1: pp. 220-247.

BELLOSTAS PÉREZ-GRUESO, A., BRUSCA ALIJARDE, I. y MONEVA ABADÍA, J.M. (2007): “Utilidad de la información financiera para la gestión de las entidades privadas no lucrativas”. *Revista de Contabilidad Spanish Accounting Review*. Vol. nº 9, nº 18, pp. 87-109.

BHIMANI, A. (1996): *Management Accounting European Perspectives*. Ed. Oxford University Press. Oxford.

(1996): *Management Accounting in the United Kingdom: Reflections on Research, Practice and Profession*, en Bhimani (1996), pp. 218-242.

BLANCO DOPICO, I. Y AIBAR GUZMÁN, B. (2003): "Algunas reflexiones acerca del papel y las características de los estudios de casos en la investigación en contabilidad de gestión". *VIII Congreso Internacional de Costos*. Uruguay, 26-28 noviembre de 2003, pp. 1-19.

BLANCO DOPICO, I. (2007): "Contabilidad de gestión: tópicos y agenda de investigación". *Revista de Estudios Politécnicos*. Vol. IV, n.º 7, pp. 41-88.

BLANCO ILLESCAS, F. (1993): *El control integrado de gestión. Iniciación a la dirección por sistemas*. Editorial Limusa, S.A de C.V. Grupo Noriega Editores, México.

BON, J. y LOUPPE, A. (1980): *Marketing des Services Publics: L'étude des Besoins de la Populations*. Les éditions d'organisation, París.

BONACHE PÉREZ, J. (1999): "El estudio de casos como estrategia de construcción teórica. Características, críticas y defensa". *Cuadernos de economía y dirección de la empresa* ISSN 1138-5758, Nº 3, pp. 123-140.

BRUSCA, I. Y MARTÍ, C. (2002-04): "La Información Financiera de las Entidades No Lucrativas: Una Perspectiva Internacional". *Documento de Trabajo 2002-04*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza.

BUENO CAMPOS, E.; CRUZ ROCHE, Y DURÁN, J.J. (1989): *Economía de la Empresa. Análisis de las decisiones empresariales*. Ediciones Pirámide, S.A., Madrid.

BUENO, E. (1993): *Dirección estratégica de la empresa*. Ediciones Pirámide, S.A., Madrid.

CABRA DE LUNA, M.A. y DE LORENZO GARCÍA, R. (1993): *La constelación de las Entidades no Lucrativas: El Tercer Sector, en El sector no lucrativo en España*. Escuela Libre Editorial. Colección Solidaridad. Madrid.



CABRERA SUÁREZ, M.K. (1998): *Factores determinantes del éxito y fracaso del proceso de sucesión en la empresa familiar*. Tesis Doctoral. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

CALVO VERGEZ, J. (2011): "La utilización de figuras y técnicas empresariales para la consecución de los fines de la Economía Social". *Anuario Iberoamericano de la Economía Social*. Fundación Iberoamericana de la Economía Social, pp. 107-127.

CARRASCO DÍAZ, D.; GONZALO ANGULO, J.A.; MORALES CAPARRÓS, M.J.; SÁNCHEZ TOLEDANO, S.; PINA MARTÍNEZ, V.; TORRES PRADAS, L.; LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. y GARCÍA VALDERRAMA, T. (2006): *Libro Blanco de los Costes en las Universidades*. Ed. Oficina de Cooperación Universitaria.

CARRASCO DÍAZ, D., NAVARRO GALERA, A., VALENCIA QUINTERO, M.J. y SANCHEZ TOLEDANO, J. (2009): "Un modelo de costes para los servicios públicos municipales: hacia un sistema integral de información en la administración local". *Revista del Instituto Nacional de Costos*, nº 5, julio/diciembre 2009, pp.141-168.

CARVALHO, J., FERNANDES, M., LAMBERT, V. y LAPSLEY, I. (2006): "Measuring fire service performance: a comparative study", *The International Journal of Public Sector Management*, 19 (2), pp. 165-179

CASTILLO BAUTISTA, R. y JUÁREZ ANGUIANO, A (2008): *Análisis organizacional y de imagen de Asociaciones no lucrativas*. Grupo EUMEDNET. Universidad de Málaga, España.

CASTRO MONGE, E. (2010): "El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la Dirección y Administración de Empresas" *Revista Nacional de Administración* 1 (2) pp. 31-54. Julio-diciembre.

CEPEDA CARRIÓN, G. (2006): "La calidad en los métodos de investigación cualitativa: principios de aplicación práctica para estudios de casos". *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. (ACEDE) nº 29, pp. 57-82.

CHIVA GÓMEZ, R. (2001): "El estudio de casos explicativo. Una reflexión". *Revista de Economía y Empresa*, 41, pp. 119-132.

COMOS TOVAR, C. (2011): "Algunas reflexiones y propuestas de la economía social española en el actual escenario económico". *Anuario Iberoamericano de la Economía Social*. Fundación Iberoamericana de la Economía Social, pp. 89-103.

Concordato entre la Santa Sede y España de 3 de enero de 1976.

CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (CEPES) (2011): *Informe de la Economía Social en España 2010-2011*. Coord: COSMOS TOVAR, C. y GONZÁLEZ MARINA, G. Servimedia S.A. Madrid.

CONNOLLY, C. y HYNDMAN, N. (2004): "Performance Reporting: A Comparative Study of British and Irish Charities", *British Accounting Review*, 36, pp. 127-154.

CONSELLERIA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE VALENCIA *Manuales de buenas prácticas del Sistema Básico de Calidad de Valencia*. (Web de la Conselleria de Bienestar social)

Constitución Española de 1978

CORDOBES MADUEÑO, M., RIPOLL FELIÚ, V. y SOLDEVILA GARCÍA, P. (2006): "Control de gestión en organizaciones no lucrativas: el caso de los Colegios de Economistas de España". *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*. Volumen nº 7. Enero-junio 2006. 203-228.

COURTY, P., HEINRICH, C. Y MARSCHKE, G. (2005): "Setting the standard in performance measurement system", *International Public Management Journal*, 8 (3), pp 321-347.

DEL RÍO GONZÁLEZ, C., DEL RÍO SÁNCHEZ, C. y DEL RÍO SÁNCHEZ, R. (2009): *El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, teoría y práctica*. Cengage Learning Editores. México D.F.

DELLER, S. Y MAHER, C. (2009): "Government, Effectiveness, Performance and Local Property Values", *International Journal of Public Administration*, 32, pp. 1182-1212.

DEPARTMENT OF HEALTH. UNITED KINGDOM (2002): *National Minimum Standards and Regulations for Children's homes*. Editorial: The Stationery Office. London.

DÍAZ PONTONES, V. (1987): "El lugar que ocupa el control en la dirección". *Revista Economía y Desarrollo*, N° 96, pp. 24-29.

DUBÉ, L. & PARÉ, G. (2003): "Rigor in information systems positivist case research: Current practices, trends, and recommendations". *MIS Quarterly*, 27 (4), pp. 597-635.

DRUCKER, P.F. (1990): "Que se puede aprender de las organizaciones altruistas", *Harvard-Deusto Business Review*, primer trimestre: 19-26.

DRUCKER, P.F. (1996): *Dirección de Instituciones sin fines lucrativos*. Barcelona. Editorial El Ateneo SL.

EDIE, J.A., (2010): "Good and no so good Governance of Nonprofit organizations: Factual observations from the USA". En: K. J. Hopt, y T. Von Piel, edtrs. *Comparative Corporate Governance of Non-profit organizations*. Cambridge University Press, pp. 20-38.

EISENHARDT, K.M. (1989): "Building theories from case study research". *Academy of Management Review*, 14, pp. 532-550.

ELETA PAULA (2000): *Tercer sector: desarrollo y perspectivas. Reflexiones sobre la experiencia europea y en particular sobre el caso italiano*. Serie Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, Colegio Mexiquense, México, 2000.

EMBED IRUJO, J.M. (2003): "Notas sobre el régimen jurídico de las entidades sin ánimo de lucro, su estructura interna y la responsabilidad de sus órganos gestores (especial referencia a las fundaciones)". *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, Nº 7.1

ESCOBAR PÉREZ, B. & LOBO GALLARDO, A. (1999): "Tendencias metodológicas en la investigación en contabilidad de gestión". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. IV Jornadas de Contabilidad de Costes y de Gestión en Castellón en noviembre de 1998 y al II International Workshop on Organisation of the Future in the Information Society: Managing Change, Human Resources and Structure, celebrado en Cádiz en mayo de 1999.

ESCOBAR PÉREZ, B, LOBO GALLARDO, A. y ROCHA MARTÍNEZ DE LA PEÑA, C. (2005): "La investigación empírica en contabilidad de gestión en España". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 124, enero-marzo 2005, pp.183-210.

ESCUDERO MACLUF, J., DELFÍN BELTRÁN L.A. Y GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, L. (2008): "El estudio de caso como estrategia de investigación en las ciencias sociales". *Ciencia administrativa*, 2008-1.

<http://www.uv.mx/iiesca/revista/documents/estudio2008-1>

FAYOL, H. (1961): *Administración industrial y general*. Editorial Herrero Hermanos. México.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2006): *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*, FEMP.

FOX-WOLFGRAMM, S.J. (1997): "Towards developing a methodology for doing qualitative research: the dynamic-comparative case study method". *Scandinavian Journal of Management*, 13, pp. 439-455.

FLORES, R., MIRANDA, P., MERINO, A y VALOR, C. (2011): *Bases de un Modelo de RSE del tipo Alianza Estratégica para Organizaciones Sin Fines de Lucro de Servicios Humanos y Grandes Empresas*. Fundación Carolina. Madrid.

FUNDACIÓN EDAD Y VIDA (2008): *Calidad y acreditación para las entidades prestadoras de servicios de atención a las personas mayores en situación de dependencia*. Madrid. Senda Editorial S.A.

FUNDACIÓN LUIS VIVES, (2010): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Obra Social De Caja Madrid. Informe realizado por Equipo de Investigaciones Sociológicas S.A.

FUNDACIÓN LUIS VIVES, (2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Obra Social De Caja Madrid. Informe realizado por Equipo de Investigaciones Sociológicas S.A.

FREDRICKSON, J.W. (1983): "Strategic process research: questions and recommendations". *Academy of Management Review*, 8, pp. 565-575.

FREIJE, A. Y RODRÍGUEZ, S. (1993): *Control de gestión*. *Revista Alta Dirección*. Ed. IEE S.A., Madrid No.176, Jul-Ago., España, pp. 77.

FUENTES PERDOMO, J. (2007): "Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 6, mayo-agosto, pp. 91-120.

GARCÍA ÁLVAREZ, B. (2012): "Los códigos de buen gobierno corporativo en las entidades sin ánimo de lucro: en especial en las fundaciones". *Oñati Socio-Legal Series*, v. 2, n. 3 – Corporate Responsibility: Towards the Social Economy. <http://ssrn.com/abstract=2043112>

GARCÍA DELGADO, J.L. (Director), JIMÉNEZ, J.C., SÁEZ, J, VIAÑA, E. (2004): *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*. Civitas Ediciones.

GARCÍA DELGADO, J.L. (Director), JIMÉNEZ, J.C., VIAÑA, E., SÁEZ, J (Coordinadores), TRIGUERO, A., ALARCÓN, M.A., LLORCA, C.M., HOLGADO, M.M., PALMA, L., y CALDERÓN, B (2009): *Las cuentas de la Economía Social. Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España*, 2005. Ed. Aranzadi

GARCÍA, L. (1975): *El control de gestión* (2ª ed.). Editorial INDEX. Madrid.

GHAURI, P., GRONHAUG, K. y KRISTIANSLUND, I. (1995): *Research methods in business studies: a practical guide*. Nueva York, Prentice Hall.

GEORGE, ALEXANDER L. y ANDREW BENNET (2004): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass. Harvard University.

GEORGE, ALEXANDER L. y ANDREW BENNETT (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press, Cambridge, MA.

GIMÉNEZ BARRIOCANAL, F. (1995): "La información externa y la información para la gestión en las entidades sin ánimo de lucro". *Partida Doble*, nº 58, Julio-Agosto, pp. 57-69.

GOLDRATT, E. M. (1995): *La Meta. Un proceso de mejora continua*. Ediciones Castillo, S.A. de C.V., México.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. y RÚA ALONSO DE CORRALES, E. (2007): "Análisis de la eficiencia en la gestión de las fundaciones: Una propuesta metodológica", *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 57, pp. 117-149.

GUMMESSON, E. (2000): *Qualitative methods in management research*. Sage Publications.

HARTLEY, J.F. (1994): "Case studies in organizational research", en CASELL, C. y SYMON, G. (Eds.). *Qualitative methods in organizational research*. Londres, Sage Publications, pp. 208-229.

HERNÁNDEZ TORRES, M. (1997): *Acerca de la definición de control de gestión*. <http://ciberconta.unizar.es/LECCION/cgdefi>

HERRANZ BASCONES, R. (2005): *Las Organizaciones No Gubernamentales. Un Modelo Integral de Gestión y Control*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid.

HICKS, P. E. (1989): *Introducción a la Ingeniería Industrial y Ciencia de la Administración*. Editorial McGraw-Hill. México.

HO, A. (2003): "Perceptions of Performance Measurement and the Practice of Performance Reporting by Small Cities", *State and Local government Review*, 35 (2), pp. 161-173.

HOMS I FERRET, O. (2009): "Los retos del Tercer Sector ante la crisis", Fundación Luis Vives. *Cuadernos de Debate*, 6. Madrid.

HOPWOOD, A.G. (1983): "On Trying to Study Accounting in the Contexts in Which it Operates". *Accounting, Organizations and Society*, vol. 9, pp. 287-305.

HUDSON, M. (1995): *Managing without profit. The art of managing third-sector organizations* (Londres: Penguin Books).

HUMPHREY C. & SCAPENS R. W. (1992): "Theories and Case Studies: Limitation or Liberation. Manchester". Gran Bretaña.: *Working Paper 92/4*. University of Manchester.

HYNDMAN, N. Y ANDERSON, R. (1991): "Public sector accounting-looking beyond financial reporting", *Management Accounting*, 69 (9), pp. 50-52.

IFRS FOUNDATION (2012): *Normas Internacionales de Información Financiera*. London.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007): *Los Indicadores de Gestión en el Ámbito del Sector Público*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de publicaciones.

JARRÉ, D. (1991): *La iniciativa social y humanitaria en Europa Occidental, en Las entidades no lucrativas y de carácter social y humanitario*. Editorial La Ley. Colección Solidaridad. Madrid.

JOHANSSON, T. y SIVERBO, S. (2009): "Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden", *Financial Accountability & Management*, 25 (2), pp. 197-224.

JORDÁN, H. (1995): *Control de gestión*. DEADE, Comisión Europea.

KAPLAN, R. S. (1984): "The evolution of management accounting". *The Accounting Review* (July), pp. 390-418.

KAPLAN, R. (1986): "The role for empirical research in management accounting". *Accounting, Organization and Society*, Vol. 11, nº 4/5, pp. 429-452.

KEATING, P.J. (1995): "A framework for classifying and evaluating the theoretical contributions of case research in management accounting", *Journal of Management Accounting Research*, vol. 7, Otoño, pp. 66-85.

KEATING, E. & FRUMKIN, P. (2003): "Reengineering Nonprofit Financial Accountability: Toward a More Reliable Foundation for Regulation", *Public Administration Review*, 63, pp. 3-15.

KLOOT, L. (2009): "Performance measurement and accountability in an Australian fire service", *International Journal of Public Sector Management*, 22 (2), pp. 128-145.

KUHLMANN, S. (2010): "Performance measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany", *International Review of Administrative Sciences*, 76 (29), pp. 331-345.

LARRIBA DIAZ-ZORITA, A. (2005): "Necesidad social de información contable de las entidades no lucrativas", *I Jornada de Contabilidad de entidades no lucrativas*, ASEPUC, pp. 1-13.



LEONARD, D. y McADAM, R. (2001): "Grounded theory methodology and practitioner reflexivity in TQM research". *International Journal of Quality & Reliability Management*, 18, pp. 180-194.

Ley 19/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones.

Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical.

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones del País Vasco.

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España.

Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad Madrid.

Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña.

Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre.

Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado de Andalucía.

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 22/2005, de 18 de noviembre.

Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía.

Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

LEZAMA OSAÍN, C. (2009): *Control de la Gestión Empresarial*. Consulta realizada en: <http://www.monografias.com/trabajos82/control-gestion-empresarial/control-gestion-empresarial7.shtml#bibliograa>

LININGER, CH.A. Y WARWICK, D.P. (1978): *La encuesta por muestreo: teoría y práctica*. Compañía Continental Editorial, S.A. México.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M., NAVARRO GALERA, A., ORTIZ RODRÍGUEZ, D., IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C. Y NIETO RIVERA, A. (2001): "El Proyecto Sinigal: una metodología para la aplicación de indicadores de gestión en municipios", *Auditoría Pública*, 23, pp. 21-28.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, M. (2009): *El control de gestión en las organizaciones* Argentina: El Cid Editor, pp. 1-32.

<http://site.ebrary.com/lib/bibujaen/Doc?id=10311355&ppg=12>

LORINO, P. (1993): *El control de gestión estratégico: La gestión por actividades*. Editores Boixareu Marcombo, S.A., Barcelona.

MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2008): “Visión panorámica del Tercer Sector Social en España: entorno, desarrollo, investigación social y retos”. *Revista Española del Tercer Sector*, vol. N° 9, mayo-agosto 2008. Consulta realizada en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/9/articulos/28538/partes/2.html>

MARCUELLO SERVÓS, C. (2007): “Responsabilidad social y organizaciones no lucrativas”, *Ekonomiaz*, 65, pp. 208-227.

MARÍN GARRIDO, J., IBÁÑEZ JIMÉNEZ, E.M. Y MELLADO BERMEJO, L. (2011): *Notas de la asignatura Contabilidad de Gestión* (Código: 423114). <http://www.uned.es/dpto-eyc/asignaturas/423114/423114.htm#EQUIPO%20DOCENTE>

MARTÍN ARMARIO, E. (1993): *Marketing*, Ariel Economía, 1ª, Barcelona.

MALLO RODRÍGUEZ, C., MIR ESTRUCH, F., REQUENA RODRÍGUEZ, J.M. Y SERRA SALVADOR, V.M. (1994): *Contabilidad de Gestión. Cálculo, análisis y control de costes para la toma de decisiones*. Ed. Ariel S.A. Barcelona.

MELKERS, J. Y WILLOUGHBY, K. (2005): “Model of Performance-Measurement Use in Local governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects”, *Public Administration Review*, 65 (2), pp. 180-190.

MERCHANT, K.A. (1985): *Control in business organizations*. (Ballinger publishing company).

MERRIAN, S. (1998): *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. 2. ed. Jossey-Bas Inc.

MINTZBERG, H. (1990): "Strategy formation: Schools of thought", en FREDRICKSON, J.W. (Ed.). *Perspectives on Strategic Management*. Nueva York, Harper Business: pp. 105-235.

MONTSERRAT CODORNIÚ, J. (2009): *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*. Fundación Luis Vives. Cuadernos de Debate, 5. Madrid.

MORSE, J. M. y CHUNG, S. E. (2003): "Toward Holism: The Significance of Methodological Pluralism". *International Journal of Qualitative Methods*. Vol. 2. N. 3. Article 2.

MUÑIZ GONZÁLEZ, L. (2004): *El diseño de un sistema de control de gestión*. Ediciones Deusto – Planeta Agostini Profesional y Formación S.L.

MUÑIZ GONZÁLEZ, L. (2009): *Control presupuestario: planificación, elaboración y seguimiento del presupuesto*. Ed: Bresca Editorial SL. Barcelona.

MUÑOZ MACHADO, A. (1999): *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*. Ediciones Díaz de Santos S.A. Madrid.

NAVARRO GALERA, A. (1998): *El control económico de la gestión municipal: un modelo basado en indicadores*. Sindicatura de Comptes. Valencia.

NAVARRO GALERA, A. Y ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2003): "Propuesta metodológica para la aplicación del Benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en Administraciones Locales", *Revista de Contabilidad*, 6 (12), pp. 109-138

NAVARRO GALERA, A., ORTIZ RODRÍGUEZ, D. Y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (2008): "Identifying barriers to the application of standardized performance indicators in local government", *Public Management Review*, 10 (25), pp. 241-262.

NOGUEIRA RIVERA, D. (2004): "Control de Gestión: Evolución, dimensiones y diagnóstico", [en línea] *5campus.com*, *Control de Gestión* <<http://www.5campus.com/leccion/cgevodidi>> [consulta realizada el 08/05/2012].

Orden Ministerial de 25 de marzo de 1991, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (B.O.E. 76 de 29/03/1991), mediante la que se dispuso la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de marzo de 1991 que determinó, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 2248/85, de 20 de noviembre, la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los colectivos de activos y pasivos de la ONCE que no estuvieran ya integrados en dicho régimen.

ORDEN TAS/2533/2006, de 27 de julio, por la que se dispone la publicación de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2004): *Policy Brief: Public Sector Modernization: Governing for Performance*, OECD, Paris.

ORTIZ RODRÍGUEZ, D., NAVARRO GALERA, A. Y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (2006): "Consensus among public managers as strategy for standardization of performance indicators", *International Public Management Journal*, 9 (4), pp. 371-398.

ORTIGUEIRA BOUZADA, M. (1987): *Administraciones Públicas: Teoría Básica de las Auditorías de Gestión*. Publicaciones del CUR. Granada.

OTLEY, D.T.; BERRY, A.J. (1994): "Case Study Research in Management Accounting and Control". *Management Accounting Research*, vol. 5, nº 1, pp. 45-65.

PADOVANI, E.; YETANO, A. Y LEVY, R. (2010): "Municipal performance measurement and management in practice: which factors matters?" *Public Administration Quarterly*, winter.

PÁEZ, T. (1994): *Estrategia Empresarial y calidad de gestión*. Editorial Konrad-Adenauer, Caracas, Venezuela.

PAJUELO MORENO, M.L. (2008): “Evolución de la Investigación en Contabilidad de Gestión”. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*. Volumen nº 12. Julio-Diciembre, pp. 141-173.

PALOMAR OLMEDA, A. (2012): “Asociaciones, Tercer Sector y necesidades sociales”. Una perspectiva jurídica. *Revista Española del Tercer Sector*, nº 21. Mayo-agosto.

PERDICES HUETOS, A. B., (2008): Hacia unas reglas de gobierno corporativo del sector no lucrativo. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 17 (1), pp.141-176.

PÉREZ GOROSTEGUI, E. (1991): Economía de la empresa. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., España.

PÉREZ LÓPEZ, G., ORTÍZ RODRIGUEZ, D., Y NAVARRO GALERA, A. (2011): “La implantación de medidas de gestión en la administración local española: una aproximación”. Comunicación presentada al XVI Congreso de AECA, celebrado en Granada, del 21 al 23 de septiembre de 2011.

PETTIGREW, A. (1990): “Longitudinal field research on change: theory and practice”. *Organization Science*, 1, pp. 267-291.

PETTIGREW, A. (1997): “What is a processual analysis?” *Scandinavian Journal Management*, 13, pp. 337-348.

PIÑAR MAÑAS, J.L. (1995): *Comentarios al artículo 2, en Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales*. Escuela Libre Editorial. Colección Solidaridad. Madrid.

PORTER, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Ediciones Plaza y Janes, Barcelona.

PONTET UBAL, N. (2009): "La Teoría Institucional y el Cambio en Contabilidad de Gestión". *Revista del Instituto Internacional de Costos*, ISSN 1646-6896, nº 4, enero/junio, pp. 73-85.

QUALITY4CHILDREN (2007): *Estándares para el cuidado de niños fuera de su familia biológica en Europa*. Iniciativa de SOS-Kinderdorf International, IFCO (International Foster Care Organisation) y FICE (Fédération Internationale des Communautés Educatives). A-6010 Innsbruck (Austria).

RAJAGOPALAN, N. y SPREITZER, G. (1997): "Toward a theory of strategic change: a multi-lens perspective and integrative framework". *Academy of Management Review*, 22, pp. 48-79.

Real Decreto 2248/85, de 20 de noviembre, que recoge aspectos relativos a la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los colectivos de activos y pasivos de la ONCE que no estuvieran ya integrados en dicho régimen.

Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la Inscripción registral de Asociaciones Juveniles.

Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

Real Decreto 1786/1996, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

Real Decreto 1200/1999, de 9 de julio, por el que se modifica el R.D. 358/1991.

Real Decreto 1251/1999, de 16 de julio, sobre sociedades anónimas deportivas.



Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteada.

Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

Real Decreto 1359/2005, de 18 de noviembre, por el que se modifica el R.D. 358/1991.

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal.

Resolución de 1 de octubre de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el XIV Convenio colectivo de la ONCE y su personal. (Boletín Oficial del Estado de 14 de octubre de 2009).

Real Decreto 394/2011, de 18 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.

RED DE CONSULTORÍA SOCIAL (2010): *Guía para la gestión con indicadores en acción social*. Dentro del proyecto “Sistema on line de indicadores compartidos para la mejora de la calidad en la acción social”. Financiado por el Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad.

REY E. (1995). *Gestión de las limitaciones. Seminario Internacional*, La Habana.

RIALP, A. (1998): “El método del caso como técnica de investigación y su aplicación al estudio de la función directiva”, ponencia presentada en el *IV Taller de Metodología ACEDE*, 23-25 de abril, Arnedillo, La Rioja.

RODRÍGUEZ ARIZA, L. y LUNA JIMÉNEZ, M.J. (2005): “Consolidación contable pública: Concurrencia de entidades públicas, empresas y organizaciones no lucrativas”. *Partida Doble*, nº 163, febrero, pp. 76-91

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005): “El desarrollo asociativo en España”, en *La Economía Social en España. Vol. III*, Dir: GARCÍA DELGADO, J.L., Fundación ONCE, Madrid.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J.L. y SAZ GIL, M.I. (2011): “Una nueva frontera en organizaciones no lucrativas: el buen gobierno global”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 71, agosto, pp. 229-251.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, A. (2005): “El análisis económico-financiero de las entidades no lucrativas. Indicadores de Gestión”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 20 (Marzo), pp. 91-112.

RODRÍGUEZ RUIZ, O. (2005): "La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales". *Revista madri+d*, nº 31, septiembre. <http://www.madrimasd.org/revista/revista31/tribuna/tribuna2.asp>

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (dir) (2000): *El Sector No Lucrativo en España*, Madrid, Fundación BBV. Documenta.

RUIZ OLABUENAGA, J.I. (dir). (2006): *El Sector No Lucrativo en España. Una visión reciente*. Fundación BBVA, Bilbao.

RUIZ LOZANO, M. Y TIRADO VALENCIA, P. (2004): "El presupuesto como instrumento de planificación y control de las entidades no lucrativas". *Técnica Contable*, n. 662, marzo, pp. 28-41.

RUIZ LOZANO, M., TIRADO VALENCIA, P. y MORALES GUTIÉRREZ, A. (2008): "Transparencia y calidad de la información económico-financiera en las entidades no lucrativas. Un estudio empírico a nivel andaluz". *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social Y Cooperativa*, nº 63. Diciembre, pp. 253-274.

SALES, X. Y CARENYS, J. (2009): La investigación con estudio de caso en Contabilidad de Gestión, una ciencia social. EADA Business School. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, n. 13, pp. 1-15. [http://www.observatorio-iberoamericano.org/RICG/n%C2%BA%2013/Xavier\\_Salas\\_y\\_Jordy\\_Carenys.pdf](http://www.observatorio-iberoamericano.org/RICG/n%C2%BA%2013/Xavier_Salas_y_Jordy_Carenys.pdf)

SALDÍAS CERDA, J.R. y ANDALAF CHACUR, A. (2006): "Sistemas de control de gestión, análisis para organizaciones sin fines de lucro". *Revista Ingeniería Industrial*. Año 5, nº 1 - Segundo Semestre, pp. 61-76. [http://www.ici.ubiobio.cl/revista/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=4&Itemid=3](http://www.ici.ubiobio.cl/revista/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4&Itemid=3)

SALAMON, L. y ANHEIER, H.K. (1992): "In search of the non profit sector I: the question of the definitions", *Voluntas*, nº 2, pp. 125-151

SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.K. (1996): "The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO – Revisión 1, 1996", *Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project*, 19, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Johns Hopkins, Baltimore.

SALGUEIRO ANABITARTE, A. (2001): *Indicadores de gestión y cuadro de mando*. Ed. Díaz de Santos S.A. Madrid.

SAMINO GARCÍA, R. (2007): "La Orientación al Mercado en las Organizaciones Privadas no Lucrativas de Madrid Capital". Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

SÁNCHEZ REBULL, M.V. (2002): "Aplicación del sistema ABC a una empresa hotelera". Tesis Doctoral, Universitat Rovila I Virgili.

SANCHEZ VAZQUEZ, J.M., RAMIREZ GARCÍA, C. y VÉLEZ ELORZA, L. (2006): "Aproximación a un marco de análisis y desarrollo de los sistemas de control de gestión en las relaciones interorganizativas". *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*. Volumen nº 8. Julio-Diciembre, pp. 155-176.

SANTESMASES MESTRE, M. (1998): *Marketing. Conceptos y Estrategias*, Pirámide, 3ª edición.

SCAPENS, R.W. (1990): "Researching management accounting practice: the role of case study methods." *British Accounting Review*, nº 22, pp. 259 a 281.

SCAPENS, R. W. (1994): "Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice". *Management Accounting Research* 5, pp. 301-321.

SCAPENS, R. W. (2006): "Understanding management accounting practices: A personal journey". *The British Accounting Review*. 38(1), pp. 1-30.

SERRA MARTÍN, A. (1990): “La gestión en el sector no lucrativo”. *Revista de ECONOMIA*. Primer trimestre. Consejo General de Colegios de Economistas de España.

SIERRA, R. (1994): *Técnicas de Investigación Social*, Ed. Paraninfo, Madrid. España.

SIMONS, R. (1990): “The Role of Management Control Systems in Creating Competitive Advantage: New Perspectives”. *Rev. Accounting, Organizations and Society*, Vol.15, No.1/2.

SIMONS, R. (1994): “Los sistemas de control como instrumentos para la renovación estratégica”. *Rev. Harvard DEUSTO Business Review*, Ed. DEUSTO, Bilbao.

SMITH, K. y GRIMM, C. (1987): “Environmental variation, strategic change and firm performance: A study of railroad deregulation”. *Strategic Management Journal*, 8, pp. 363-376.

SOLDEVILA GARCÍA, P. (2000): “El Control de Gestión en las Organizaciones no Lucrativas: el caso de los Colegios de Economistas de España”. Tesis Doctoral. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

SOLDEVILA GARCIA, P. y ROCA BATLLORI, E. (2004): *La contabilidad de gestión en organizaciones sin ánimo de lucro*. Ed. Universidad Pontificia de Comillas. [http://books.google.es/books?id=FeTwCS06WIsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.es/books?id=FeTwCS06WIsC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

SOLE, F. Y SCHIUMA, G. (2010): “Using performance measures in public organizations: challenges of Italian public administrations”, *Measuring Business Excellence*, 14 (3), pp. 70-84.

SPEAR, R., CORNFORTH, C. & AIKEN, M. (2009): “The Governance Challenges of Social Enterprises: Evidence from a UK Empirical Study”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, nº 80, pp. 247-273.

SPICER, B.H. (1992): "The resurgence of cost and management accounting: a review of some recent developments in practice, theories and case research methods", *Management Accounting Research*, vol. 3, pp. 1-37.

SOSA CABRERA, S. (2003): *La Génesis y el Desarrollo del Cambio Estratégico: Un Enfoque Dinámico basado en el Momentum Organizativo*. Tesis Doctoral, Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

STAKE R. E. (1994): "Case Studies", en DENZIN, N. K. y LINCOLN, Y. S. (eds.): *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA., pp. 236-247.

STAKE, R.E. (1995): *The art of case study research*. London, Sage Publications.

STOECKER, R. (1991): "Evaluating and rethinking the case study". *The Sociological Review*, 39, pp. 88-112.

STONER, J. (1995): *Administración* (5ª Ed.). McGraw-Hill, México.

THORNE, D.M. & VENABLE, B.T. (2008): "Governance Theory and Practice for Nonprofit Organisations", *International Journal of Business Governance and Ethics*, 4, pp. 139-168.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (2013): *Resultados del ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITA) 2012*. Cuarta edición. <http://www.transparencia.org.es/>

VALOR, C.; MERINO, A. (2005): *La relación ONG-Empresa en el marco de la Responsabilidad Social de la Empresa*. Centro de estudios de cooperación al desarrollo, Madrid.

VAN DE VEN, A. y HUBER, G. (1990): "Longitudinal field research methods for studying processes of organizational change". *Organization Science*, 1, pp. 213-219.

VAN DE VEN, A. (1992): "Suggestions for studying strategy process: A research note". *Strategic Management Journal*, 13, pp. 169-188.

VAN DE WALLE, S. (2009): "International Comparisons of Public Sector Performance. How to move ahead?", *Public Management Review*, 11 (1), pp. 39-56.

VAN RYZIN, G.G. (2008): "Citizen Perceptions of Road Smoothness: Evidence from New York with implications for comparative performance measurement", *International Review of Administrative Sciences*, 74 (4), pp. 575-588.

VAN RYZIN, G.G.; IMMERWHAR, S. y ALTMAN, S. (2008): "Measuring Street Cleanliness: A Comparison of New York City's Scorecard and Results from a Citizen Survey", *Public Administration Review*, 68 (2), pp. 295-303.

VANWYNSBERGHE, R., & KHAN, S. (2007): "Redefining case study". *International Journal of Qualitative Methods*, 6 (2), pp. 80-94.

VASSAL, J. (1978): "Controle de gestión et styles de commandement". *Revue Française de gestión*, Francia, pp.38-63.

VELA BARGUÉS, J.M. (1991): "La Contabilidad Pública frente a la Contabilidad Empresarial: algunas reflexiones en torno a la interpretación de sus diferencias". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 20 (68), p. 581-620.

VERNIS DOMENECH, A.; IGLESIAS PIÉ, M., SANZ CORELLA, B., SOLER-NOU ROMAGOSA, M., URGELL IBÁÑEZ, J. y VIDAL GARCÍA, P. (1998): *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Deusto, Bilbao.

VIDAL, I. (2008): "Más allá del Estado del Bienestar: Nuevas tendencias en las políticas de bienestar en España: implicaciones para las organizaciones sin ánimo de lucro". Ponencia que se presenta en el 19<sup>a</sup> Encuentro Anual de la Johns Hopkins Internacional Philanthropy Fellows, Universidad de Barcelona, 7 de julio del 2008. Disponible en:

[http://grupcies.com.mialias.net/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII\\_Edic\\_61.pdf](http://grupcies.com.mialias.net/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII_Edic_61.pdf)

VIDAL, I. (2009): "Modelo de gobierno corporativo: diferentes perspectivas teóricas". Disponible en:

[http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII\\_Edic\\_76.pdf](http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII_Edic_76.pdf).

Consulta realizada el 12 de junio de 2012.

VILLARREAL LARRINAGA, O. (2006): *La estrategia de internalización de la empresa. Un estudio de casos de multinacionales vascas*. Tomo II. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.

VILLARREAL LARRINAGA, O. Y LANDETA RODRÍGUEZ, J. (2010): "El estudio de caso como metodología de investigación científica en Dirección y Economía de la Empresa. Una aplicación a la internacionalización". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 16, Nº 3, 2010, pp. 31-52.

WEIDENBAUM, M. (2009): "Who will Guard the Guardians? The Social Responsibility of NGOs". *Journal of Business Ethics*, 87, pp. 147-155.

WILLIAMS, D.W. (2004): "Performance Measurement and Performance Budgeting in the United States in the 1950s and 1960s", *EGPA Conference*, September, Ljubljana, Slovenia.

YACUZZI, E. (2005): *El estudio del caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación*. Universidad del CEMA.

YIN, R.K. (1993): *Applications of case study research*. Second Edition. Sage Publications, London.

YIN, R.K. (1994): *Case study research. Design and methods*. Sage Publications. Thousand Oaks, California.

YIN, R.K. (2009): *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth Edition. Sage Publications. Thousand Oaks, California.



YI-DE LIU, (2009): "Implementing and Evaluating Performance Measurement Initiative in Public Leisure Facilities: An Action Research Project", *Systemic Practice and Action Research*, 22 (1), pp. 15-30.

NORMATIVA INTERNA ONCE:

Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, publicados en Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 23 de marzo de 2000, actualmente derogados.

Estatutos de la ONCE, aprobados mediante Orden SPI/1015/2011, de 15 de abril, publicada en el BOE de 23 de abril de 2011.

Circular nº 406, de 27 de febrero de 1967.

Circular nº 661, de 16 de diciembre de 1981.

Circular nº 16/88, de 25 de febrero, del Servicio de Secretaría General, Sección de Coordinación, que regulaba el funcionamiento de las Juntas Económico-Administrativas.

Oficio-Circular nº 19/92, de 31 de diciembre, del Departamento de Planificación Económica y Cupón, Sección de Administración Económico-Financiera, mediante el que se imparten instrucciones en relación con el seguimiento del presupuesto por programas.

Oficio-Circular nº 44/92 de 30 de julio, del Departamento de Planificación Económica y Cupón, Sección de Administración Económico-Financiera.

Circular 12/95, de 23 de noviembre, del Departamento de Planificación Económica y Cupón, Sección de Administración Económico-Financiera.

Circular nº 4/97, de 14 de marzo, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General, que regula la remisión de datos a Auditoría Interna.

Circular n° 7/97, de 20 de junio, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 1998.

Oficio-Circular n° 38/97, de 15 de julio, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General, que aporta una modificación puntual de la información a enviar a Auditoría Interna regulada en Circular n° 4/97.

Oficio-Circular n° 41/97, de 30 de septiembre, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, que adapta las cuentas relacionadas con el pago de premios así como el procedimiento seguido para su contabilización.

Circular n° 19/97, de 17 de noviembre, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General, por la que se regulan las auditorías de las Agencias Administrativas.

Circular n° 22/97, de 29 de diciembre, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, mediante la que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 1998.

Circular n° 3/98, de 31 de marzo, de la Dirección de Prestaciones Sanitarias, mediante la que se regula la asistencia sanitaria y prestaciones de la ONCE como Entidad Colaboradora de la Seguridad Social.

Oficio-Circular n° 29//98, de 15 de junio, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 1999.

Circular n° 10/98, de 13 de octubre, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General, que regula la remisión de datos a Auditoría Interna.

Circular n° 12/98, de 22 de diciembre, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, mediante la que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 1999.

Oficio-Circular n° 30/99, de 21 de junio, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2000.

Oficio-Circular n° 55/99, de 28 de diciembre, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, mediante la que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2000.

Oficio-Circular n° 48/2000, de 14 de julio, de la Dirección de Economía y Logística, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2001.

Oficio-Circular n° 61/2000, de 27 de diciembre, de la Dirección Económico-Financiera, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2001.

Oficio-Circular n° 30/2001, de 16 de julio, de la Dirección Económico-Financiera, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2002.

Circular n° 22/2001, de 20 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Recursos Económicos, Humanos y Tecnológicos, mediante la que se regula la remisión de datos a Auditoría Interna.

Oficio-Circular n° 54/2001, de 24 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Recursos Económicos, Humanos y Tecnológicos, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2002.

Circular n°4/2002, de 8 de febrero, de la Dirección General Adjunta de Recursos Económicos, Humanos y Tecnológicos, por la que se aprueba la Normativa de Funcionamiento Económico-Financiero de la institución.

Circular n° 8/2002, de 22 de marzo, de la Dirección General Adjunta de Recursos Económicos, Humanos y Tecnológicos, reguladora del ciclo presupuestario.

Oficio-Circular n° 20/2002, de 3 de julio, de la Dirección General Adjunta de Recursos Económicos, Humanos y Tecnológicos, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2003.

Oficio-Circular n° 47/2002, de 26 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Economía, Juego y Recursos Humanos, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2003.

Oficio-Circular n° 40/2003, de 15 de julio, de la Dirección General Adjunta de Economía, Juego y Recursos Humanos, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2004.

Circular n° 11/2003, de 22 de diciembre, del Director General, relativa a las Auditorías de Agencias Administrativas.

Oficio-Circular n° 52/2003, de 30 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2004.

Oficio-Circular n° 42/2004, de 19 de julio, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2005.

Oficio-Circular n° 63/2004, de 30 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2005.

Oficio-Circular n° 31/2005, de 8 de julio, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2006.

Circular n° 12/2005, de 23 de noviembre, de la Dirección de Organización y Gestión de Recursos Generales, que regula el procedimiento a seguir para la reclamación de deudas.

Oficio-Circular n° 56/2005, de 30 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2006.

Circular n° 11/2006, de 26 de abril, del Director General, que regula el envío de datos a Auditoría Interna.

Oficio-Circular n° 31/2006, de 7 de julio, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2007.

Oficio-Circular n° 49/2006, de 26 de diciembre, de la Dirección General Adjunta de Economía y Juego, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2007.

Oficio-Circular n° 52/2007, de 5 de julio, del Director General, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2008.

Oficio-Circular n° 68/2007, de 21 de diciembre, del Director General, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2008.

Circular 18/2007, de 29 de noviembre, del Director General, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Económico-Financiero.

Circular n° 1/2008, de 11 de enero, del Director General, por la que se aprueba el Plan Contable de la ONCE

Oficio-Circular, n° 20/2008, de 26 de mayo, del Director General, mediante el que se modifica el Plan Contable de la ONCE

Oficio-Circular n° 39/2008, de 9 de julio, del Director General, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2009.

Oficio-Circular n° 59/2008, de 22 de diciembre, del Director General, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2009.

Oficio-Circular n° 30/2009, de 21 de julio, del Director General, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2010.

Circular n° 15/2009, de 31 de agosto, de la Dirección de Operaciones de Juego, que regula los procesos administrativos del circuito de Juego.

Circular n° 24/2009, de 6 de noviembre, del Director General, por la que se regula el control de existencias en almacén.

Circular n° 34/2009, de 30 de diciembre, de la Dirección de Recursos Humanos, relativa a los procesos de ejecución y comprobación de la nómina y de los seguros sociales.

Oficio-Circular n° 46/2009, de 30 de diciembre, del Director General, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2010.

Oficio-Circular n° 18/2010, de 25 de febrero, de la Dirección General Adjunta de Coordinación y Recursos Humanos y Generales, mediante el que se modifica la

Circular n° 4/2006, sobre procedimientos fiscales de la ONCE

Nota del 24 de mayo de 2010 del Director Económico Financiero, reguladora de los procedimientos de reintegros de prestaciones económicas.

Oficio-Circular n° 27/2010, de 5 de julio, del Director General, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2011.

Circular n° 10/2010, de 7 de junio, de la Dirección General Adjunta de Coordinación y Recursos Humanos y Generales, mediante la que se regulan las operaciones inmobiliarias de la ONCE

Circular n° 11/2010, de 26 de julio, de la Dirección de Recursos Humanos, que regula el seguro amparador de robo y expoliación para agentes vendedores.

Oficio-Circular n° 46/2010, de 28 de diciembre, del Director General, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio económico 2011.

Circular n° 18/2010, de 30 de diciembre, de la Dirección de Recursos Generales, por la que se regulan los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios.

Circular n° 2/2011, de 3 de febrero, del Director General, que regula la remisión de datos a Auditoría Interna.

Oficio-Circular n° 37/2011, de 28 de junio, de la Dirección Comercial y de Operaciones de Juego, que determina los procedimientos para la comercialización del Sorteo de Producto Extraordinario de la modalidad de Juego Cupón de 17 de agosto de 2011.

Oficio-Circular n° 38/2011, de 8 de julio, del Director General, que contiene las normas de elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos para el ejercicio económico del año 2012.

Circular nº 7/2011, de 11 de mayo, de la Dirección General Adjunta de Coordinación y Recursos Humanos y Generales, que establece la nueva estructura orgánico-funcional de los servicios centrales, territoriales y especializados de la ONCE

Acuerdo 5(E)/2011-2.1, del Consejo General que establece una nueva estructura organizativa de la Dirección General y de los ámbitos territorial y especializado de la ONCE, encomendando al Director General la correspondiente adaptación normativa.

Acuerdo 6/2011-1.3, de 29 de junio, mediante el que el Consejo General aprueba un nuevo Reglamento de Funcionamiento Económico-Financiero de la ONCE y su Fundación.

Acuerdo 6/2011-2.6 de 29 de junio, mediante el que el Consejo General establece una nueva clasificación presupuestaria.

Oficio-Circular nº 58/2011, de 28 de diciembre, del Director General, mediante el que se aprueban los presupuestos de la ONCE para el ejercicio 2012.

Circular nº 1/2012, de 25 de enero, del Director General, mediante la que se aprueba la normativa de funcionamiento Económico-Financiero de la ONCE

#### OTROS DOCUMENTOS DE ONCE:

BAREA MATEO, A: *Curso de la reforma del sistema de administración económico-financiera. Relación entre Contabilidad y Presupuestos. Sección de Administración Económico-Financiera*. Madrid, octubre 1993.

HERRANZ MERUELO, J.R.: *Curso sobre la reforma del sistema de administración económico-financiera. Módulo de Contabilidad. Sección de Administración Económico-Financiera*. Madrid, octubre 1993.



ORTEGA GARCÍA, G.: *Curso de la reforma del sistema de administración económico-financiera. El tratamiento de los presupuestos en la ONCE Sección de Administración Económico-Financiera*. Madrid, octubre 1993.

ORTEGA GARCÍA, G.: *El presupuesto y el hecho contable: dos puntos de vista en la economía de la ONCE Apuntes*. Madrid, noviembre 1996.

DIRECCIONES DE INTERNET:

[www.florida-uni.es/-fesabid98/Comunicaciones/ma\\_jimenez.htm](http://www.florida-uni.es/-fesabid98/Comunicaciones/ma_jimenez.htm)

<http://contabilidad.bligoo.com/media/users/3/193927/files/35676/66021300-Marco-Conceptual.pdf> (IFRS Foundation)

## ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

### A

Abell, 5, 85  
 Aibar, 37  
 Alarcón, 4  
 Alford, 5, 85  
 Álvarez, 5, 65, 85, 92, 141, 144  
 Álvarez González, 65  
 Amat, 5, 85, 142, 145  
 Amat i Salas, 5, 85  
 Ammons, 7, 197  
 Andalaf, 5, 98  
 Anderson, 7, 25, 197  
 Anheier, 65  
 Anthony, 5, 85, 89, 94, 95, 96, 375  
 Ayuso, 31, 33

### B

Barea, 4, 58, 59, 60, 62  
 Bargués, 4, 77  
 Barley, 42  
 Batllori, 5, 86  
 Bellostas, 6, 147  
 Bennett, 13, 26, 28  
 Berry, 24, 29  
 Bhimani, 25, 377  
 Blanco, 5, 37, 46, 85, 379  
 Bon, 65  
 Bonache Pérez, 23, 30, 31, 32, 33, 49  
 Brusca, 6, 146  
 Bueno, 5, 85  
 Bueno Campos, 5, 85

### C

Cabra, 4, 77  
 Cabrera Suárez, 31, 43  
 Cabrero, 80  
 Calderón, 5  
 Calvo Vérguez, 80  
 Carenys, 24, 26, 28, 397  
 Carrasco, 179  
 Carvalho, 6, 197

Castillo, 4, 57, 60, 384  
Castro Monge, 41  
Cavaye, 23  
Cepeda Carrión, 14, 24

**Ch**

Chiva Gómez, 32, 38  
Chung, 27

**C**

Codorniú, 6, 11, 213  
Colinas, 6, 197  
Comos Tovar, 4, 79  
Connolly, 201  
Cordobés, 5, 90  
Courty, 6, 197

**D**

Dardet, 5, 141, 144  
Del Río, 6, 142  
Deller, 7, 197  
Díaz Pontones, 5, 85  
Dopico, 46  
Drucker, 5, 96  
Dubé, 41  
Duchon, 23

**E**

Eddie, 5, 92  
Eisenhardt, 23, 49  
Eleta Paula, 57, 381  
Embid Irujo, 4, 58  
Escobar, 29, 30, 33, 34  
Escudero, 21

**F**

Flores, 4, 78  
Fox-Wolfgramm, 23, 43  
Fredrickson, 51  
Freije, 5, 85  
Frumkin, 201  
Fuentes Perdomo, 6, 11, 211, 212

**G**

Galera, 200, 202, 391  
García, 5, 59, 60, 62, 78, 79, 85, 88, 89, 92, 94  
García Delgado, 4, 59, 60, 62, 78, 79  
George, 13, 23, 26, 28  
Ghuri, 39  
Giménez Barriocanal, 213  
Goldratt, 5, 85  
González, 6, 211  
Grimm, 50  
Gummesson, 30, 32  
Gutiérrez, 5, 141, 144

**H**

Hägg, 24  
Hartley, 32  
Hedlund, 24  
Hernández Torres, 5, 85  
Herranz Bascones, 5, 12, 90  
Herzlinger, 89  
Hicks, 5, 85  
Ho, 6, 197  
Holgado, 4  
Homs Ferret, 4, 217  
Hopwood, 25, 375  
Huber, 42, 51  
Hudson, 5, 95  
Humphrey, 24, 29  
Hyndman, 7, 197, 201  
Hyndman,, 201

**I**

Ibáñez Jiménez, 24  
Illescas, 5, 85

**J**

Jarré, 4, 76  
Jiménez, 4  
Johansson, 6, 197  
Jordán, 5, 85  
Juárez, 4, 57, 60

**K**

Kaplan, 23, 25, 34  
Keating, 24, 30, 36, 201  
Khan, 41  
Kloot, 6, 197  
Kuhlmann, 7

**L**

Landeta, 14, 30  
Larriba Díaz-Zorita, 6, 211  
Larrinaga, 35  
Leonard, 33  
Lezama Osain, 99  
Lininger, 291

**LI**

Llorca, 4

**L**

Lobo, 29, 30, 33, 34  
López, 5, 7, 99, 197, 391  
López Rodríguez, 5, 99  
Lorino, 5, 85  
Loupe, 65  
Luna, 148

**M**

Maller, 7, 197  
Mallo, 24  
Marbán, 4, 62, 63  
Marcuello Servó, 4  
Marcuello Servós, 61  
Marín Garrido, 24  
Martí, 6, 146  
Martin, 96  
Martín, 4, 64, 76, 214  
Martín Armario, 64  
McAdam, 33  
Melkers, 201  
Mellado Bermejo, 24  
Merchant, 85  
Merino, 78, 400  
Merriam, 41

Merton, 23  
Mintzberg, 30  
Mir, 24  
Monzón, 4, 62  
Morse, 27  
Muñiz, 5, 103, 154  
Muñiz González, 5, 103  
Muñoz Machado, 199

**N**

Navarro, 6, 7, 197, 200, 202, 205, 251, 259, 281, 315, 391  
Nogueira Rivera, 5, 85

**O**

Ortigueira Bouzada, 6, 200, 201, 205  
Ortiz, 7, 197, 281, 315, 391  
Otley, 24, 29

**P**

Padovani, 7, 197  
Páez, 5, 85  
Palma, 4  
Palomar Olmeda, 4, 214  
Paré, 41  
Perdices Huetos, 5, 92, 393  
Pérez, 5, 6, 7, 85, 201, 259  
Pettigrew, 23, 38, 39, 42, 45, 46, 49, 50, 51  
Pina, 6, 200, 258  
Pontet Ubal, 26  
Popper, 23  
Porter, 5, 85  
Pulido, 4, 59, 60

**R**

Rajagopalan, 50  
Requena, 24  
Rey, 5, 85  
Rialp, 30, 35  
Ripoll, 31, 33  
Rivenbark, 7, 197  
Rocha, 33  
Rodríguez, 4, 5, 27, 62, 63, 64, 80, 90, 91, 148, 212, 369, 391  
Rodríguez Cabrero, 4

Rodríguez Fernández, 4, 64  
Rodríguez Martínez, 5, 90  
Rodríguez Ruiz, 27  
Rúa, 6, 211  
Ruiz, 5, 6, 11, 60, 78, 99, 148, 149, 397  
Ruiz Olabuenaga, 78  
Ruiz Olabuénaga, 60

**S**

Sáez, 4  
Salamon, 17, 60, 65, 68  
Saldías, 5, 98  
Sales, 24, 26, 28  
Samino García, 4, 64  
Sánchez Rebull, 25  
Sánchez Vázquez, 85  
Santesmases Mestre, 64, 65  
Santos Vijande, 65  
Saz, 5, 91, 212, 369  
Scapens, 13, 16, 24, 25, 26, 29, 37, 38, 39, 40  
Serra, 4, 24, 76, 96, 214  
Shumia, 7, 197  
Sierra, 41  
Simons, 5, 85  
Siverbo, 6, 197  
Smith, 50  
Soldevila, 5, 86, 88, 89, 94  
Sole, 7, 197  
Sosa Cabrera, 43  
Spear, 5, 87  
Spicer, 38  
Spreitzer, 50  
Stake, 33, 35  
Stoecker, 21  
Stoner, 5, 85

**T**

Terciado, 80  
Thorne, 4, 61, 213  
Tirado, 6, 148, 149  
Torre, 6, 200, 258  
Triguero, 4

**V**

Valdés, 6, 197  
Valor, 78, 220, 221, 400  
Van de Ven, 42, 51  
Van de Walle, 7, 197  
Van Ryzin, 6, 197  
VanWynsberghe, 41  
Vassal, 5, 85  
Vazquez Casielles, 65  
Venable, 4, 61, 213  
Vernis, 212  
Viaña, 4  
Vidal, 4, 5, 58, 61, 63, 69, 91  
Villarreal, 14, 30, 35

**W**

Warwick, 291  
Weidenbaum, 201  
Williams, 6, 197  
Willoughby, 201  
Wineder, 25

**Y**

Yacuzzi, 23  
Yi-De Liu, 6, 197  
Yin, 16, 21, 22, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 39, 41, 43, 44, 49  
Young, 5, 94, 95, 96



## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA Nº I.1: FACTORES/CONDICIONES DETERMINANTES EN LA SELECCIÓN DE ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN _____	24
TABLA Nº III.1: ETAPAS REFERIDAS A LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS, REFERENTES A LAS ENL _____	91
TABLA Nº III.2: COMPONENTES DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN EN ENL_	105
TABLA Nº III.3: RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CONTROL DE GESTION ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA ONCE, A TRAVÉS DE LAS MODIFICACIONES NORMATIVAS: _____	114
TABLA Nº III.4: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LOS PROGRAMAS DE CONTROL DE GESTIÓN _____	136
TABLA Nº IV.1: PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS _____	150
TABLA Nº IV.2: PRESUPUESTO DE INVERSIONES _____	151
TABLA Nº IV.3: PRESUPUESTO DE TESORERÍA _____	152
TABLA Nº IV.4: ATRIBUTOS DEL PRESUPUESTO DE LAS ENL _____	154
TABLA Nº IV.5: ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS 2001 _____	160
TABLA Nº IV.6: ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS 2002 _____	162
TABLA Nº IV.7: INFORME CONTABILIZACIONES POR ACTIVIDAD-TRIMESTRE _____	163
TABLA Nº IV.8: INFORME DE COSTE NETO POR ACTIVIDAD-TRIMESTRE _____	164
TABLA Nº IV.9: ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS 2004 _____	166
TABLA Nº IV.10: INFORME DE RESULTADOS 2005 _____	168
TABLA Nº IV.11: INFORME DE RESULTADOS 2009 _____	171
TABLA Nº IV.12: EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE EXPLOTACIÓN (MILLONES DE EUROS) 2011 _____	173
TABLA Nº IV.13: EVOLUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE EXPLOTACIÓN (EN % SOBRE VENTAS) 2011 _____	173
TABLA Nº IV.14: ESQUEMA DE LA EVOLUCIÓN HACIA LA NUEVA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE 2012 _____	180
TABLA Nº IV.15: RESUMEN DE LAS FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA ONCE _____	193
TABLA Nº V.1: ATRIBUTOS DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN _____	204
TABLA Nº V.2: DETALLE DE LA EVOLUCIÓN SEGUIDA POR LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN EL PERIODO 2002-2005 _____	225
TABLA Nº V.3: INDICADOR 1: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	231

## ÍNDICES

TABLA N° V.4: INDICADOR 2: DATOS CENTROS GRUPO 2 _____	232
TABLA N° V.5: INDICADOR 3: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	233
TABLA N° V.6: INDICADOR 4: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	234
TABLA N° V.7: INDICADOR 5: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	234
TABLA N° V.8: INDICADOR 6: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	235
TABLA N° V.9: INDICADOR 7: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	236
TABLA N° V.10: INDICADOR 8: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	237
TABLA N° V.11: INDICADOR 9: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	237
TABLA N° V.12: INDICADOR 10: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	238
TABLA N° V.13: INDICADOR 11A): DATOS CENTROS GRUPO 2 _____	239
TABLA N° V.14: INDICADOR 11B): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	240
TABLA N° V.15: INDICADOR 11C): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	241
TABLA N° V.16: INDICADOR 11D): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	242
TABLA N° V.17: INDICADOR 11E): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	243
TABLA N° V.18: INDICADOR 12 (ÁREA DE REHABILITACIÓN): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	244
TABLA N° V.19: INDICADOR 12 (ÁREA DE TIFLOTECNOLOGÍA): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	244
TABLA N° V.20: INDICADOR 12 (ÁREA DE APOYO PSICOSOCIAL): DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	245
TABLA N° V.21: INDICADOR 13: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	245
TABLA N° V.22: INDICADOR 14: DATOS CENTROS GRUPO 2. _____	246
TABLA N° V.23: INDICADOR 15: DATOS CENTROS GRUPO 2 _____	247
TABLA N° V.24: AGRUPACIÓN DE INDICADORES POR EL OBJETO MATERIAL DE SU MEDICIÓN _____	249
TABLA N° V.25: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS INDICADORES UTILIZADOS ACTUALMENTE _____	250
TABLA N° VI.1: FASES DE LA PROPUESTA _____	280
TABLA N° VI.2: FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO _____	284
TABLA N° VI.3: DETALLE DE CENTROS ONCE OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN, CON INDICACIÓN EXPRESA DE LOS RESPONSABLES QUE RESPONDEN Y TIEMPO EN EL CARGO _____	286
TABLA N° VI.4: CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS ONCE QUE RESPONDEN POR NÚMERO DE TRABAJADORES EN PLANTILLA _____	293
TABLA N° VI.5: CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS POR NÚMERO DE TRABAJADORES TÉCNICOS EN EL ÁMBITO DE SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS _____	295
TABLA N° VI.6: CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS EN FUNCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO EN LA FUNCIÓN 2 _____	296

## ÍNDICES

TABLA N° VI.7: CLASIFICACIÓN DE CENTROS POR NÚMERO DE AFILIADOS _____	298
TABLA N° VI.8: CORRELACIÓN ENTRE LA VARIABLE “FACILIDAD” Y LOS ELEMENTOS: NÚMERO DE AÑOS COMO DIRECTIVO Y VOLUMEN DEL CENTRO POR N° DE TRABAJADORES EN SERVICIOS SOCIALES _____	300
TABLA N° VI.9: CORRELACIÓN ENTRE LA VARIABLE “UTILIDAD” Y LOS ELEMENTOS: NÚMERO DE AÑOS COMO DIRECTIVO Y VOLUMEN DEL CENTRO POR N° DE TRABAJADORES EN SERVICIOS SOCIALES _____	300
TABLA N° VI.10: USO DE INDICADORES AUTÓNOMOS SEGREGADOS POR ÁREAS ____	302
GRÁFICO N° VI.1: ANÁLISIS POR CENTROS: UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS CAMPOS PROPUESTOS _____	303
GRÁFICO N° VI.2: ANÁLISIS POR CENTROS: UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS CAMPOS PROPUESTOS _____	304
GRÁFICO N° VI.3: ANÁLISIS POR CENTROS: UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS CAMPOS PROPUESTOS _____	305
GRÁFICO VI.4: USO DE INDICADORES POR TIPO DE CENTRO _____	306
TABLA N° VI.11: VALORACIÓN MEDIA POR INDICADOR _____	308
GRÁFICO VI.5: FACILIDAD / UTILIDAD POR ÁREAS ANALIZADAS _____	310
GRÁFICO VI.6: MEDIAS DE FACILIDAD POR ÁREAS _____	311
GRÁFICO VI.7: MEDIAS DE UTILIDAD POR ÁREAS _____	311
GRÁFICO VI. 8: DIFERENCIAL ENTRE FACILIDAD Y UTILIDAD SEGREGADO POR ÁREAS. _____	312
GRÁFICO VI.9: MEDIAS POR TIPO DE INDICADOR _____	313
TABLA N° VI.12: DETALLE DE LA PROPUESTA DE INDICADORES REALIZADA POR LOS CENTROS _____	316
GRÁFICO VI.10: DISTRIBUCIÓN DE LOS INDICADORES PROPUESTOS POR LOS CENTROS _____	316
GRÁFICO N° VI.11: DISPERSIÓN ÁREA 1 _____	318
TABLA N° VI.13: INDICADORES DEL ÁREA 1 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	318
GRÁFICO N° VI.12: DISPERSIÓN ÁREA 2 _____	319
TABLA N° VI.14: INDICADORES DEL ÁREA 2 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	319
GRÁFICO N° VI.13: DISPERSIÓN ÁREA 3 _____	320
TABLA N° VI.15: INDICADORES DEL ÁREA 3 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	320
GRÁFICO N° VI.14: DISPERSIÓN ÁREA 4 _____	321
TABLA N° VI.16: INDICADORES DEL ÁREA 4 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	321

## ÍNDICES

---

GRÁFICO N° VI.15: DISPERSIÓN ÁREA 5 _____	322
TABLA N° VI.17: INDICADORES DEL ÁREA 5 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	322
GRÁFICO N° VI.16: DISPERSIÓN ÁREA 6 _____	323
TABLA N° VI.18: INDICADORES DEL ÁREA 6 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	323
GRÁFICO N° VI.17: DISPERSIÓN ÁREA 7 _____	324
TABLA N° VI.19: INDICADORES DEL ÁREA 7 QUE SUPERAN EL UMBRAL DE SIGNIFICACIÓN _____	324
TABLA N° VI.20: INDICADORES SEGREGADOS POR ÁREAS QUE, A PROPUESTA DE LA ONCE, SE INCORPORAN A LA BATERÍA NORMALIZADA _____	325

## **ANEXOS GENERALES**



## **ANEXO I: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN CIRCULAR 4/97**

### **III.3.1.1.a.- CENTROS DE IMPUTACIÓN CONTABLE:**

- Consejo General
- Dirección General (Centro)
- Dirección General (Servicios Centrales)
- Entidad Colaboradora<sup>97</sup>
- Delegaciones Territoriales
- Direcciones Administrativas
- Centros prestadores de servicio con presupuesto propio.

### **III.3.1.1.b.- INFORMACIÓN MENSUAL:**

Los Centros debían enviar los siguientes documentos dentro del mes siguiente a aquel a que correspondían los mismos:

- a) Arqueo de Caja de la Delegación Territorial, Dirección Administrativa y de todas y cada una de las Agencias Administrativas y Corresponsalías dependientes, así como de los Centros autónomos prestadores de servicios.
- b) Conciliaciones de Saldos Bancarios de todas las cuentas de la Delegación Territorial, Dirección Administrativa, Centro Presupuestariamente Autónomo,

---

<sup>97</sup> Por Orden Ministerial de 25 de marzo de 1991, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (B.O.E. 76 de 29/03/1991), se dispuso la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de marzo de 1991 que determinó, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 2248/85, de 20 de noviembre, la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los colectivos de activos y pasivos de la ONCE que no estuvieran ya integrados en dicho régimen.

Una vez producida esta integración, a efectos de la asistencia sanitaria, para los trabajadores de la ONCE y sus beneficiarios la ONCE solicitó formalmente el 1 de agosto de 1991 su constitución en Entidad Colaboradora de la Seguridad Social de acuerdo con la legislación vigente en la materia, habiendo sido autorizada la colaboración en las distintas Comunidades Autónomas desde el año 1992, y por lo que se refiere al ámbito de la gestión directa del INSALUD desde el 1 de enero de 1998.

Con todo ello, se crea un centro autónomo con presupuesto propio denominado “Entidad Colaboradora”.

Agencias Administrativas y Corresponsalías, conforme al modelo oficial y a las instrucciones del Apéndice 5 del Plan Contable ONCE<sup>98</sup>

- c) Fotocopia del Registro diario de Pago de Premios por fechas de pago y Conciliación de los datos de control con Contabilidad (Apéndice 1 del Plan Contable ONCE).
- d) Fotocopia del Registro diario de Pago de Premios por fecha de sorteo, cuyo listado se debía remitir con un plazo no superior a dos meses.
- e) Resumen mensual del "control del cupón sobrante y devuelto", que se debía enviar en los 10 primeros días hábiles del mes siguiente.

#### **III.3.1.1.c.- INFORMACIÓN TRIMESTRAL:**

En los meses de abril, julio, octubre y enero los Centros debían enviar la siguiente información del trimestre anterior:

- a) Ventas y Comisiones: Conciliación trimestral de datos entre Contabilidad y Ventas (Apéndice 4 del Plan Contable ONCE).
- b) Fichas de alta y baja de dudoso cobro. Estos documentos se confeccionan de acuerdo con unos modelos contenidos en la citada norma en la que igualmente se contienen las instrucciones para su cumplimentación.

#### **III.3.1.1.d.- INFORMACIÓN SEMESTRAL:**

En los meses de julio y enero se debía remitir la siguiente información del semestre anterior:

- a) Calendario resumen de las inspecciones de "cupón sobrante y devuelto" realizadas en el semestre. Un novedoso procedimiento de control de gestión fue iniciado en esta época mediante las denominadas "patrullas volantes" que se personaban en aquellos centros en los que se realizaban trámites relacionados con el cupón, de forma aleatoria y sin previo aviso,

---

<sup>98</sup> El Plan Contable entonces vigente contenía unos anexos denominados "apéndices" en los que se regula con elevado nivel de detalle, el procedimiento para confeccionar determinados documentos cuya remisión es obligada por parte de los Centros.



minutos antes del correspondiente sorteo. La finalidad era verificar la correcta anulación tanto del cupón sobrante en almacén (aquel que no había sido entregado a vendedores para su venta), como del cupón devuelto (no vendido) por los vendedores.

Mediante la promulgación de la citada norma se confiere a Auditoría Interna el poder de revisión y acceso a cualquier documentación, indicándose textualmente<sup>99</sup>: “Sin perjuicio de lo anterior, Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General (Auditoría Interna) podrá solicitar, en cualquier momento, copia de los documentos y/o explicaciones que considere necesarios para el desarrollo de su labor”. Con posterioridad, se publica el Oficio-Circular n° 38/97, de 15 de julio, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General, que modifica de manera poco significativa la presentación de parte de esta documentación, adaptándola a la aparición de nuevos tramos de ventas. En consonancia con todo ello, inmediatamente se procede a la modificación parcial del Plan Contable de la ONCE, a través del Oficio-Circular n° 41/97, de 30 de septiembre, de la Dirección de Administración Económico-Financiera, adaptando las cuentas relacionadas con el pago de premios así como el procedimiento seguido para su contabilización.

---

<sup>99</sup> Página 3 de la Circular n° 4/97.

## **ANEXO II: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN CIRCULAR 22/01**

### **III.3.1.3.a.- CENTROS DE IMPUTACIÓN CONTABLE:**

Respecto a la situación anterior, regulada por Circular nº 10/98, se suprime la Entidad Colaboradora, como consecuencia de la extinción de la misma. Por otra parte, los denominados Centros prestadores de servicio con presupuesto propio pasan a tener la consideración de Centros Especializados, cuyas funciones son básicamente las mismas, sin cambios de mayor significación.

### **III.3.1.3.b.- ASPECTOS NOVEDOSOS:**

Las principales novedades de esta nueva regulación podemos centrarlas en tres aspectos:

1. La Conciliación trimestral de Ventas se realiza entre el Centro de Información, modulo cupón IBM y los datos contabilizados. Hasta ese momento se realizaba entre diferentes aplicaciones del entorno IBM, esto es, el llamado "Modelo 7" del Área de ventas y Contabilidad. El objetivo es que los datos suministrados por la contabilidad sean fiel reflejo de la realidad de la organización.
2. Se suprime la elaboración y envío del llamado "Calendario resumen de las inspecciones de cupón sobrante y devuelto" realizadas en el semestre, como consecuencia de la informatización prácticamente al completo de todo el circuito de juego, con lo que se dispone de una información puntual y rigurosa de las ventas, devolución y anulación del cupón no vendido, auténtico punto débil del sistema hasta ese momento.
3. Se incluye en la norma la obligatoriedad de remitir un "Informe resumen de las Auditorías realizadas en Agencias Administrativas en el ejercicio anterior", circunstancia ésta que ya se recogía en el apartado 4 de la Circular nº 19/97, de 17 de noviembre, de Secretaría General y Gabinete Técnico de Dirección General, por la que se regulaban las auditorías de las Agencias Administrativas.

## **ANEXO III: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN CIRCULAR 11/06**

### **III.3.1.4.a.- INFORMACIÓN MENSUAL:**

**III.3.1.4.a.1.-** Datos a remitir antes del día 20 de cada mes y referidos al mes natural anterior:

- a) *Informe resumen mensual de incidencias del Área de Juego* analizadas por los TCGEF, que se enviará simultáneamente al Director de Operaciones de Juego (Departamento de Logística de Juego) y a Auditoría Interna.

**III.3.1.4.a.2.-** Datos a remitir antes del último día hábil de cada mes y referidos al mes natural anterior:

- a) *Listado de estructura de SIAG<sup>100</sup> del Centro*, con detalle de cargos y personas, así como certificado suscrito por el Jefe del Departamento de Coordinación y Gestión de Recursos Generales dando validez y confirmando la información contenida en el mismo.

### **III.3.1.4.b.- INFORMACIÓN BIMESTRAL:**

Cada dos meses se debía remitir, antes del día 10 del segundo mes siguiente al analizado, el *Informe de revisión de nómina* correspondiente a un mes, conforme a lo siguiente:

- a) Las Delegaciones Territoriales sólo analizarán los meses impares.
- b) Las Direcciones Administrativas, y los Centros Especializados con más de 100 trabajadores, sólo revisarán los meses pares (incluidas las nóminas de paga extra).
- c) Centros con 100 o menos trabajadores: envío cuatrimestral.

En lo que respecta a los Centros comprendidos en los apartados a) y b), una vez al año se analizan dos meses consecutivos, lo cual les eximía de un informe mensual según su rotación habitual.

---

<sup>100</sup> La estructura SIAG del Centro es un detalle del organigrama en el que se recogen las dependencias jerárquicas y las divisiones de los diferentes departamentos y/o unidades. Es norma habitual que la referida estructura se encuentre publicitada en las aplicaciones informáticas utilizadas por los usuarios.

#### **III.3.1.4.c.- INFORMACIÓN TRIMESTRAL:**

En los meses de abril, julio, octubre y enero los Centros habían de remitir la siguiente información del trimestre anterior:

- a) El TCGEF informará trimestralmente a Auditoría Interna de Dirección General de aquellas deudas sobre las que no se hayan efectuado las gestiones de cobro indicadas en el apartado 3 de la Circular 12/2005 o norma que la sustituya, especificando las causas que condujeron a dicha omisión. Ya no es preciso remitir fichas de dudoso cobro a Auditoría Interna.

Al generarse de forma automática los asientos contables de Ventas de Juegos de la ONCE, ya no es preciso remitir el modelo de conciliación trimestral de Ventas IBM – Contabilidad – Centro de Información a Auditoría Interna, si bien dicha tarea de supervisión se continuaría abordando por parte de los TCGEF de cada Centro con carácter preceptivo antes de cada cierre mensual.

#### **III.3.1.4.d.- INFORMACIÓN CUATRIMESTRAL:**

- a) *Informe de control de facturas.*

Los Centros debían remitir en los plazos que se indican a continuación un informe cuatrimestral:

- Antes del día 16 de cada mes de marzo, el informe correspondiente al periodo septiembre a diciembre del ejercicio anterior.
- Antes de cada 1º de julio, el informe correspondiente al periodo enero a abril del año en curso.
- Antes de cada 16 de noviembre, el informe cuatrimestral correspondiente al periodo mayo a agosto del año en curso.

- b) *Informe de revisión de nómina.*

Los Centros con 100 o menos trabajadores ya no remitirían bimestralmente sino cuatrimestralmente los informes de nómina aludidos en el punto 4 de esta

norma. Se habrían de revisar los meses de abril, agosto y diciembre (incluida la paga extra de navidad) de cada año.

#### **III.3.1.4.e.- INFORMACIÓN SEMESTRAL:**

Cada seis meses los Centros debían remitir a Auditoría Interna los siguientes informes relativos al área de Servicios Sociales para Afiliados:

a) *Informe de control de prestaciones para el bienestar social y la autonomía personal.*

El informe referido al semestre marzo a agosto se debía enviar antes del 1º de noviembre de cada año.

El informe comprensivo del semestre septiembre a febrero del ejercicio siguiente se debía enviar antes del 1º de mayo de cada año.

b) *Informe de control de prestaciones al estudio.*

El informe referido al semestre marzo a agosto se debía remitir antes del 1º de noviembre de cada año.

El informe comprensivo del semestre septiembre a febrero del ejercicio siguiente, antes del 1º de mayo de cada año.

c) *Informe de control de movimientos de material tiflotécnico.*

El informe referido al semestre diciembre a mayo se debía remitir antes del 15 de julio de cada año. El primero iba a ser, por tanto, del periodo diciembre de 2005 a mayo de 2006, y se recibiría en Auditoría Interna no más tarde del 15 de julio de 2006.

El informe referido al semestre junio a noviembre se enviaría antes del 15 de enero de cada año.

#### **III.3.1.4.f.- INFORMACIÓN ANUAL:**

- a) *Informes de Auditorías de Agencias Administrativas:* conforme a lo dispuesto en la Circular 11/2003.

- b) *Relación de apoderados acreditados en ventanilla para pago de premios.*

Antes del 24 de enero de cada ejercicio los Centros habían de comunicar a Auditoría Interna la relación de apoderados de bancos o particulares que hubieran presentado premios de juegos de la ONCE en ventanilla de cualquier dependencia de la DT/DA: apellidos y nombre, NIF, fecha del poder, y entidad bancaria a la que representa, así como Centro pagador.

- c) *Detalle del saldo de todas las cuentas de dudoso cobro.*

El TCGEF tenía que remitir a través de su Centro a Auditoría Interna de Dirección General, en el mes de marzo de cada año, y referido al ejercicio contable anterior, una Hoja de cálculo (según modelo en Anexo VII de la Circular 12/2005) que recoja el detalle del saldo de todas las cuentas de dudoso cobro a 31 de diciembre.

#### **III.3.1.4.g.- OTRA INFORMACIÓN:**

- *Comunicación de inspecciones o auditorías externas*

Se debía poner en conocimiento de Auditoría Interna de Dirección General tan pronto fuera conocida por los Centros toda inspección o auditoría que, por parte de los distintos organismos estatales, autonómicos o locales se hubiera realizado o fuese a realizarse en los distintos ámbitos de los Centros de la ONCE, así como los resultados de la misma (informes provisionales y definitivos).

- *Actas de recuentos realizadas en presencia del TCGEF.*

Se citan, a título de ejemplo, las realizadas en materia de inventario de almacén, inmovilizado material, existencias en almacén o cualquier otra que debía expedirse y presenciar el TCGEF, al amparo de la normativa vigente en cada momento. Un ejemplar de dichas actas había de ser remitido a Auditoría Interna dentro del mes siguiente a su expedición.

## **ANEXO IV: REGULACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN A ELABORAR SEGÚN CIRCULAR 2/11**

### **III.3.2.1.a.- INFORMACIÓN TRIMESTRAL:**

En los meses de abril, julio, octubre y enero los Centros enviarán la siguiente información del trimestre anterior:

- a) *Informe de seguridad en almacenes de productos de juego.*

Se enviará el último día del mes siguiente al que se refiera el control.

### **III.3.2.1.b.- INFORMACIÓN CUATRIMESTRAL:**

- a) Informe de Análisis del cumplimiento de la liquidación diaria por los agentes vendedores de la ONCE

El informe referido al cuatrimestre enero a abril se remitirá antes del 16 de junio de cada año.

El informe referido al cuatrimestre mayo a agosto se enviará antes del 16 de octubre de cada año.

El informe referido al cuatrimestre septiembre a diciembre se enviará antes del 16 de febrero del ejercicio siguiente.

### **III.3.2.1.c.- INFORMACIÓN SEMESTRAL:**

Cada seis meses los Centros remitirán a Auditoría Interna los siguientes informes relativos al área de Servicios Sociales para Afiliados:

- a) *Informe de control de los reintegros de prestaciones económicas al bienestar social y autonomía personal, prestaciones económicas de empleo y prestaciones económicas al estudio.*

Antes del 1º de noviembre de cada año, se remitirá el informe referido al control efectuado sobre el semestre ante-anterior, es decir, el semestre septiembre a febrero.

Antes del 1º de mayo de cada año, se remitirá el informe referido al control efectuado sobre el semestre ante-anterior, es decir, marzo a agosto.

b) *Acta del Comité de Seguimiento y planes de acciones de los informes del TCGEF.*

Se enviarán en la primera quincena de los meses de julio y diciembre.

c) *Informe de control del reparto de los costes de personal no vendedor en actividades presupuestarias.*

El informe referido al mes de marzo se remitirá antes del 30 de abril de cada año.

El informe del mes de septiembre se enviará antes del 31 de octubre de cada año.



**ANEXO V: FUNCIONES, PROGRAMAS Y ACTIVIDADES VIGENTES EN EL PRESUPUESTO DE LA ONCE DE 2012<sup>101</sup>**

**FUNCIÓN 1ª JUEGO**

**PROGRAMA 01010 CANAL AGENTES VENDEDORES.**

***Actividades:***

- 01011 Venta de productos de juego CAV.
- 01012 Regularizaciones de ventas y premios CAV.
- 01013 Premios de los juegos CAV.
- 01014 Retribuciones personal vendedor.
- 01015 Póliza accidentes y cobertura siniestralidad vendedores.
- 01016 Asistencia sanitaria vendedores.
- 01017 Ayudas por cargas familiares a vendedores. Fondo año actual.
- 01018 Ayudas por cargas familiares a vendedores. Fondo año anterior.
- 01019 Otras prestaciones sociales a agentes vendedores

**PROGRAMA 01020 CANAL FÍSICO COMPLEMENTARIO.**

***Actividades:***

- 01021 Venta de productos de juego CFC.
- 01022 Regularizaciones de ventas y premios CFC.
- 01023 Premios de los juegos CFC.
- 01024 Comisiones y servicios CFC
- 01029 Gastos de personal no vendedor gestión CFC.

**PROGRAMA 01030 CANAL DIGITAL Y OTROS.**

***Actividades:***

- 01031 Venta de productos de juego CD.
- 01032 Venta directa por promociones
- 01033 Premios de los juegos CD.
- 01034 Comisiones y gastos de promociones CD.
- 01035 Mantenimiento comercial de la Web.
- 01036 Gestión en redes sociales.
- 01037 Apoyo técnico operativo canal digital.
- 01038 Incentivación y promoción a clientes CD.
- 01039 Gastos de personal no vendedor gestión canal digital y otros.

<sup>101</sup> Fuente: Anexo I del Oficio-Circular 58/2011, de 28 de diciembre, del Director General.

**PROGRAMA 01110 CAMPAÑAS PUBLICITARIAS DE PRODUCTOS DE JUEGO.**

***Actividades:***

- 01111 Campañas publicitarias productos periódicos del cupón.
- 01112 Campañas publicitarias productos extraordinarios del cupón.
- 01113 Campañas publicitarias productos de juego activo.
- 01114 Campañas publicitarias productos lotería instantánea.
- 01115 Campañas publicitarias canal digital y otros.
- 01116 Publicidad en radio.
- 01117 Panelización de quioscos.
- 01118 Otras campañas publicitarias.
- 01119 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01120 OTRAS ACCIONES DE PUBLICIDAD E INCENTIVACIÓN DE CLIENTES.**

***Actividades***

- 01121 Publicidad comercial de ámbito local.
- 01122 Incentivación de clientes.
- 01123 Captación e identificación de ECOVES.
- 01124 Incentivación de ECOVES.
- 01125 Campañas de venta cruzada.
- 01126 Grandes colectivos.
- 01127 Servicio “Mis números preferidos”.
- 01129 Gastos de personal asignado al programa

**PROGRAMA 01130 PROMOCIÓN DEL JUEGO RESPONSABLE.**

***Actividades:***

- 01131 Soporte y mantenimiento de la certificación.
- 01132 Publicidad e información al consumidor.
- 01133 Concurso internacional.
- 01134 Convenio con FEJAR.

**PROGRAMA 01140 SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN EN MARKETING.**

***Actividades:***

- 01141 Estudios longitudinales
- 01142 Estudios multivariantes.
- 01143 Estudios puntuales.
- 01144 Apoyo técnico operativo de marketing.

**PROGRAMA 01210 CIRCUITO LOGÍSTICO DE JUEGO.**

**Actividades:**

- 01211 Producción en la imprenta de la ONCE.
- 01212 Gastos y compras asociadas a la lotería instantánea.
- 01213 Recepción y distribución de productos de juego.
- 01214 Adquisición y distribución de otros aprovisionamientos.
- 01216 Controles y seguridad de los productos de juego.
- 01217 Apoyo técnico operativo al servicio logístico de juego.
- 01219 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01220 GESTIÓN DE QUIOSCOS, STANDS Y EXPOSITORES PORTÁTILES.**

**Actividades:**

- 01221 Instalación de nuevos quioscos.
- 01222 Instalación de nuevos stands.
- 01223 Mantenimiento y otros gastos de quioscos.
- 01224 Mantenimiento y otros gastos de stands.
- 01225 Adquisición y mantenimiento de expositores portátiles.
- 01229 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01230 TERMINALES PUNTOS DE VENTA.**

**Actividades:**

- 01231 Gestión TPV y su mantenimiento
- 01232 Adquisición y distribución de baterías de TPV.
- 01233 Adquisición y distribución de accesorios de TPV.
- 01239 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01240 CALL CENTER: ATENCIÓN A VENDEDORES Y CLIENTES.**

**Actividades:**

- 01241 Servicio de atención al vendedor.
- 01242 Servicio de atención al cliente.
- 01249 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01250 SORTEOS DE LA ONCE.**

**Actividades:**

- 01251 Adquisición y manto. del material para la realización de los sorteos.
- 01252 Producción de sorteos.
- 01253 Retransmisión de sorteos.

- 01254 Actas notariales y gestión de procesos de la venta electrónica.
- 01259 Gastos de personal: asistencias sorteos y gestión de escrutinios.

**PROGRAMA 01260 GESTIÓN, COMUNICACIÓN E INCENTIVACIÓN DE LA RED DE VENTAS (CAV).**

***Actividades:***

- 01261 Planes de incentivación y motivación. Red de ventas CAV.
- 01262 Comunicación y desarrollo. Red de ventas CAV.
- 01263 Apoyo técnico operativo a la gestión comercial.
- 01264 Red telefonía móvil.
- 01265 Gestión comercial en el ámbito local.
- 01269 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01410 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN DE LOS JUEGOS.**

***Actividades:***

- 01411 Consultoría estratégica.
- 01412 Apoyo técnico operativo en investigación.
- 01413 Asociaciones y congresos de juego.
- 01419 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01510 MANTENIMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO.**  
(Imprenta de la ONCE)

***Actividades:***

- 01511 Mantenimiento preventivo de las instalaciones del patrimonio inmobiliario.
- 01512 Mantenimiento correctivo de las instalaciones del patrimonio inmobiliario.
- 01515 Limpieza de locales y servicios complementarios.
- 01519 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 01520 ADQUISICIÓN Y MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO.**  
(Imprenta de la ONCE)

***Actividades:***

- 01521 Equipamiento, otras adquisiciones y su mantenimiento.
- 01522 Adquisición de mobiliario, decoración y menaje.
- 01523 Elementos de transporte: adquisición, mantenimiento seguros y otros gastos de vehículos.
- 01524 Rotulación y mantenimiento imagen corporativa.

**PROGRAMA 01530 SEGURIDAD, SISTEMAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y GASTOS GENERALES.** (Imprenta de la ONCE)

**Actividades:**

- 01531 Seguridad y otros servicios auxiliares.
- 01532 Comunicaciones telefónicas
- 01533 Servicios de mensajería y paquetería
- 01534 Alquiler de vivienda y locales
- 01535 Material de oficina.
- 01536 Liquidación de tributos.
- 01537 Servicio de documentación.
- 01538 Suministros: Luz, agua, gas y otros combustibles para calefacción.
- 01539 Presentes Navideños trabajadores de la función 1ª (Dirección General).

**PROGRAMA 01540 SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**

**Actividades:**

- 01541 Centro de proceso de datos.
- 01542 Comunicaciones de datos incluidas en contrato de externalización.
- 01543 Sistemas distribuidos y soporte a usuarios.
- 01544 Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones incluidos en contrato de externalización.
- 01545 Comunicaciones de datos no incluidas en contrato de externalización.
- 01546 Licencias, desarrollo y mantenimiento de aplicaciones no incluidas en contratos de externalización.
- 01548 Gastos externos de la Dirección Técnica de Sistemas y Tecnologías de la Información.
- 01549 Gastos de personal de la Dirección Técnica de Sistemas y Tecnologías de la Información.

**PROGRAMA 01550 AMORTIZACIONES, BENEFICIOS O PÉRDIDAS POR BAJAS DE INVENTARIO Y DETERIOROS DE VALOR.**

**Actividades:**

- 01551 Amortizaciones. (de acuerdo al nº de trabajadores de la función 1ª)
- 01552 Beneficios o pérdidas por bajas de inventario. (Imprenta de la ONCE)
- 01553 Deterioros de valor. (Imprenta de la ONCE)

**PROGRAMA 01560 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO TRABAJADORES ONCE – JUEGO.**

***Actividades:***

- 01561 Formación profesional para el empleo – Juego.
- 01562 Formación continua: ayudas económicas a iniciativas individuales de formación – Juego.

**PROGRAMA 01570 PRESTACIONES SOCIALES A TRABAJADORES NO VENDEDORES.**

***Actividades:***

- 01571 Póliza de accidentes. (de acuerdo a los trabajadores de la función 1ª)
- 01572 Ayudas por cargas familiares no vendedores. Fondo año actual.
- 01573 Ayudas por cargas familiares no vendedores. Fondo año anterior.
- 01574 Préstamos al personal: financieros y otros. (Imprenta de la ONCE)
- 01575 Asistencia sanitaria no vendedores.
- 01576 Premios antigüedad no vendedores. (Imprenta de la ONCE)

**PROGRAMAS 01580 ACTIVIDAD SINDICAL.**

***Actividades:***

- 01581 Actividades del Comité Intercentros y comisiones de seguimiento del Convenio Colectivo. (Imprenta de la ONCE)
- 01582 Actividades Comité de empresa y delegados de personal. (de acuerdo con el número de los trabajadores de la función 1ª).
- 01583 Gastos elecciones a representantes de los trabajadores.(Imprenta de la ONCE).

**PROGRAMA 01590 SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.**

***Actividades:***

- 01591 Medicina preventiva. (Imprenta de la ONCE)
- 01592 Prevención de riesgos laborales.
- 01599 Gastos de personal asignado al programa.(de acuerdo al número de trabajadores de la función 1ª)

**PROGRAMA 01600 REGULACIONES LABORALES.**

***Actividades:***

- 01601 Indemnizaciones sentencias en firme y conciliaciones.
- 01602 Indemnizaciones por movilidad geográfica.

- 01603 Indemnización de jubilación pactada**
- 01604 Regularización plantilla personal no vendedor.**

**PROGRAMA 01610 ACTOS CULTURALES Y RELACIONES PÚBLICAS E INSTITUCIONALES.** (Imprenta de la ONCE).

**Actividades:**

- 01611 Fiesta de Santa Lucía.**
- 01618 Gastos de representación.**

**PROGRAMA 01990 OTRAS GESTIONES DE LA FUNCIÓN.**

**Actividades:**

- 01991 Rentabilidad de recursos financieros.** (Imprenta de la ONCE)
- 01992 Subvención contratación trabajadores discapacitados.**
- 01993 Gastos en horas extraordinarias y trabajos excepcionales.**  
(Imprenta de la ONCE)
- 01994 Gastos de personal de la Dirección de las Agencias Administrativas y Direcciones de Apoyo.**
- 01998 Otros gastos de la función.**
- 01999 Gastos de personal asignado al conjunto de la función.**

\*\*\*\*\*

## **FUNCIÓN 2ª SERVICIOS SOCIALES PARA AFILIADOS**

### **PROGRAMA 02010 SERVICIOS DE ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA.**

***Actividades:***

- 02011 Atención a la educación integrada.
- 02012 Servicio de escolarización combinada/compartida.
- 02013 Servicio de escolarización transitoria.
- 02014 Actividades extraescolares, complementarias, deportivas y encuentros lúdicos-formativos.
- 02015 Premios Fin de etapa educativa.
- 02016 Participación en programas de lenguas extranjeras.
- 02019 Gastos de personal asignado al programa.

### **PROGRAMA 02020 SERVICIOS DE APOYO COMPLEMENTARIOS A LA ATENCIÓN EDUCATIVA DIRECTA.**

***Actividades:***

- 02021 Servicio de Formación de Profesionales.
- 02022 Servicio de investigación, elaboraciones didácticas y adaptaciones curriculares.
- 02023 Servicio de desarrollo y adaptación, en el ámbito educativo, de las tecnologías de la información y comunicación.
- 02024 Servicio de residencia.
- 02029 Gastos de personal asignado al programa.

### **PROGRAMA 02030 ESCUELA UNIVERSITARIA DE FISIOTERAPIA.**

***Actividades:***

- 02031 Programas universitarios de fisioterapia.
- 02032 Programas de post-grado propios.
- 02033 Programa de post-grado oficiales.
- 02034 Difusión actividades de la Escuela Universitaria de Fisioterapia.
- 02039 Gastos del personal asignado al programa.

### **PROGRAMA 02040 ATENCIÓN EDUCATIVA, CONVENIO DE COLABORACIÓN CON ORGANISMOS OFICIALES.**

***Actividades:***

- 02041 Personal docente y complement. del Centro escolar y equipo específico.
- 02042 Equipamiento de materiales para la adaptación de puestos de estudio.



02043 Atención educación especial: convenio “Mediadores Sordoceguera”.

02044 Gastos generales del centro escolar.

#### **PROGRAMA 02050 PRESTACIONES ECONÓMICAS Y MATERIALES.**

##### ***Actividades:***

02051 Prestaciones económicas al estudio.

02052 Prestaciones económicas de formación para el empleo.

02053 Prestaciones económicas al autoempleo.

02054 Prestaciones económicas para medios humanos.

02055 Prestaciones para el bienestar social y la autonomía personal.

02056 Adaptación del puesto de estudio y de trabajo.

02059 Gastos de personal asignado al programa.

#### **PROGRAMA 02060 APOYO AL EMPLEO.**

##### ***Actividades:***

02061 Orientación, inclusión laboral y formación para el empleo.

02069 Gastos de personal asignado al programa.

#### **PROGRAMA 02070 VOLUNTARIADO.**

##### ***Actividades:***

02071 Voluntariado.

02079 Gastos de personal asignado al programa

#### **PROGRAMA 02130 APOYO PSICOSOCIAL.**

##### ***Actividades:***

02131 Apoyo psicosocial.

02139 Gastos de personal asignado al programa.

#### **PROGRAMA 02140 REHABILITACIÓN INTEGRAL Y FACILITADORES DE LA AUTONOMÍA PERSONAL.**

##### ***Actividades:***

02141 Atención en rehabilitación integral.

02142 Material técnico para la rehabilitación integral.

02143 Compensaciones por asistencia a programas de rehabilitación integral.

02144 Facilitadores de la autonomía personal.

02145 Audesc cine y teatro.

**02149 Gastos de personal asignado al programa.**

**PROGRAMA 02150 PERROS-GUÍA.**

***Actividades:***

**02151 Aportaciones a la FOPG.**

**02152 Compensaciones por asistencia a cursos usuarios de perros guía.**

**PROGRAMA 02160 COMUNICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

***Actividades:***

**02161 Comunicación y acceso a la información.**

**02169 Gastos de personal asignado al programa.**

**PROGRAMA 02170 ATENCIÓN AL MAYOR.**

***Actividades:***

**02171 Club de mayores y preparación a la jubilación.**

**02172 Vacaciones sociales.**

**02179 Gastos de personal asignado al programa.**

**PROGRAMA 02210 AFILIACIÓN Y PREVENCIÓN.**

***Actividades:***

**02211 Proceso de afiliación.**

**02212 Asesoramiento genético.**

**02213 Otras acciones de prevención y colaboración.**

**02219 Gastos de personal asignado al programa.**

**PROGRAMA 02220 ATENCIÓN A LA SORDOCEGUERA.**

***Actividades:***

**02221 Atención alumnos sordociegos en CRE's.**

**02222 Asesoramiento en materia de sordoceguera.**

**02223 Aportaciones a la FOAPS.**

**02224 Ayudas para certificación de sordoceguera.**

**PROGRAMA 02270 PRODUCCIÓN DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO CIDAT.**

***Actividades:***

- 02271 Diseño industrial.
- 02272 Producción.
- 02279 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02280 COMERCIALIZACIÓN DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO.**

***Actividades:***

- 02281 Adquisición de materiales.
- 02282 Distribución y venta de material tiflotécnico.
- 02283 Difusión de la tiflotecnología CIDAT.
- 02289 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02290 REPARACIONES DE MATERIAL TIFLOTÉCNICO CIDAT.**

***Actividades:***

- 02291 Reparaciones de material tiflotécnico CIDAT.
- 02299 Gastos del personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02310 ANIMACIÓN SOCIOCULTURAL Y DEPORTES.**

***Actividades:***

- 02311 Animación en el área recreativa.
- 02312 Animación en el área cultural.
- 02313 Animación talleres formativos.
- 02314 Animación talleres creativos.
- 02315 Deportes de equipo.
- 02316 Deportes individuales.
- 02317 Deporte de mantenimiento.
- 02318 Club Braille.
- 02319 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02320 ACTIVIDADES CULTURALES Y ARTÍSTICAS.**

***Actividades:***

- 02321 Asociaciones culturales y bienales de música y teatro.
- 02322 Promoción de actividades culturales y artísticas.
- 02323 Fondo de ayudas iniciativas culturales.
- 02329 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02330 ADAPTACIÓN BIBLIOGRÁFICA CULTURAL E INSTITUCIONAL.**

***Actividades:***

- 02331 Adaptación en braille cultural e institucional.
- 02332 Adaptación en sonido cultural e institucional.
- 02333 Adaptación en relieve cultural e institucional.
- 02339 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02340 ADAPTACIÓN BIBLIOGRÁFICA EDUCATIVA Y LABORAL.**

***Actividades:***

- 02341 Adaptación en braille educativa y laboral.
- 02342 Adaptación en sonido educativa y laboral.
- 02343 Adaptación en relieve educativa y laboral.
- 02349 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02360 DESARROLLO Y NORMALIZACIÓN DEL BRAILLE.**

***Actividades:***

- 02361 Proyectos para el desarrollo y la normalización del braille.
- 02362 Publicaciones periódicas braille.
- 02363 Bibliotecas y proyectos de desarrollo.
- 02369 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02370 MUSEO TIFLOLÓGICO.**

***Actividades:***

- 02371 Gestión del Museo Tiflológico.
- 02372 Exposición itinerante del Museo Tiflológico.
- 02379 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02380 FEDERACIONES DE DEPORTES PARA CIEGOS.**

***Actividades:***

- 02381 Federación Española de deportes para ciegos.
- 02382 Federaciones Autonómicas de deportes para ciegos.
- 02383 Compensaciones por asistencia a actos deportivos de competición.

**PROGRAMA 02390 ACTIVIDADES GESTIONADAS DESDE LOS CONSEJOS TERRITORIALES.**

***Actividades:***

- 02391 Encuentro con afiliados.
- 02392 Organización Día de la ONCE.
- 02393 Homenaje al personal jubilado e incapacitado.

**PROGRAMA 02400 INVESTIGACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES.**

**Actividades:**

- 02401 Investigación social.
- 02402 Investigación y desarrollo tiflotecnológico.
- 02403 Investigación en prevención de la ceguera.

**PROGRAMA 02410 ACTUACIONES COMUNES EN SERVICIOS SOCIALES.**

**Actividades:**

- 02411 Documentación y publicaciones especializadas.
- 02412 Cooperación técnica y difusión institucional en servicios sociales.
- 02413 Formación de profesionales externos en servicios sociales.
- 02414 Evaluación, calidad y mejora continua en servicios sociales.
- 02419 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02510 MANTENIMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO.**

(Centros adscritos a la función 2ª)

**Actividades:**

- 02511 Manto. preventivo instalaciones P.I.
- 02512 Manto. correctivo instalaciones P.I.
- 02514 Gastos de comunidad.
- 02515 Limpieza locales y servicios complementarios.
- 02519 Gastos personal asignado al programa.

**PROGRAMA 02520 ADQUISICIÓN Y MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO.**

(Centros adscritos a la función 2ª)

**Actividades:**

- 02521 Equipamiento, otras adquisiciones y su mantenimiento.
- 02522 Adquisición mobiliario, decoración y menaje.
- 02523 Elementos de transporte: adquisición, mantenimiento seguros y otros gastos de vehículos.
- 02524 Rotulación y mantenimiento imagen corporativa.

**PROGRAMA 02530 SEGURIDAD, SISTEMAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y GASTOS GENERALES.** (Centros adscritos a la función 2ª)

**Actividades:**

- 02531 Seguridad y otros servicios auxiliares.

- 02532 Comunicaciones telefónicas.
- 02533 Servicios de mensajería y paquetería.
- 02534 Alquiler de vivienda y locales.
- 02535 Material de oficina.
- 02536 Liquidación de tributos.
- 02537 Servicio de documentación.
- 02538 Suministros: luz, agua, gas y otros combustibles para calefacción.
- 02539 Presentes navideños trabajadores función 2ª.

#### **PROGRAMA 02540 SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**

##### ***Actividades:***

- 02541 Centro de proceso de datos.
- 02542 Comunicaciones de datos incluidas en contrato de externalización.
- 02543 Sistemas distribuidos y soporte a usuarios.
- 02544 Desarrollo y manto. aplicaciones incl.contrato de externalización.
- 02545 Comunicaciones datos no incluidas en contrato de externalización.
- 02546 Licencias, desarrollo y mantenimiento de aplicaciones no incluidos en contratos de externalización.
- 02548 Gastos externos Dirección Técnica de. Sistemas. y Tecnologías de la Información.
- 02549 Gastos personal Dirección Técnica de. Sistemas y Tecnologías de la Información.

#### **PROGRAMA 02550 AMORTIZACIONES, BENEFICIOS O PÉRDIDAS POR BAJAS DE INVENTARIO Y DETERIOROS DE VALOR.**

##### ***Actividades:***

- 02551 Amortizaciones (de acuerdo al nº de trabajadores de la función .2ª).
- 02552 Beneficios o pérdidas por bajas de inventario.(Ctros. adscritos f. 2ª)
- 02553 Deterioros de valor. (Centros adscritos a la función 2ª)

#### **PROGRAMA 02560 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO TRABAJADORES ONCE – SERVICIOS SOCIALES.**

##### ***Actividades:***

- 02561 Formación profesional para el empleo – Servicios Sociales.
- 02562 Formación continua: ayudas económicas a iniciativas individuales de formación – Servicios Sociales.

**PROGRAMA 02570 PRESTACIONES SOCIALES A TRABAJADORES NO VENDEDORES.**

***Actividades:***

- 02571 Póliza de accidentes** (de acuerdo a los trabajadores de la función 2ª).
- 02572 Ayudas por cargas familiares no vendedores. Fondo año actual.**
- 02573 Ayudas por cargas familiares no vendedores. Fondo año anterior.**
- 02574 Préstamos al personal: financieros y otros.** (Ctros. adscritos f. 2ª).
- 02575 Asistencia sanitaria no vendedores** (de acuerdo n° trabajadores f. 2ª).
- 02576 Premios antigüedad no vendedores.** (Ctros. adscritos a la función 2ª).

**PROGRAMAS 02580 ACTIVIDAD SINDICAL.**

***Actividades:***

- 02581 Actividades del Comité Intercentros y comisiones de seguimiento del Convenio Colectivo.** (Centros adscritos a la función 2ª).
- 02582 Actividades Comité de empresa y delegados de personal** (de acuerdo al número de los trabajadores de la función 2ª).
- 02583 Gastos elecciones a representantes de los trabajadores.** (Centros adscritos a la función 2ª).

**PROGRAMA 02590 SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.**

***Actividades:***

- 02591 Medicina preventiva.** (Centros adscritos a la función 2ª)
- 02592 Prevención de riesgos laborales.** (Centros adscritos a la función 2ª)
- 02599 Gastos de personal asignado al programa** (de acuerdo al número de trabajadores adscritos a la función 2ª).

**PROGRAMA 02600 REGULACIONES LABORALES.**

***Actividades:***

- 02601 Indemnizaciones por sentencias en firme y conciliaciones.**
- 02602 Indemnizaciones por movilidad geográfica.**
- 02603 Indemnización de jubilación pactada**
- 02604 Regularización plantilla personal no vendedor.**

**PROGRAMA 02610 ACTOS CULTURALES Y RR.PP. E INSTITUCIONALES.**  
(Centros adscritos a la función 2ª)

***Actividades:***

**02611 Fiesta de Santa Lucía.**  
**02618 Gastos de representación.**

**PROGRAMA 02990 OTRAS GESTIONES DE LA FUNCIÓN.**

***Actividades:***

**02991 Rentabilidad de recursos financieros.** (Centros adscritos a la f. 2ª)

**02992 Subvención contratación trabajadores discapacitados.**

**02993 Gastos en horas extraordinarias y trabajos excepcionales.**

(Centros adscritos a la función 2ª)

**02994 Gastos de personal de la Dirección de las Agencias Administrativas y Direcciones de Apoyo.** (Centros adscritos a la función 2ª)

**02998 Otros gastos de la función.**

**02999 Gastos de personal asignado al conjunto de la función.**

(Centros adscritos a la función 2ª)

\*\*\*\*\*



## **FUNCIÓN 3ª ESTRUCTURA BÁSICA**

### **PROGRAMA 03010 COMUNICACIÓN E IMAGEN CORPORATIVA.**

***Actividades:***

- 03011 Publicidad institucional de ámbito general.
- 03012 Publicidad institucional de ámbito local.
- 03013 Comunicación corporativa e imagen.
- 03014 Artículos de regalo promocional e institucional.
- 03015 Gabinete de prensa.
- 03016 Estudios y seguimiento de imagen.
- 03019 Gastos de personal asignado al programa.

### **PROGRAMA 03020 PRODUCCIÓN MULTIMEDIA.**

***Actividades:***

- 03021 Publicaciones de ámbito externo.
- 03022 Publicaciones de ámbito interno.
- 03023 Divulgación y producción multimedia.
- 03024 Gabinete de diseño.
- 03029 Gastos de personal asignado al programa.

### **PROGRAMA 03110 REPRESENTATIVIDAD INSTITUCIONAL EN EL CONSEJO GENERAL.**

***Actividades:***

- 03111 Actividades institucionales.
- 03112 Actuaciones internacionales en la Unión Europea.
- 03113 Actuaciones internacionales en el resto del mundo.
- 03114 Gastos elecciones generales.
- 03119 Gastos de personal asignado al programa.

### **PROGRAMA 03120 REPRESENTATIVIDAD INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS TERRITORIALES.**

***Actividades:***

- 03121 Plenos y comisiones internas del Consejo Territorial.
- 03122 Gastos de representación de los Consejos Territoriales.
- 03129 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 03210 RECURSOS DE APOYO AL CONJUNTO DE LA GESTIÓN.**

***Actividades:***

- 03211 Gestión de la coordinación y dotación de recursos humanos generales.
- 03212 Gestión administradora contable.
- 03213 Dirección de centros.
- 03214 Control económico-financiero.
- 03215 Servicios internos de asesoramiento económico-financiero.
- 03216 Servicios externos de asesoramiento económico-financiero.
- 03217 Servicios internos jurídicos.
- 03218 Servicios externos jurídicos.

**PROGRAMA 03500 GESTIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO.**

***Actividades:***

- 03501 Adquisición patrimonio inmobiliario.
- 03502 Construcción patrimonio inmobiliario.
- 03503 Remodelación y nuevas instalaciones del patrimonio inmobiliario.
- 03504 Rentabilización patrimonio inmobiliario excedente.
- 03505 Gastos administrativos de gestión del patrimonio inmobiliario.
- 03509 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 03510 MANTENIMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO.**

***Actividades:***

- 03511 Mantenimiento preventivo instalaciones patrimonio inmobiliario.
- 03512 Mantenimiento correctivo instalaciones del patrimonio inmobiliario.
- 03513 Seguros del patrimonio inmobiliario.
- 03514 Gastos de comunidad.
- 03515 Limpieza de locales y servicios complementarios.
- 03519 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 03520 ADQUISICIÓN Y MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO.**

***Actividades:***

- 03521 Equipamiento, otras adquisiciones y su mantenimiento.
- 03522 Adquisición de mobiliario, decoración y menaje.
- 03523 Elementos de transporte: adquisición, mantenimiento, seguros y otros gastos de vehículos.
- 03524 Rotulación y mantenimiento imagen corporativa.

**PROGRAMA 03530 SEGURIDAD, SISTEMAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y GASTOS GENERALES.**

***Actividades:***

- 03531 Seguridad y otros servicios auxiliares.
- 03532 Comunicaciones telefónicas.
- 03533 Servicios de mensajería y paquetería.
- 03534 Alquiler de vivienda y locales.
- 03535 Material de oficina.
- 03536 Liquidación de tributos.
- 03537 Servicio de documentación.
- 03538 Suministros: luz, agua, gas y otros combustibles para calefacción.
- 03539 Presentes navideños trabajadores función 3ª.

**PROGRAMA 03540 SISTEMAS DE INFORMACIÓN.**

***Actividades:***

- 03541 Centro de proceso de datos.
- 03542 Comunicaciones datos incluidas contrato externalización.
- 03543 Sistemas distribuidos y soporte a usuarios.
- 03544 Desarrollo/manto. aplicaciones incluidas contrato externalización.
- 03545 Comunicaciones datos no incluidas contrato externalización.
- 03546 Licencias, desarrollo y mantenimiento de aplicaciones no incluidas en contrato de externalización.
- 03548 Gastos externos Dirección Técnica de Sistemas y Tecnologías de la Información.
- 03549 Gastos de personal de la Dirección Técnica de Sistemas y Tecnologías de la Información.

**PROGRAMA 03550 AMORTIZACIONES, BENEFICIOS O PÉRDIDAS POR BAJAS DE INVENTARIO Y DETERIOROS DE VALOR.**

***Actividades:***

- 03551 Amortizaciones (de acuerdo al nº de trabajadores de la función 3ª).
- 03552 Beneficios o pérdidas por bajas de inventario.
- 03553 Deterioros de valor.

**PROGRAMA 03560 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO TRABAJADORES ONCE Y PROYECTOS DE DESARROLLO ORGANIZATIVO Y DE RECURSOS HUMANOS.**

***Actividades:***

- 03561 Formación profesional para el empleo – estructura.

**03562 Formación continua: ayudas económicas a iniciativas individuales de formación – estructura.**

**03563 Proyectos de desarrollo organizativo y de recursos humanos.**

**03569 Gastos de personal del Departamento de Formación y Desarrollo.**

**PROGRAMA 03570 PRESTACIONES SOCIALES A TRABAJADORES NO VENDEDORES.**

***Actividades:***

**03571 Póliza de accidentes** (de acuerdo a los trabajadores de la función 3<sup>a</sup>).

**03572 Ayudas por cargas familiares no vendedores. Fondo año actual.**

**03573 Ayudas por cargas familiares no vendedores. Fondo año anterior.**

**03574 Préstamos al personal: financieros y otros.**

**03575 Asistencia sanitaria no vendedores.**

**03576 Premios antigüedad no vendedores.**

**PROGRAMAS 03580 ACTIVIDAD SINDICAL.**

***Actividades:***

**03581 Actividades del Comité Intercentros y comisiones de seguimiento del Convenio Colectivo.**

**03582 Actividades Comité de empresa y delegados de personal** (de acuerdo al número de los trabajadores de la función 3<sup>a</sup>).

**03583 Gastos elecciones a representantes de los trabajadores.**

**PROGRAMA 03590 SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.**

***Actividades:***

**03591 Medicina preventiva.**

**03592 Prevención de riesgos laborales.**

**03599 Gastos de personal asignado al programa** (de acuerdo al número de trabajadores adscritos a la función 3<sup>a</sup>).

**PROGRAMA 03600 REGULACIONES LABORALES.**

***Actividades:***

**03601 Indemnizaciones por sentencias en firme y conciliaciones.**

**03602 Indemnizaciones por movilidad geográfica.**

**03603 Indemnización de jubilación pactada.**

**03604 Regularización plantilla personal no vendedor.**

**PROGRAMA 03610 ACTOS CULTURALES Y RELACIONES PÚBLICAS E INSTITUCIONALES.**

***Actividades:***

- 03611 Fiesta de Santa Lucía.**
- 03612 Actividades de RR.PP. promovidas por ONCE.**
- 03613 Concurso escolar.**
- 03614 Premios Tiflos.**
- 03615 Otros premios en actos culturales.**
- 03618 Gastos de representación.**
- 03619 Gastos de personal asignado al programa.**

**PROGRAMA 03990 OTRAS GESTIONES DE LA FUNCIÓN.**

***Actividades:***

- 03991 Rentabilidad de recursos financieros.**
- 03992 Subvención contratación trabajadores discapacitados.**
- 03993 Gastos en horas extraordinarias y trabajos excepcionales.**
- 03994 Gastos de personal responsables de las Direcciones de Apoyo**
- 03995 Aportación a CEOSA.**
- 03997 Fondo de modificaciones presupuestarias.**
- 03998 Otros gastos de la función.**
- 03999 Gastos de personal asignado al conjunto de la función.**

\*\*\*\*\*

**FUNCIÓN 4ª SOLIDARIDAD CON OTROS COLECTIVOS**

**PROGRAMA 04010 FUNDACIÓN ONCE.**

*Actividades:*

04011 Fundación ONCE. Ventas de juego.

**PROGRAMA 04020 SOLIDARIDAD CON OTROS COLECTIVOS FUERA DE ESPAÑA.**

*Actividades:*

04021 FOAL.

04022 Otras colaboraciones fuera de España.

04029 Gastos de personal asignado al programa.

**PROGRAMA 04030 OTRAS AYUDAS A INSTITUCIONES Y COLECTIVOS EN ESPAÑA.**

*Actividades:*

04031 Otras ayudas a instituciones y colectivos en España.

04032 Otras colaboraciones en España.